



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2020

Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

20. Wahlperiode

Drucksache 20/3456

Eingegangen am 22. September 2020

Ausgegeben am 25. September 2020

Kommunalbericht 2020

Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

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

poststelle@uepkk.hessen.de
rechnungshof.hessen.de

Satz: Eigensatz

Druck: Druckerei Zeidler GmbH & Co. KG
Fritz-Ullmann-Straße 7, 55252 Mainz-Kastel

Redaktionsschluss: 31. August 2020

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
und

Kanzlei des Hessischen Landtags,
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.250

Landtagsdrucksache 20/3456



Vorwort

Die aktuelle Corona-Pandemie stellt Staat, Gesellschaft und Verwaltung auf allen Ebenen vor große Herausforderungen. Dies wird auch an den finanziellen Dimensionen deutlich. So hat der Hessische Landtag ein Corona-Hilfspaket in Form eines Sondervermögens von zwölf Milliarden Euro aufgelegt.

Der vorliegende Kommunalbericht stellt wesentliche Prüfungserkenntnisse aus den Jahren 2018 / 2019 – also aus Vor-Corona-Zeiten – dar. Auch wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nahezu komplett verändert haben, ist es Ziel des Berichts, mit den aufgezeigten Optimierungspotenzialen und Empfehlungen Hinweise zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung zu geben, was angesichts der Belastungen durch die Pandemie umso bedeutsamer sein kann.

Gerade in Krisenzeiten ist es wichtig, wenigstens ein gewisses Maß an Handlungsspielräumen zu erhalten. Aus diesem Grund sind die allgemeinen Empfehlungen nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften gerichtet, sondern können für alle Kommunen hilfreich sein.

Im Kommunalbericht 2020 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen sowie drei Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 71 Körperschaften in die Prüfungen einbezogen. In den Prüfungen werden kommunale Problembereiche identifiziert und in der Praxis erprobte Lösungen aufgezeigt.

Bei den Haushaltsstrukturprüfungen lag der Fokus auf der Frage, wie der Haushaltsausgleich erreicht und dauerhaft gesichert werden kann. Als Stellschrauben für den Haushaltsausgleich wurden insbesondere der Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung, ausgeglichene Gebührenhaushalte und die Höhe der selbstgesetzten Standards und freiwilligen Leistungen analysiert. Ein Fokus lag auf dem rationalen Umgang mit volatilen Gewerbesteuerentwicklungen – ein wichtiges Thema gerade auch in Krisenzeiten.

Neben der Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ befassten sich die Fachprüfungen mit den Themen „Kultur“ sowie „Schwimmbäder und Badeseen“. Hier hat die Überörtliche Prüfung Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit von Hallenbädern, Freibädern und Badeseen sowie zur gezielten Förderung des Schwimmunterrichts angestellt.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung für den konstruktiven und professionellen Dialog. Nur durch das Zusammenwirken aller Beteiligten waren der Erfolg der Prüfungen und das Gelingen des Kommunalberichts 2020 trotz der pandemiebedingt erschwerten Rahmenbedingungen möglich.

Darmstadt, im September 2020

gez.

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Redaktionelle Hinweise	IX
LEITSÄTZE UND FESTSTELLUNGEN ALLGEMEINER BEDEUTUNG . 1	
1 Leitsätze	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – 217. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden – 218. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ – 219. Prüfung.....	9
1.5 „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung	11
1.6 „Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung	13
2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung	15
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	17
3 Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2019	18
3.1 Haushaltssituation	18
3.2 Einnahmen	28
3.3 Ausgaben	33
3.4 Ermittlung Siedlungsindex – Landkreise	48
3.5 Kommunalmonitor.....	51
3.6 Konsolidierungsbuch	52
3.7 Fünf Jahre Kommunales Beratungszentrum – Partner der Kommunen	52
3.8 Aktuelle Entwicklungen	54
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	63
4 „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung	64
4.1 Vorbemerkung	64
4.2 Leitsätze	66
4.3 Haushaltslage.....	67
4.4 Gesamtabschluss	76
4.5 Allgemeine Verwaltung	79
4.6 Kinderbetreuung	81

4.7	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	90
4.8	Gebührenhaushalte	92
4.9	Kommunaler Finanzausgleich	94
4.10	Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung	98
4.11	Digitalisierung im Rechnungswesen	100
4.12	Zusammenfassung und Ausblick	102
4.13	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	104
4.14	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	107
5	„Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – 217. Vergleichende Prüfung.....	110
5.1	Vorbemerkung.....	110
5.2	Leitsätze.....	112
5.3	Haushaltslage.....	112
5.4	Hessenkasse.....	120
5.5	Allgemeine Verwaltung.....	122
5.6	Tageseinrichtungen für Kinder.....	128
5.7	Gebührenhaushalte	136
5.8	Abhängigkeit von der Gewerbesteuer.....	143
5.9	Zusammenfassung und Ausblick	147
5.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	149
5.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	151
6	„Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ – 218. Vergleichende Prüfung.....	154
6.1	Vorbemerkung.....	154
6.2	Leitsätze.....	156
6.3	Haushaltslage.....	157
6.4	Allgemeine Verwaltung.....	164
6.5	Kinderbetreuung.....	168
6.6	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	174
6.7	Gebührenhaushalte	175
6.8	Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung	178
6.9	Zusammenfassung und Ausblick	180
6.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	182
6.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	185

FACHPRÜFUNGEN	189
7 „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ – 219. Prüfung	190
7.1 Vorbemerkung	190
7.2 Leitsätze	191
7.3 Rechtliche Grundlagen	192
7.4 Historie der kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen..	193
7.5 Infrastruktur des Rechenzentrumsbetriebs.....	197
7.6 IT-Sicherheit	199
7.7 Dienstleistungen	204
7.8 Wirtschaftlichkeit.....	208
7.9 Wirtschaftlichkeit der technischen Leistungserbringung	213
7.10 Risiken.....	215
7.11 Strategie und Digitalisierung	221
7.12 Herausforderungen für das Personalmanagement.....	222
7.13 Zusammenfassung und Ausblick	223
8 „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung	228
8.1 Vorbemerkung	228
8.2 Leitsätze	230
8.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	231
8.4 Kulturaufwand.....	232
8.5 Schwerpunkte.....	242
8.6 Controlling und Steuerung	254
8.7 Rechtmäßigkeit von Verwaltungsabläufen	259
8.8 Online Umfrage zum Besucherverhalten.....	262
8.9 Zusammenfassung und Ausblick	266
8.10 Anhang: Mehrkomponentenmodell	267
9 „Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung	272
9.1 Vorbemerkung	272
9.2 Leitsätze	274
9.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	275
9.4 Analyse des Sanierungsbedarfs bei den geprüften Schwimmeinrichtungen.....	277
9.5 Bedeutung der Schwimmeinrichtungen für die Haushalte der Körperschaften	287
9.6 Analyseleitfaden und Anwendungsbeispiele	291
9.7 Räumliche Strukturen der Schwimminfrastruktur in Südhessen.....	296
9.8 Sicherstellung der Unterrichtsversorgung	300
9.9 SWIM-Förderung	306

9.10 Zusammenfassung und Ausblick	309
9.11 Anhang: Mehrkomponentenmodell	311
ANLAGEN	317
10 Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	318
11 Prüfprogramm	319
11.1 Beendete Prüfungen.....	319
11.2 Laufende Prüfungen	325
12 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	326
13 Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften .	330

Redaktionelle Hinweise

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

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

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

**LEITSÄTZE UND
FESTSTELLUNGEN
ALLGEMEINER BEDEUTUNG**

1 Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 4 ab Seite 64.

Die Haushaltslage war bei vier Städten als konsolidierungsbedürftig, bei acht Städten als fragil und bei zwei der 14 Städte als stabil zu bewerten. [Seite 72 f.](#)

Die Ordentlichen Ergebnisse verbesserten sich in zwölf Städten in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -12,2 Millionen Euro, wiesen die 14 Städte in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 10,3 Millionen Euro auf. [Seite 68](#)

Die Gesamtschulden sanken von 643 Millionen Euro (2014) auf 543 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist auf die Ablösung der Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite infolge des Hessenkassengesetzes bei fünf Städten in Höhe von 114 Millionen Euro (2018) zurückzuführen. [Seite 74 ff.](#)

Den Jahresabschluss 2018 hatten zehn Städte aufgestellt. Bei vier war die Erstellung fristgerecht. In nur sechs Städten lag ein geprüfter Jahresabschluss 2017 vor. Der Prüfungstau war erheblich. [Seite 71](#)

Sieben der elf zur Aufstellung verpflichteten Städte hatten noch keinen Gesamtabchluss 2017 aufgestellt. [Seite 76 ff.](#)

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial bei den Personalkosten von 5,5 Millionen Euro. [Seite 79 ff.](#)

Für die Kinderbetreuung wurde insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 21,3 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Fachkraftquote an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit (10,7 Millionen Euro), der Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde (4,2 Millionen Euro) und der Einsparung von Aufwand für die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen bei Verlagerung an Schulen (6,4 Millionen Euro). [Seite 81 ff.](#)

Die Fehlbeträge im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen verursacht maßgeblich die vorhandene und zu unterhaltene Infrastruktur. Bei der Stadt Baunatal war der Fehlbetrag je Einwohner mit 372 Euro mehr als doppelt so hoch wie der Median (163 Euro). Dies lag an der fehlenden Schwerpunktsetzung und den höchsten Aufwendungen im Quervergleich in den Bereichen „Sportförderung und Sportanlagen“, „Schwimmbäder“ und „Jugend- und Sozialarbeit“. [Seite 90 ff.](#)

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial (Kostenunterdeckungen) von 2,2 Millionen Euro aus. [Seite 92 ff.](#)

- Seite 94 ff. **Insgesamt lässt sich für die geprüften Städte feststellen, dass vorhandene Unterschiede bei der jeweiligen Finanzkraft durch den kommunalen Finanzausgleich weitgehend ausgeglichen wurden. Es waren jedoch bei Oberursel (Taunus) die hohe Belastung durch Zinsen auf Gewerbesteuererstattungen und bei Baunatal die erhaltenen Zinsen auf Gewerbesteuer nachzahlungen auffällig. Diese werden nicht im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt.**
- Seite 98 ff. **Abweichungen zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Finanzrechnung lagen bei elf Städten vor. Bei sieben Städten betrug diese jeweils über eine Million Euro. Zudem war die Zuordnung der finanzstatistischen Produktbereiche bei drei Städten fehlerhaft.**
- Seite 100 ff. **Im Bereich „Digitalisierung“ bestand ein großer Nachholbedarf. Lediglich zwei Städte hatten vollumfänglich einen digitalen Workflow implementiert.**

1.2 „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – 217. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 5 ab Seite 110.

Der kumulierte Fehlbetrag des Ordentlichen Ergebnisses reduzierte sich in allen geprüften Kommunen von 2014 (20,3 Millionen Euro) um 49 Prozent auf 10,4 Millionen Euro in 2018. Die Kommunen kamen damit dem Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses näher. [Seite 112 ff.](#)

Die Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sanken von 487 Tage (Jahresabschluss 2014) kontinuierlich auf 207 Tage (Jahresabschluss 2017). Der Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse zeigte Wirkung. [Seite 116 f.](#)

Eine stabile Haushaltslage wiesen im gesamten Zeitraum 2014 bis 2018 Edertal und Gudensberg auf; Niederaula ab 2015. Bei fünf Kommunen lag eine fragile Haushaltslage vor. Alheim, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Niedenstein und Reichelsheim (Wetterau) waren weiterhin konsolidierungsbedürftig. [Seite 119 f.](#)

Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial hatte Alheim mit rund 308.000 Euro durch Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung. [Seite 125](#)

Bei den Gebührenhaushalten bestand in allen Kommunen noch Nachholbedarf hinsichtlich der Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen von Gebühren. [Seite 136 ff.](#)

Neustadt (Hessen) erhob bewusst keine kostendeckenden Gebühren für die Wasserversorgung und verstößt damit gegen das Kommunalabgabengesetz. [Seiten 138, 142 f.](#)

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Abhängigkeit der Kommunen von den Gewerbesteuererträgen und empfiehlt, in Jahren überdurchschnittlich hoher Gewerbesteuererträge Sonderrücklagen zu bilden. Biblis, Bickenbach und Burghaun wiesen eine hohe Abhängigkeit aus. [Seite 143 ff.](#)

1.3 „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden – 218. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 6 ab Seite 154.

Die Haushaltslage war bei drei Gemeinden als konsolidierungsbedürftig, bei sieben Gemeinden als fragil und bei vier der 14 Gemeinden als stabil zu bewerten. [Seite 160 f.](#)

Die Ordentlichen Ergebnisse verbesserten sich in zwölf Gemeinden des Quervergleichs in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -3,4 Millionen Euro, wiesen die 14 Gemeinden in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 3,4 Millionen Euro auf. [Seite 158 f.](#)

Die Gesamtschulden sanken von 135 Millionen Euro (2014) auf 101 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist insbesondere auf die Ablösung der Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite infolge des Hessenkassengesetzes bei neun Gemeinden in Höhe von 25 Millionen Euro (2018) zurückzuführen. [Seite 161 ff.](#)

Den Jahresabschluss 2018 hatten vier Gemeinden aufgestellt. Bei einer war die Erstellung fristgerecht. In nur einer Gemeinde lag ein geprüfter Jahresabschluss 2017 und in vier Gemeinden ein geprüfter Jahresabschluss 2016 vor. Der Prüfungsstau war erheblich. [Seite 159](#)

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,8 Millionen Euro. Dies war auf Personalkosteneinsparungen zurückzuführen. [Seite 164 f.](#)

Die Einschränkungen der interkommunalen Zusammenarbeit wie Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung könnten durch die Digitalisierung vermindert werden. Fünf Gemeinden hatten einen digitalen Workflow eingerichtet. Von diesen nutzten lediglich zwei Gemeinden ein Dokumentenmanagementsystem. Zwei Gemeinden nutzten die umfangreichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. [Seite 166 f.](#)

Für die Kinderbetreuung wurde insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,8 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Fachkraftquote an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit (0,65 Millionen Euro) und der Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde (0,15 Millionen Euro). [Seite 169 ff.](#)

Die Fehlbeträge im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen verursacht maßgeblich die vorhandene und zu unterhaltene Infrastruktur. Von den fünf Gemeinden mit einem Fehlbetrag über 100 Euro je Einwohner hatten drei überdurchschnittliche Aufwendungen im Bereich Schwimmbäder und zwei im Bereich Dorfgemeinschafts- / Bürgerhäuser. [Seite 174 f.](#)

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial (Kostenunterdeckungen) von 1,2 Millionen Euro aus. [Seite 175 f.](#)

Seite 178 ff.

Abweichungen zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Finanzrechnung lagen bei elf Gemeinden vor. Bei sechs betragen diese jeweils über eine Million Euro. Zudem war die Zuordnung der finanzstatistischen Produktbereiche bei sechs Gemeinden fehlerhaft.

1.4 „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ – 219. Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 7 ab Seite 190.

Wirtschaftlich war die ekom21 – KGRZ Hessen im Prüfungszeitraum gut aufgestellt und konnte zur Finanzierung auf Verbandsumlagen verzichten. Die ekom21 – KGRZ Hessen wies eine angemessene Vermögens-, Finanz- und Ertragslage auf. Seite 208 ff.

Die ekom21 – KGRZ Hessen war auf Basis von IT-Grundschutz zertifiziert nach ISO 27001. Das Druckzentrum und mehrere technische Fachbereiche waren zudem für Qualitätsmanagement nach ISO 9001:2015 zertifiziert. Über alle Unternehmensbereiche fehlte allerdings ein ganzheitliches Qualitätsmanagement. Die technische Infrastruktur und die IT-Sicherheit entsprachen den Sicherheitsstandards. Seite 197

Das Leistungsangebot war vielfältig und wurde von den Mitgliedern im Prüfungszeitraum mit steigendem Umfang nachgefragt. Die Leistungen waren kostendeckend. Seite 204 f.

Das Geschäftsvolumen der ekom21 – KGRZ Hessen stieg im Prüfungszeitraum um 56 Prozent an (Umsatzerlöse). Obwohl sich auch der Materialaufwand annähernd verdoppelte, stieg der Personalaufwand in geringem Maße (36 Prozent). Seite 208 f.

In den Jahren 2014 und 2015 war die Rechtssicherheit bei einzelnen vergaberechtlichen Fragestellungen nicht gegeben. Die Rechtssicherheit war bei der Korruptionsvorbeugung im Prüfungszeitraum nicht vollständig gegeben. Seite 215 ff.

Mit Inkrafttreten des § 2b UStG bestand das Risiko, dass nach Ablauf der Übergangsregelung ab dem Jahr 2023, die Leistungen der ekom21 – KGRZ Hessen der Umsatzsteuerpflicht unterliegen könnten. Hier sind Vorkehrungen zu treffen, um zusätzliche Belastungen für die Mitglieder zu verhindern. Seite 218 f.

Gerade die Corona-Pandemie hat eindrucksvoll gezeigt, wie wichtig im beruflichen und privaten Alltag die Digitalisierung ist und welchen relevanten Beitrag sie zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens und des Verwaltungshandelns unter Kontaktbeschränkungen leistet. Der Bedarf zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist dadurch - neben den ohnehin schon bestehenden gesetzlichen Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes - nochmals gestiegen. Die ekom21 – KGRZ Hessen hat hierfür die Prozessplattform civento entwickelt, die den Kommunen vom Land Hessen für fünf Jahre unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden soll. Damit wären die Weichen gestellt, um gemeinsam mit dem Land auf einheitlicher Ebene standardisierte Lösungen bereit zu stellen und kleinteilige Insellösungen vermeiden zu können. Seite 223

Die Aufbauorganisation der ekom21 – KGRZ Hessen war stark hierarchisch gegliedert, was Einfluss auf Entscheidungswege und Entwicklungszyklen hatte. Der kulturelle Wandel mit der steigenden Digitalisierung der Verwaltungsprozesse kann auch intern genutzt werden, die Entwicklung zu einem modernen, agilen Dienstleistungsunternehmen voranzutreiben. Seite 194

1.5 „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 8 ab Seite 228.

In 9 von 14 Kommunen stieg der aus dem Haushalt finanzierte Aufwand für die Kultur (sogenannte Grundmittel). Darunter waren auch die vier Kommunen mit konsolidierungsbedürftigen Haushalten. Die Haushaltslage hatte keinen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturausgaben. [Seite 234 f.](#)

Die Grundmittel je Einwohner stiegen nicht mit der Einwohnerzahl an. Auch kleinere Kommunen wie Eschborn, Neu-Isenburg, Bad Vilbel oder Bad Hersfeld verausgabten überdurchschnittliche Grundmittel je Einwohner. [Seite 236](#)

Die vier Kommunen mit Festspielangebot erreichten neben einer hohen Besucherzahl auch die höchsten Eigenfinanzierungsquoten (34,7 Prozent in Hanau und 81,6 Prozent in Bad Hersfeld). [Seite 245,](#)
[Seite 240 ff.](#)

In den kreisfreien Städten prägten die Zuschüsse für die Staatstheater mit einem Anteil von über 55 Prozent den kommunalen Aufwand für Kultur. [Seite 239](#)

Zuwendungen an die Staats- und Landestheater sowie die documenta wurden auf Basis von Verträgen ohne festes Budget gewährt, die eine Fehlbetragsfinanzierung vorsahen. Eine Steuerung durch die Städte war erschwert, da eine schriftlich dokumentierte Berichterstattung nicht vorlag. [Seite 257](#)

21 von 62 geprüften Verwendungsnachweisen von Zuwendungsempfängern erfüllten nicht die formalen Vorgaben für die Gewährung. [Seite 259](#)

75 Prozent der Sach- und Dienstleistungen entfielen in Neu-Isenburg auf gebäudebezogene Aufwendungen für die kommunalen Mehrzweckhallen. Das Bürgerhaus Zeppelinheim generierte für kulturelle Veranstaltungen einen Aufwand je Besucher von rund 452 Euro. [Seite 246 f.](#)

Das Naturkundemuseum und die GRIMMWELT Kassel sowie das Historische Museum Schloss Philippsruhe in Hanau waren mit jeweils rund 70.000 Besuchern je Jahr am stärksten frequentiert. [Seite 249](#)

Eine Splittung der kulturellen Aufgabenwahrnehmung, ohne die Informationen aus den einzelnen Einheiten zusammenzuführen, erschwerte die Planung und Steuerung der kulturellen Aktivitäten. [Seite 254 ff.](#)

In rund 50 Prozent der geprüften nationalen Vergaben über 7.500 Euro lagen keine ausreichende Anzahl an Preisabfragen oder Vergleichsangeboten bzw. keine Dokumentationen vor. Dies verstößt gegen vergaberechtliche Vorschriften. [Seite 259 f.](#)

Statusabfragen bei Honorarkräften zur Vermeidung von Scheinselbstständigkeit wurden von sechs Kommunen nicht durchgeführt. Damit bestand das Risiko, dass Sozialversicherungsbeiträge nachbezahlt werden müssen. [Seite 260](#)

1.6 „Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 9 ab Seite 272.

Selbst im Falle der Realisierung des ermittelten Ergebnisverbesserungspotenzials kommen die untersuchten Schwimmbäder und Badeseen nicht ohne Zuschussbedarf aus. Der von den Körperschaften zu tragende Zuschussbedarf für die Schwimmbäder und Badeseen lag im Prüfungszeitraum zwischen 1,99 Euro und 80,07 Euro je Einwohner. Seite 289

Die Überörtliche Prüfung hat einen Analyseleitfaden erarbeitet, um Handlungsbedarf und Optionen (Vereins- und Zweckverbandslösungen) für Schwimmbäder und Badeseen zu erkennen. Seite 292

In Riedstadt Crumstadt konnte das sanierungsbedürftige Freibad mit Hilfe eines Vereins vor der Schließung gerettet werden und hatte mit 1,98 Euro je Einwohner den geringsten Zuschussbedarf der Hallen- und Freibäder. Seiten 295, 288

Beim Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal lag ein erheblicher Sanierungsrückstand vor. Die Freibäder in Niedernhausen und Riedstadt Goddelau wiesen ebenso einen Sanierungsrückstand auf. Seite 280 f.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die räumlichen Strukturen in Südhessen betrachtet. Dort ermöglichen die vorhandenen Schwimmbäder und Badeseen ein flächendeckendes Freizeitangebot. Seite 300

Die Schulen nutzen insbesondere Hallenbäder für den Schwimmunterricht. Dagegen fanden Schwimmkurse auch in Freibädern statt. Die Beispiele in Riedstadt und Niedernhausen zeigen, wie eine Einbindung von Freibädern in den Schwimmunterricht gelingen kann. In Regionen ohne dichte Hallenbadanbindung sollte Schulschwimmen in Freibädern möglich sein. Seite 301

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, neue Hallenbäder nur auf Grundlage von Sportstättenentwicklungsplänen und auf Kreisebene abgestimmt zu planen. Seite 304

Neue Förderprogramme für Schwimmbäder sollten Schulschwimmen als Zuwendungsvoraussetzung vorsehen. Förderungen sollten nur in Regionen vorgenommen werden, wo ein räumlicher Bedarf an Bädern besteht. Darüber hinaus regt die Überörtliche Prüfung an, ehrenamtliches Engagement und Interkommunale Zusammenarbeit als Förderkriterien aufzunehmen und an den Nachweis ausreichender Lehrerversorgung zu knüpfen. Seite 308

2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung

Feststellungen von allgemeiner Bedeutung nach § 131 Absatz 1 HGO

Mit der zuletzt erfolgten Gesetzesänderung ist durch § 131 Absatz 1 Ziffer 4 HGO¹ eine stärkere Verzahnung von überörtlicher und örtlicher Rechnungsprüfung in Kraft getreten.

Hiernach haben die örtlichen Rechnungsprüfungsämter die Umsetzung der Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus den Kommunalberichten gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)² zu berücksichtigen.

Der Kommunalbericht 2020 enthält drei Feststellungen von allgemeiner Bedeutung. Die Sachverhalte sind bei mehreren geprüften Körperschaften aufgefallen:

- **Bei nationalen Vergaben über 7.500 Euro im Bereich Kultur lagen keine ausreichende Anzahl an Preisabfragen oder Vergleichsangeboten bzw. keine Dokumentation vor. Das verstößt gegen vergaberechtliche Vorschriften. Diese sind einzuhalten (siehe hierzu „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung).**
- **Statusabfragen bei Honorarkräften im Bereich Kultur zur Vermeidung von Scheinselbständigkeit wurden nicht durchgeführt. Diese sind künftig vorzunehmen (siehe hierzu „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung).**
- **Es kam zu Abweichungen zwischen der finanzstatistischen Meldung und der Finanzrechnung. Zudem war die Zuordnung der finanzstatistischen Produktbereiche fehlerhaft. Diese Praxis ist zu korrigieren (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung und „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ – 218. Vergleichende Prüfung).**

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

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

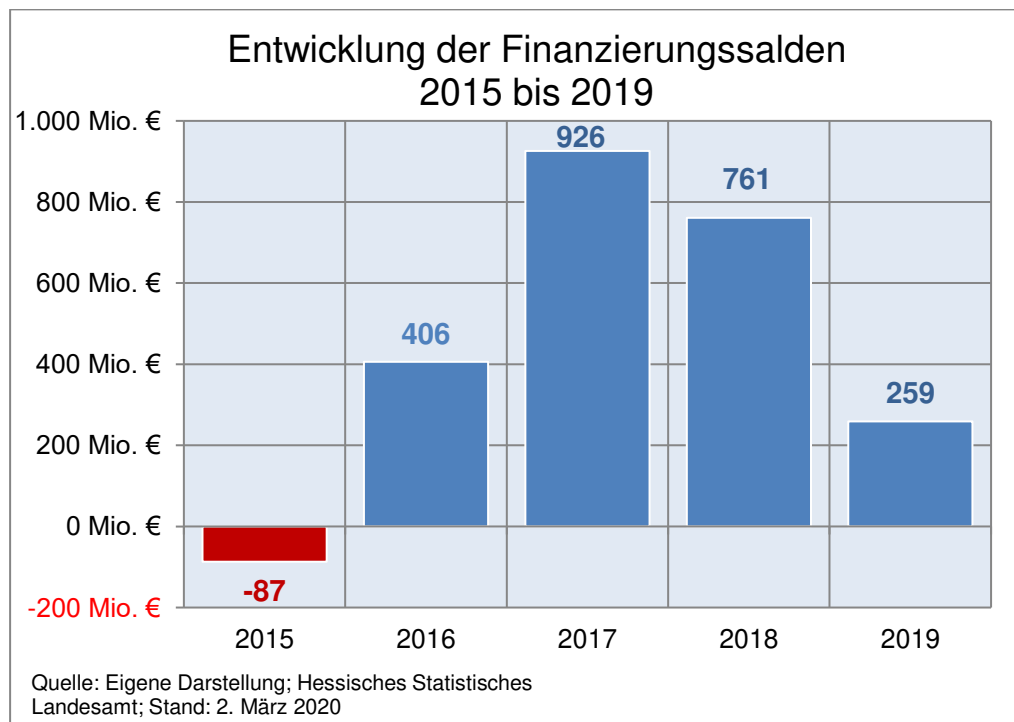
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

3 Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2019

3.1 Haushaltssituation

Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo. Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Verschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben.

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Kommunen 2019 einen positiven Finanzierungssaldo von 259 Millionen Euro (Ansicht 1).³ Damit übertrafen die bereinigten Einnahmen im vierten Jahr in Folge die bereinigten Ausgaben.⁴



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2015 bis 2019

3 Der kommunale Finanzierungssaldo 2019 von 259 Millionen Euro (2018: 761 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 22.725 Millionen Euro (2018: 22.185 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 22.466 Millionen Euro (2018: 21.424 Millionen Euro). Quelle: Auswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes. Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2015 bis 2018 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2019 dagegen auf der Kassenstatistik.

4 Bei den bereinigten Einnahmen/Einzahlungen handelt es sich um die Summe der Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit, Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (bspw. Kreditaufnahmen) bleiben dagegen unberücksichtigt. Die Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit sind alle Einzahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Einzahlungen der Investitionstätigkeit resultieren aus Zuweisungen bzw. Zuschüssen für Investitionen oder Veräußerung von Vermögensgegenständen.

Die bereinigten Ausgaben/Auszahlungen sind definiert als die Summe der Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit. Bei den Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit handelt es sich um Auszahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Auszahlungen der Investitionstätigkeit sind vor allem Auszahlungen für den Erwerb von Anlagevermögen oder Baumaßnahmen. Zur Vermeidung von Doppelzahlungen wird der Finanzierungssaldo um Zahlungen gleicher Ebene bereinigt.

Im Vorjahr 2018 hatte sich der Finanzierungssaldo auf 761 Millionen Euro belaufen. Der Finanzierungssaldo 2019 verringerte sich um rund 500 Millionen Euro deutlich gegenüber dem Vorjahr. Die größte Verringerung gegenüber dem Vorjahr verzeichnete die Stadt Frankfurt am Main. Deren Finanzierungssaldo verringerte sich von -32 Millionen Euro (2018) auf -184 Millionen Euro (2019). Die größte Zunahme gegenüber dem Vorjahr entfiel auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg. Dessen Finanzierungssaldo stieg von -12 Millionen Euro (2018) auf 27 Millionen Euro (2019).

Alle kommunalen Gruppen⁵ verzeichneten im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr einen Rückgang im Finanzierungssaldo. Bei den kreisfreien Städten reduzierte sich der Finanzierungssaldo um 184 Millionen Euro, bei den Landkreisen um 170 Millionen Euro, den kreisangehörigen Gemeinden um 99 Millionen Euro und beim Landeswohlfahrtsverband (LWV) als Höherer Kommunalverband um 48 Millionen Euro.

Mit Ausnahme der Landkreise stiegen bei allen kommunalen Gruppen die bereinigten Einnahmen von 2018 auf 2019 an. Die bereinigten Ausgaben nahmen ebenfalls zu, allerdings deutlich stärker als die bereinigten Einnahmen. Das führt in der Konsequenz zu der Verringerung des positiven Finanzierungssaldos im Jahr 2019. Allein die Stadt Frankfurt am Main erhöhte ihre Ausgaben um 225 Millionen Euro, während die Einnahmen lediglich um 72 Millionen Euro zulegten. In Summe steht für die Kommunen ein Anstieg der bereinigten Einnahmen um 642 Millionen Euro eine Steigerung der bereinigten Ausgaben um 1,1 Milliarden Euro gegenüber.

Bei Betrachtung der einzelnen gegenüber dem Vorjahr gewachsenen Ausgabebereichen sind fünf Bereiche auffällig, die zusammen etwa 850 Millionen Euro, mithin mehr als 70 Prozent der gesamten Ausgabensteigerung, verursachen.⁶ Das sind:

- die Ausgaben für Baumaßnahmen mit einer Erhöhung um 258 Millionen Euro,
- die Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen mit einem Plus von 181 Millionen Euro,
- die Personalausgaben mit einer Erhöhung um 172 Millionen Euro,
- sonstige Finanzausgaben, u.a. Eigenbeiträge der Kommunen zur Hessenkasse mit einer Erhöhung um 154 Millionen Euro⁷ sowie
- Zuweisungen und sonstige Zuschüsse (nicht für Investitionen) mit einem Plus von 92 Millionen Euro.

Der insgesamt positive hessische Finanzierungssaldo ist im Flächenländervergleich keine Besonderheit. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und dem Saarland erreichen die Kommunen aller Flächenländer nach Berechnungen

5 Die kommunalen Gruppen setzen sich aus den kreisangehörigen Gemeinden, den kreisfreien Städten, der Landkreise sowie des Landeswohlfahrtsverbands zusammen.

6 Die Daten entstammen einer Analyse des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 8. Mai 2020 auf Bitten des Hessischen Rechnungshofs.

7 Bei den sonstigen Finanzausgaben werden u.a. die Eigenbeiträge der Kommunen für die Hessenkasse abgebildet. Sie liegen nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen im Jahr 2019 bei 139.388.425 Euro. In der Finanzstatistik werden diese nicht als besonderer Finanzierungsvorgang behandelt, sondern als Sonstige Finanzauszahlung (Statistik-Kto. 7599) gewertet. Insofern fließt der Eigenbeitrag in die bereinigten Ausgaben und damit negativ in den Finanzierungssaldo ein, obgleich er tilgungsähnlichen Charakter hat. Ein Teil des Finanzierungssaldorückgangs hat damit eine verbuchungstechnische Ursache. Das ist ebenfalls bei Vergleichen der Finanzierungssalden auf Ebene der Kommunen der Flächenländer einschränkend zu beachten.

des Statistischen Bundesamtes⁸ in ihren Kernhaushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors (sog. Extrahaushalte) im Jahr 2019 Finanzierungsüberschüsse (s. Ansicht 2). Der hessische Wert für die kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2019 liegt mit 35 Euro je Einwohner⁹ unter dem Flächenländerdurchschnitt von 73 Euro je Einwohner.¹⁰

Der positive Finanzierungssaldo für Hessen darf ebenfalls nicht darüber hinwegtäuschen, dass von den 445 hessischen Kommunen im Jahr 2019 insgesamt 169 Finanzierungsdefizite im Kernhaushalt ausweisen. Deren Finanzierungsdefizite summieren sich auf zusammen -558 Millionen Euro. Demgegenüber wiesen 276 Kommunen Finanzierungsüberschüsse auf, die sich auf insgesamt 816 Millionen Euro summierten. Defizitäre Kommunen sollten die Haushaltskonsolidierung forcieren und alle Anstrengungen unternehmen, um den dauerhaften Haushaltsausgleich sicherzustellen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 4 HGO¹¹).

8 Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2019, Version vom 8. April 2020.

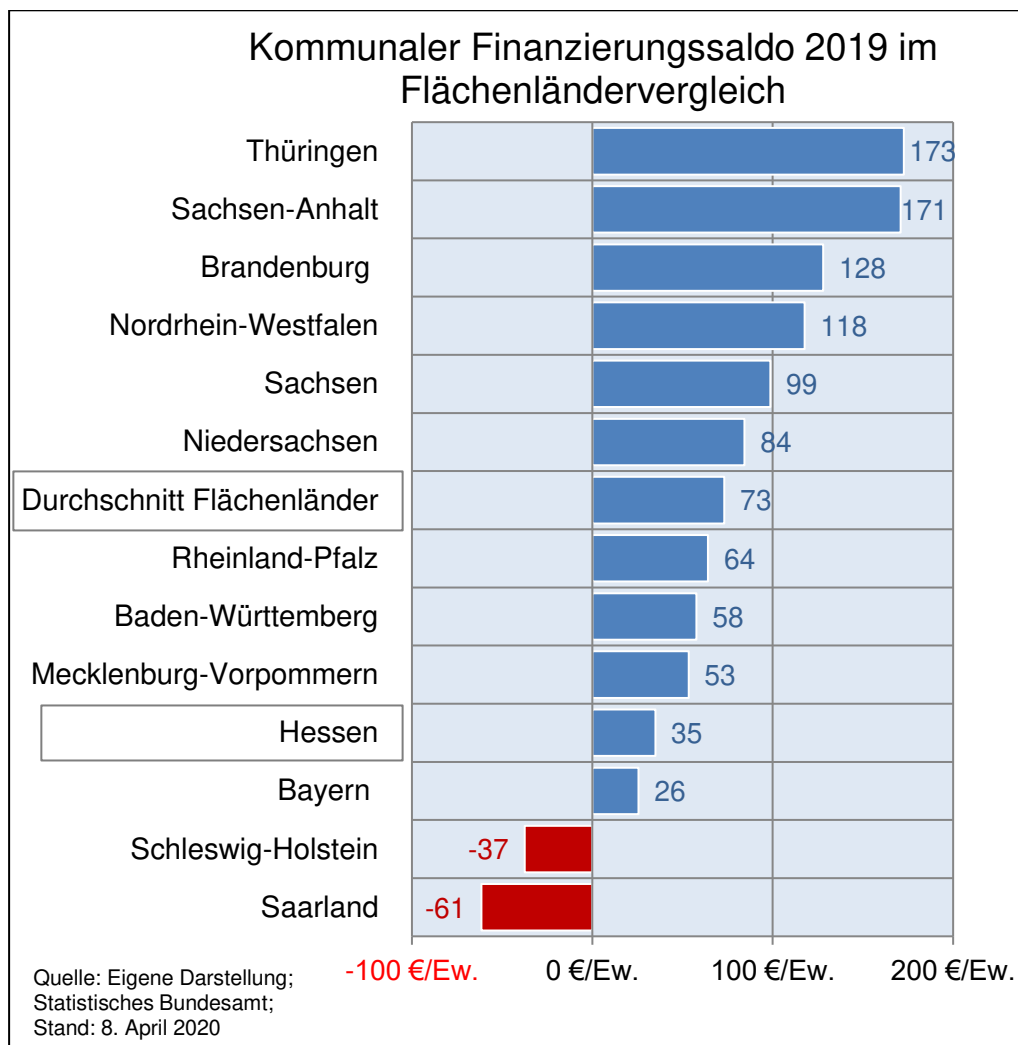
Die Kassenstatistik der Kommunen ist grundsätzlich Aufgabe der Statistischen Landesämter. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht lediglich einen bundesweiten Vergleich.

9 Für Hessen muss bei diesem Vergleich beachtet werden, dass der tilgungsähnliche Eigenbeitrag der Kommunen zur Hessenkasse in Höhe von rund 139 Millionen Euro (22 Euro je Einwohner) finanzstatistisch zu den bereinigten Ausgaben gezählt wird. Ohne diese Position wäre der hessische Finanzierungssaldo höher.

10 Der Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer lag 2019 bei rund 5,6 Milliarden Euro. Der hessische Wert für die Kern- und Extrahaushalte lag bei 219 Millionen Euro. Der hessische Wert weicht aufgrund unterschiedlicher Abgrenzung von dem publizierten Wert des Hessischen Statistischen Landesamtes für die kommunalen Kernhaushalte von 259 Millionen Euro ab.

Bei allen Flächenländervergleichen wurde mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2018 gerechnet.

11 Nach § 92 Abs. 5 und 6 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, in jedem Haushaltsjahr sowohl den Ergebnishaushalt im Ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren als auch den Finanzhaushalt auszugleichen. In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich auf das ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung), abstellt. Der Finanzhaushalt ist ausgeglichen, wenn der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen Hessenkasse geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind. Da Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt werden, können finanzstatistisch auch keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung getroffen werden.



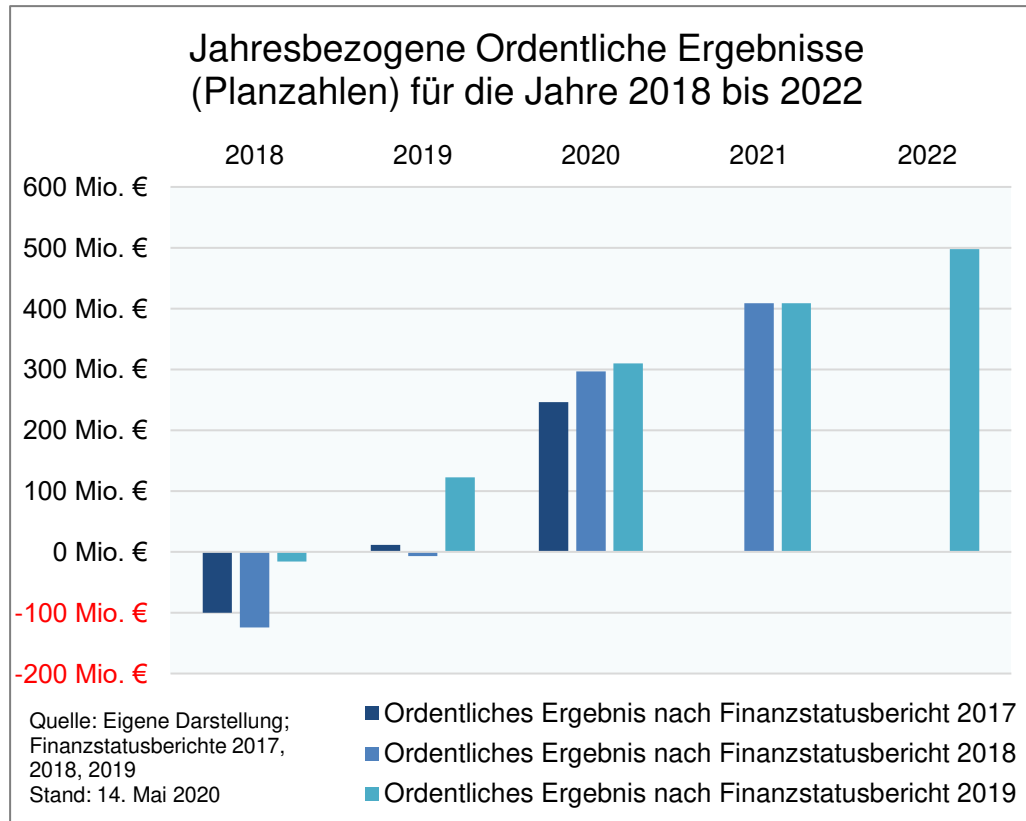
Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2019 im Flächenländervergleich

3.1.1 Haushaltsentwicklung

Nach § 1 Abs. 4 Nr. 11 GemHVO sind Städte, Gemeinden und Landkreise verpflichtet, Finanzstatusberichte als Anlage zu ihren Haushaltsplänen aufzustellen.¹² In diesen Finanzstatusberichten sind Angaben zu den seitens der Kommunen erwarteten fünfjährigen Ergebnisentwicklungen nach § 101 Abs. 1 HGO im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum enthalten. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei diesen Zahlen im Unterschied zur Finanzstatistik um Planzahlen handelt. Sie haben keine vergleichbare Qualitätssicherung erfahren, wie das bei amtlichen Daten der Finanzstatistik der Fall ist. Die Analyse dieser Plandaten erlaubt daher lediglich einen Trendeinblick. Auf der anderen Seite bietet die Betrachtung der Ordentlichen Ergebnisse auch Vorteile. Es handelt sich um eine Residualgröße aus Ressourcenaufkommen und –verbrauch, wohingegen es sich beim Finanzierungssaldo um eine Maßzahl aus der kameralen Begriffswelt handelt. Das Ordentliche Ergebnis umfasst dahingegen auch nicht-zahlungswirksame Vorgänge wie Abschreibungen und Rückstellungen.

¹² Zum Inhalt der Finanzstatusberichte siehe Muster 22 GemHVO (Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -), vom 2. April 2006, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59).

Ansicht 3 zeigt für die 444 Städte, Gemeinden und Landkreise die in ihren Finanzstatusberichten 2017, 2018 und 2019 erwarteten Planergebnisse zu den Ordentlichen Ergebnissen. In ihrer Summe erwarteten die Kommunen für die Jahre 2020 bis 2022 nach ihren bisherigen Finanzplanungen steigende Überschüsse im jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnis.¹³



Ansicht 3: Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2018 bis 2022

Der Detailblick auf das Jahr 2019 zeigt, dass die hessischen Kommunen zunächst mit ihren Finanzstatusberichten 2017 und 2018 konservativ geplant haben. Bei Betrachtung der aktuelleren Finanzstatusberichte 2019 erhöht sich der Planwert für die jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnisse um das mehr als zehnfache auf 122 Millionen Euro. Nach der mittelfristigen Finanzplanung auf Basis der Finanzstatusberichte 2019 gingen die Kommunen für die Jahre 2020 bis 2022 von weiter steigenden Überschüssen im jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnis bis hin zu rund einer halben Milliarde Euro im Jahr 2022 aus. Pandemiebedingt ist es indes nicht mehr realistisch, dass die stetig steigenden Überschüsse auch nur annähernd erreicht werden.

13 Es handelt sich bei den ausgewerteten Daten um eine Vollanalyse aller Finanzstatusberichte dieser drei Haushaltsjahre der 444 Städte, Gemeinden und Landkreise (ohne LWV). Die Fusion von Oberweser und Wahlsburg zum 1. Januar 2020 zur neuen Gemeinde Wersetal ist an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Behelfsweise wurden bei nicht vorhandenen Finanzstatusberichten online verfügbare Haushaltspläne ausgewertet. Fehlende Werte wurden mit einwohnerbezogenen Durchschnittswerten des jeweiligen Kommunaltyps (Landgemeinden, Kleinstädte usw.) ergänzt.

Qualität der Finanzplanung

Bei Betrachtung der Finanzstatusberichte und der dort abgebildeten Mittelfristigen Finanzplanung sind typische Planungsschwächen aufgefallen, die in mehreren Kommunen zu Tage getreten sind:

- Wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen (etwa öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte oder Sach- und Dienstleistungsaufwand) der Ergebnisplanung für das aktuelle Planjahr werden für die Folgejahre ohne substantielle Überarbeitung lediglich fortgeschrieben.
- Personal- und Versorgungsaufwendungen werden ohne Berücksichtigung absehbarer Tarifsteigerungen fortgeschrieben.
- Die jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnisse bei Betrachtung von Ertrags- und Aufwandsarten weichen von den angegebenen Ordentlichen Ergebnissen nach Produktbereichen für die enthaltenen Planjahre ab.
- Die Planungen zu den jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnissen nach der Mittelfristigen Finanzplanung stimmen nicht mit denen nach dem Haushaltssicherungskonzept überein. Dabei wurden die Verbesserungen im Ordentlichen Ergebnis durch quantifizierte Konsolidierungsmaßnahmen nicht in der MiFi nachvollzogen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Planungsschwächen im Hinblick auf eine bessere Vorausschau und realitätsnähere Prognosen künftig zu korrigieren.

Durch die Corona-Pandemie ist davon auszugehen, dass die in den vorangegangenen Finanzplanungen erwarteten steigenden Überschüsse im jahresbezogenen Ordentlichen Ergebnis nicht eintreten. Die Pandemie und ihre Folgen werden die Kommunalhaushalte ertrags- und aufwandseitig verändern.

Ansicht 4 skizziert die über das Jahr 2020 hinauswirkenden Effekte der Pandemie auf die Kommunalhaushalte und deren Verarbeitung im Zuge der Haushaltsplanung.

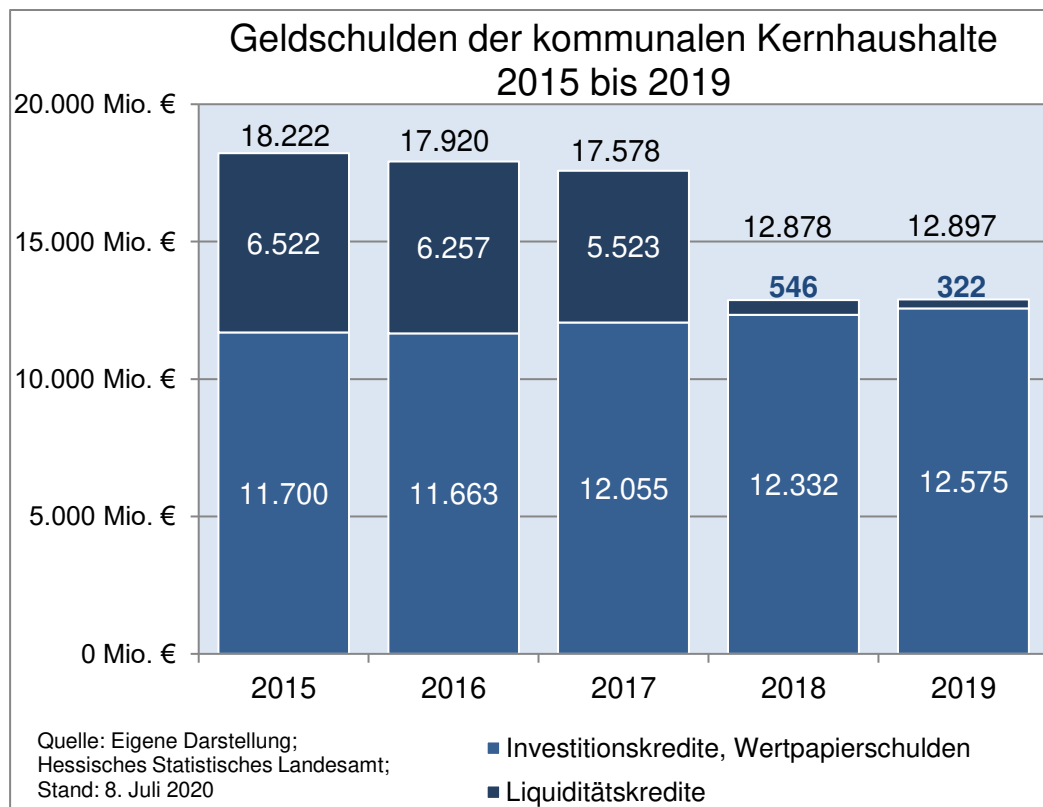


Ansicht 4: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushalts- und Finanzplanung

Die künftige Haushalts- und Finanzplanung ist aufgerufen, die Folgen der Pandemie soweit als möglich zu berücksichtigen. Dabei kann mit Szenarien gearbeitet werden. In diese können sodann quantifizierbare und zeitlich bestimmbare Konsolidierungsmaßnahmen einbezogen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, in den folgenden Haushaltsberatungen und -beschlüssen das für die jeweilige Kommune wahrscheinlichste Szenario anzunehmen, wobei strikt konservativ zu planen ist. Das minimiert das Risiko, zu hohe Erträge bei gleichzeitig zu niedrigen Aufwendungen der Haushaltswirtschaft zugrunde zu legen. Die intensive Nutzung des Instruments des Vorberichtes bietet sich darüber hinaus an. Mit dem Vorbericht können sowohl die dem Haushalt und der Finanzplanung zugrundeliegenden Annahmen ausführlich beschrieben werden als auch die Kommunalpolitik für Haushaltsrisiken in Zusammenhang mit der Pandemie sensibilisiert werden.

3.1.2 Schulden der Kernhaushalte

Ansicht 5 stellt die Entwicklung der Geldschulden¹⁴ in den kommunalen Kernhaushalten der letzten fünf Jahre dar.



Ansicht 5: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2015 bis 2019

14 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2015 bis 2019 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen. Implizite Schulden wie Rückstellungen sind nicht berücksichtigt. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapiersschulden und Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen. Das heißt, bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat. Hinweise: Ab 2019 sind die Verbindlichkeiten im Rahmen von "Cash-Pooling" nicht mehr in den Positionen "Kassenkredite" und damit auch nicht mehr in der Gesamtsumme der Verschuldung enthalten, sondern werden nur noch nachrichtlich dargestellt. Die Werte von 2019 sind demnach nicht mehr uneingeschränkt mit den Werten der Vorjahre vergleichbar. Bis zur turnusmäßigen Revision der Schuldenstatistik 2019 im Mai/Juni 2021 sind die Werte für 2019 als vorläufig zu betrachten.

Im Jahr 2016 sind die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte leicht von 18.222 Millionen Euro auf 17.920 Millionen Euro gesunken. Im Jahr 2017 sanken die Schulden auf 17.578 Millionen Euro. Mit dem Jahr 2018 erfolgte eine deutliche Entschuldung durch das Landesprogramm der Hessenkasse.¹⁵ In dessen Folge reduzierten sich die Liquiditätskredite auf 546 Millionen Euro. Auch wenn in 2018 die Investitionskredite und Wertpapierschulden von 12.055 Millionen Euro auf 12.332 Millionen Euro gestiegen sind, konnten die Geldschulden der Kernhaushalte zum dritten Mal in Folge insgesamt auf 12.878 Millionen Euro reduziert werden. Im Laufe des Jahres 2019 ist der Geldschuldenstand minimal auf 12.897 Millionen Euro gestiegen. Ursächlich hierfür sind die um 243 Millionen Euro gestiegenen Investitionskredite und Wertpapierschulden.

Die Liquiditätskredite machten zum 31. Dezember 2019 insgesamt 2,5 Prozent der Kernhaushaltsgeldschulden aus (2017: 31 Prozent und 2018: vier Prozent). Zusammen 400 Kommunen und damit 90 Prozent aller 445 hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Liquiditätskredite. Die lediglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung angedachten Geldschulden sind damit zu einer Ausnahme unter den hessischen Kommunen geworden. Den höchsten absoluten Bestand an Liquiditätskrediten wies Ende des Jahres 2019 Frankfurt am Main mit 95,9 Millionen Euro aus (127 Euro je Einwohner). Nur vier Kommunen hatten zum 31. Dezember 2019 Werte von über 300 Euro je Einwohner. Dabei handelt es sich um Rüsselsheim am Main (863 Euro je Einwohner), Bad Soden am Taunus (793 Euro je Einwohner), Lorch (414 Euro je Einwohner) und Bad Karlshafen (388 Euro je Einwohner).¹⁶

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Investitionskredite hatte Ende 2019 Heringen (Werra) mit 8.146 Euro je Einwohner den höchsten Geldschuldenstand im Kernhaushalt. Zusammen mit Bad Karlshafen (6.209 Euro je Einwohner) war Heringen (Werra) eine der beiden hessischen Kommunen mit einem Kernhaushaltsschuldenstand von mehr als 5.000 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Rüsselsheim am Main mit 2.919 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Kassel wies mit 2.823 Euro je Einwohner den Höchstwert der kreisfreien Städte aus. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 2.530 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Es gibt auch positive Beispiele: Unter Betrachtung aller Kernhaushaltsschulden wiesen neben dem Landeswohlfahrtsverband elf Kommunen zum 31. Dezember 2019 Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Dies waren Erzhäusen (48 Euro je Einwohner), Eschborn und Gründau (jeweils 55 Euro je Einwohner), Philippsthal (Werra) (75 Euro je Einwohner), Münzenberg (78 Euro je Einwohner), Wabern (85 Euro je Einwohner), Ludwigsau (86 Euro je Einwohner), Hainburg (87 Euro je Einwohner), Künzell (97 Euro je Einwohner) sowie Biebergemünd und Seligenstadt (jeweils 98 Euro je Einwohner).

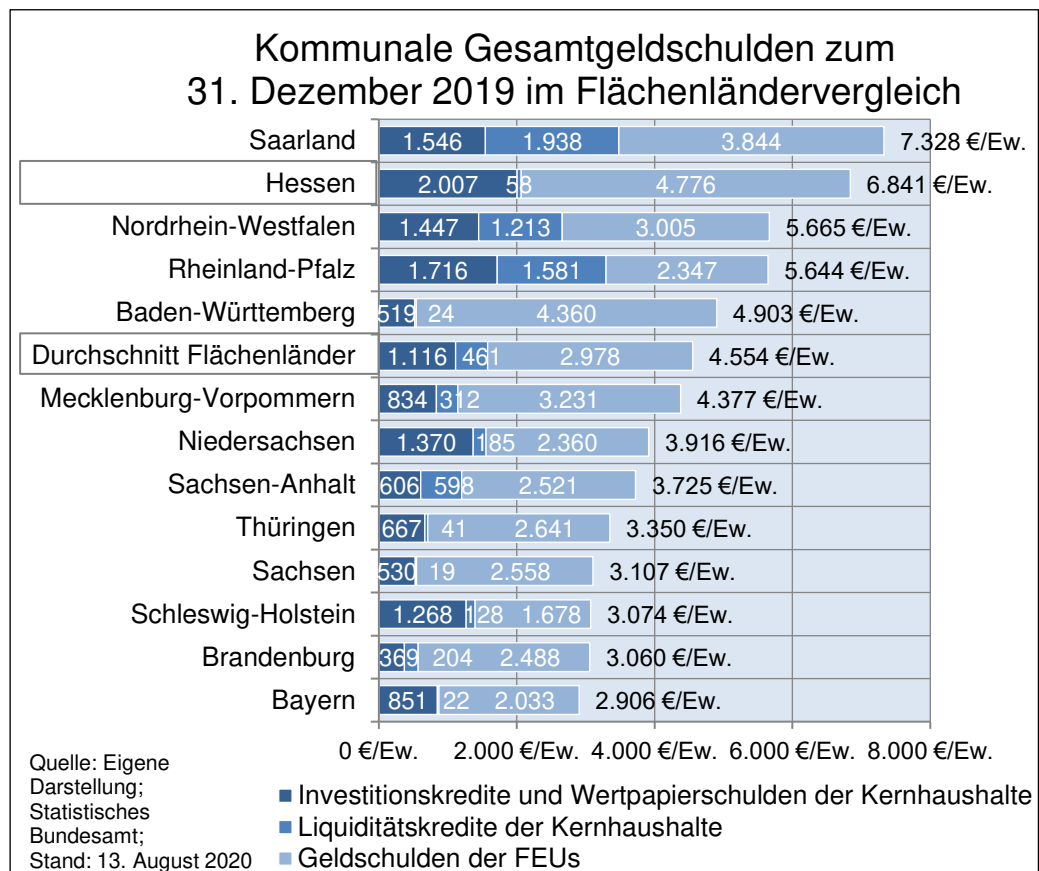
15 GVBl. 2018, S. 59 ff.

16 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Schulden der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2019; Stand: 9. Juli 2020. Mit Ausnahme von Bad Soden am Taunus handelt es sich bei diesen vier besonders liquiditätskreditbelasteten Kommunen um Schutzschirmkommunen, deren Konsolidierungsverträge durch das Corona-Kommunalpaket-Gesetz zum 31. Dezember 2019 als erfüllt gelten (s. Kapitel 3.8 Aktuelle Entwicklungen).

3.1.3 Schulden der Kernhaushalte und FEUs

Bedingt durch den Kommunalen Schutzschirm, die Hessenkasse¹⁷ und eigene Konsolidierungsanstrengungen der hessischen Kommunen lag die Verschuldung bei den Liquiditätskrediten der Kernhaushalte Ende des Jahres 2019 mit 58 Euro je Einwohner deutlich unter den Werten der Kommunen im Saarland (1.938 Euro je Einwohner), in Rheinland-Pfalz (1.581 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (1.213 Euro je Einwohner). Der Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer lag mit 461 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2019 ebenfalls weit über dem hessischen Wert.

Gleichwohl darf nicht ausgeblendet werden, dass Hessen im kommunalen Bereich noch immer vergleichsweise hoch verschuldet ist. Das liegt an den Investitionskrediten in den Kernhaushalten der Kommunen. Mit 2.007 Euro je Einwohner waren sie höher als in allen anderen Flächenländern. Der Durchschnitt der Flächenländer lag zum 31. Dezember 2019 bei 1.116 Euro je Einwohner.



Ansicht 6: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2019 im Flächenländervergleich

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

17 Das Land Hessen hat mit dem Programm Hessenkasse bislang kommunale Liquiditätskredite in Höhe von ca. 4,85 Mrd. Euro (2018: 4.765 Mio. Euro; 2019: 84,5 Mio. Euro) abgelöst. Diese werden in der Schuldenstatistik nicht mehr nachgewiesen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2020), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Fachserie 14 Reihe 5, S. 10.

FEUs in die Analyse einbezogen werden. Die FEUs werden untergliedert in die FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) und die sonstigen FEUs.¹⁸

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2019 nach der Schuldenstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei 42.862 Millionen Euro und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (12.939 Millionen Euro) auch die Geldschulden der FEUs (29.923 Millionen Euro).¹⁹

In Ansicht 6 werden die gesamten kommunalen Geldschulden je Einwohner stichtagsbezogen im Flächenländervergleich betrachtet. Unter Hinzurechnung der ausgelagerten Geldschulden liegt der Geldschuldenbestand Ende des Jahres 2019 in Hessen bei 6.841 Euro je Einwohner. Der hessische Wert liegt damit mehr als 2.000 Euro je Einwohner über dem Flächenländerdurchschnitt von 4.554 Euro je Einwohner. Nur die Kommunen im Saarland (7.328 Euro je Einwohner) wiesen einen noch höheren Gesamtgeldschuldenbestand pro Einwohner aus.

Zum 31. Dezember 2019 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs (4.776 Euro je Einwohner) die Geldschulden im Kernhaushalt (2.065 Euro je Einwohner). Insgesamt befanden sich somit 70 Prozent der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Mehr als zwei Drittel der kommunalen Geldschulden sind damit für die kommunalen Entscheidungsträger nicht auf den ersten Blick erkennbar und steuerbar. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert bei 65 Prozent.

Neben den von der Statistik berichteten, quantifizierbaren Geldschulden inner- und außerhalb des Kernhaushalts müssten zudem die sogenannten impliziten Schulden der Kommunen hinzugerechnet werden. Hierzu zählen insbesondere die bilanzierten Rückstellungen. Ohne Kenntnis dieser den Kommunen zuzurechnenden impliziten Schulden bleibt das Bild der kommunalen Gesamtverschuldung unvollständig.

Ähnliches gilt für das kommunale Vermögen. Statistisch sind derzeit ausschließlich Daten zum Stand des Finanzvermögens abrufbar.²⁰ Damit bleiben weite Teile des kommunalen Vermögens statistisch nicht quantifizierbar. Ein

18 Öffentlich bestimmt sind alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den FEUs des Staatssektors) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind (sonstige FEUs). Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 Prozent ist. Sie werden allerdings den FEUs des Staatssektors dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Quelle: Statistisches Bundesamt (2020), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019, Fachserie 14 Reihe 5, S. 6.

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

Für die einzelgemeindliche Ebene publizieren die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Modellrechnung der integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018), Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

20 Auskunftspflichtig zur Statistik des Finanzvermögens sind jedoch nur die Einheiten des Staatssektors, also Kern- und Extrahaushalte.

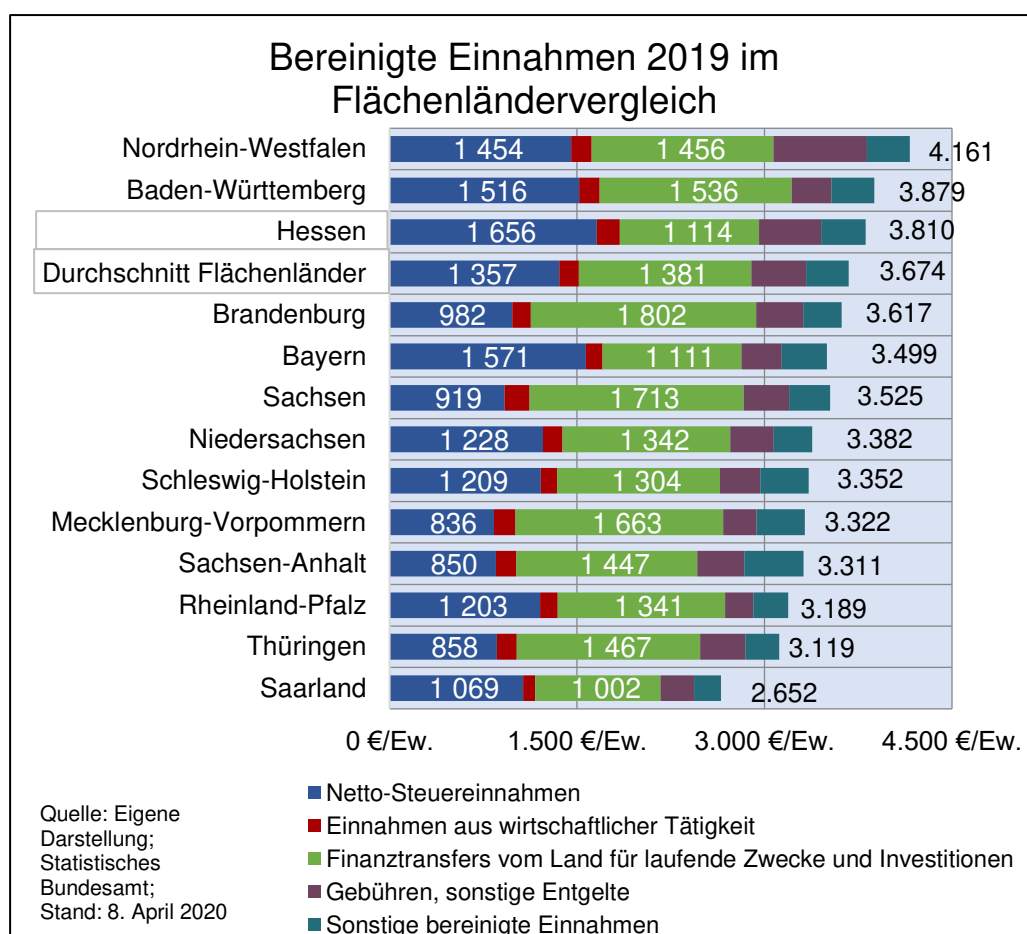
aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldungs- und Vermögenssituation lässt sich insofern nur auf Basis von Gesamtabschlüssen gewinnen.²¹

3.2 Einnahmen

3.2.1 Bereinigte Einnahmen

In Hessen lagen nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes die bereinigten Einnahmen²² der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors im Jahr 2019 bei 23.870 Millionen Euro (Vorjahr: 23.025 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die bereinigten Einnahmen damit um knapp vier Prozent gewachsen. Ansicht 7 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich.

Die hessischen Kommunen hatten im Bundesvergleich mit 3.810 Euro je Einwohner die dritthöchsten Einnahmen.



Ansicht 7: Bereinigte Einnahmen 2019 im Flächenländervergleich

21 Seit der Novellierung der HGO im Mai 2020 sind u.a. Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern von der Pflicht befreit, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Vgl. § 112b Absatz 1 HGO (eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)).

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

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen waren die Netto-Steuererinnahmen²³ von 1.656 Euro je Einwohner.²⁴ Sie waren die höchsten im Flächenländervergleich. Aus diesem Grund konnten die Finanztransfers vom Land²⁵ mit 1.114 Euro je Einwohner geringer als in anderen Ländern ausfallen (Vorjahr: 1.079 Euro je Einwohner).

Bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielten die Kommunen in Hessen mit 187 Euro je Einwohner die zweithöchsten Einnahmen. Lediglich in Sachsen konnte der Wert mit 201 Euro je Einwohner knapp übertroffen werden. Im Durchschnitt lagen die Kommunen der Flächenländer bei 158 Euro je Einwohner.

Mit 496 Euro je Einwohner hatten die hessischen Kommunen ebenfalls die zweithöchsten Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichneten mit 746 Euro je Einwohner höhere Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 437 Euro je Einwohner.

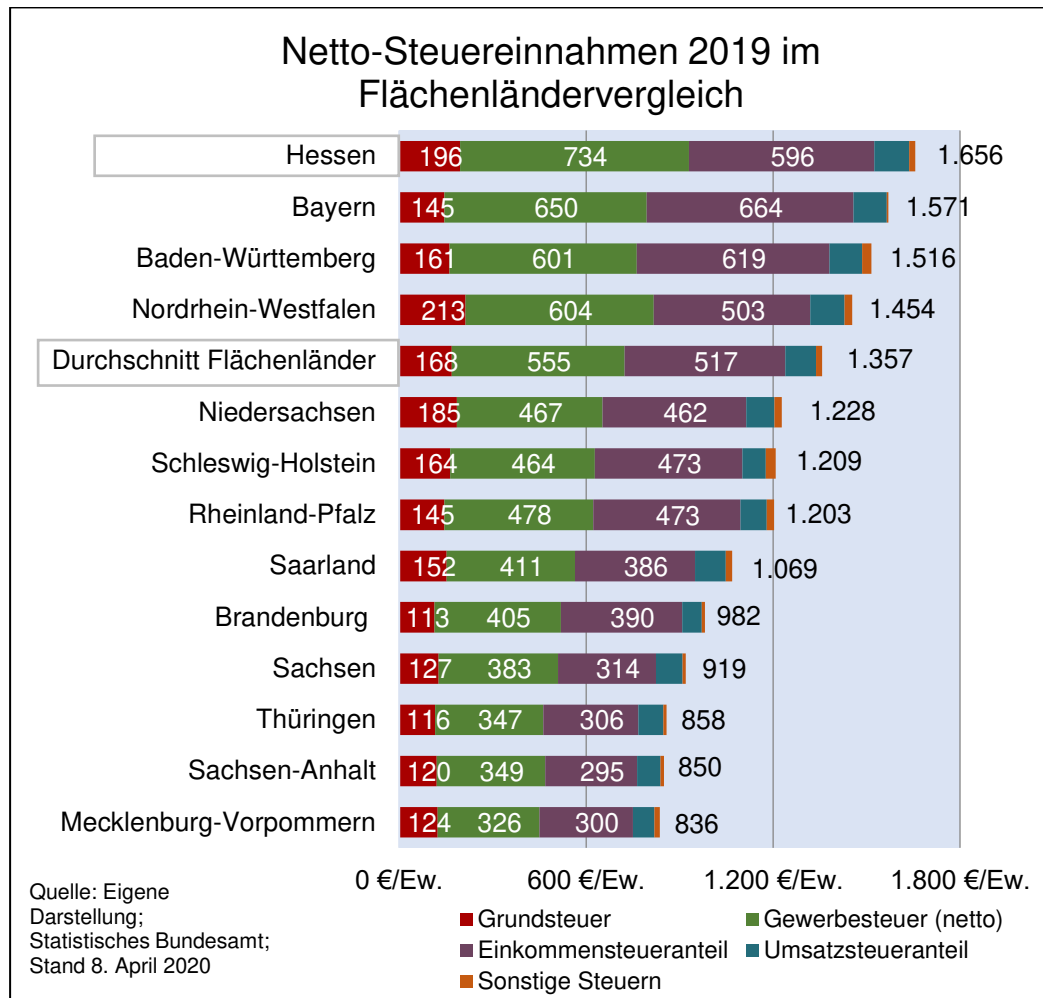
3.2.2 Steuereinnahmen

Die Steuern waren die wichtigste Einnahmequelle der hessischen Kommunen. Im Jahr 2019 machten die Netto-Steuererinnahmen 43,6 Prozent der bereinigten Einnahmen aus. Ansicht 8 zeigt die Netto-Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich.

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

24 Die steuerähnlichen Abgaben sind an dieser Stelle zu den sonstigen bereinigten Einnahmen hinzugerechnet. In Hessen betragen sie 18 Millionen Euro im Jahr 2019. Die originären Netto-Steuererinnahmen liegen im gleichen Jahr bei 10.379 Millionen Euro.

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



Ansicht 8: Netto-Steuerereinnahmen 2019 im Flächenländervergleich

Die Netto-Steuerereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2019 auf insgesamt 10.379 Millionen Euro.²⁶ Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen war die Gewerbesteuer. Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer machten 44 Prozent der gesamten Netto-Steuerereinnahmen des Jahres 2019 aus. In allen anderen Flächenländern war die prozentuale Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gesamtsteuerereinnahmen geringer.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen auf 36 Prozent der Netto-Steuerereinnahmen. Damit war der Einkommensteueranteil die zweitwichtigste Steuerart. Mit 596 Euro je Einwohner verzeichneten die hessischen Kommunen nach den Kommunen in Baden-Württemberg (619 Euro je Einwohner) und Bayern (664 Euro je Einwohner) die dritthöchsten Einnahmen im Flächenländervergleich. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei dem Einkommensteueranteil bei 517 Euro je Einwohner.

Bei der Grundsteuer erreichten die hessischen Kommunen mit 196 Euro je Einwohner ebenfalls einen vergleichsweise hohen Wert. Lediglich in Nordrhein-Westfalen wurde mit 213 Euro je Einwohner ein höherer Wert erzielt. Im Durchschnitt der Flächenländer wurden bei der Grundsteuer 168 Euro je Einwohner vereinnahmt.

²⁶ In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuerereinnahmen bei 104.322 Millionen Euro.

3.2.3 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer kann sprunghaften Veränderungen unterliegen. Sie ist volatil und nur schwer für die Städte und Gemeinden planbar. Krisen mit gesamtwirtschaftlicher Bedeutung wie 2008/2009 die Finanzkrise oder aktuell die Corona-Pandemie können zu erheblichen Einbrüchen des Aufkommens führen. Daneben stehen lokal begrenzte Ereignisse, wie die Abwanderungen oder schlechte Absatzentwicklung einzelner potenter Gewerbesteuerzahler. Nach den Finanzstatusberichten 2019 sind die Kommunen in ihrer Summe für die Jahre 2020 und 2021 von steigenden Gewerbesteuerzahlungen ausgegangen. Sie sollten (brutto) von 5,26 Milliarden Euro in 2019 auf 5,34 Milliarden Euro in 2020 und 5,45 Milliarden Euro in 2021 ansteigen.²⁷ Wie bei den Ordentlichen Ergebnissen zeigt ebenfalls die Auswertung der Finanzstatusberichte zur Gewerbesteuer, dass tendenziell konservativ geplant wird. Im Jahr 2019 haben die Kommunen ein Brutto-Aufkommen bei der Gewerbesteuer von 5,45 Milliarden Euro erzielt, das lag leicht über der ursprünglichen Planung von 5,26 Milliarden Euro.

Angesichts der Corona-Pandemie ist für die Jahre ab 2020 nicht von einem Wachstum, sondern im Gegenteil von einem rückläufigen Steueraufkommen bei der Gewerbesteuer auszugehen.²⁸ Dabei werden in der Tendenz diejenigen Kommunen mit bislang hohem Gewerbesteueraufkommen besonders betroffen sein.²⁹ Über die Kreisumlage ist der Einbruch bei der Gewerbesteuer ebenfalls für die Landkreise für die Folgejahre von Relevanz.³⁰

Ansicht 9 zeigt das Brutto-Gewerbesteueraufkommen 2019 in Euro je Einwohner auf Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise.

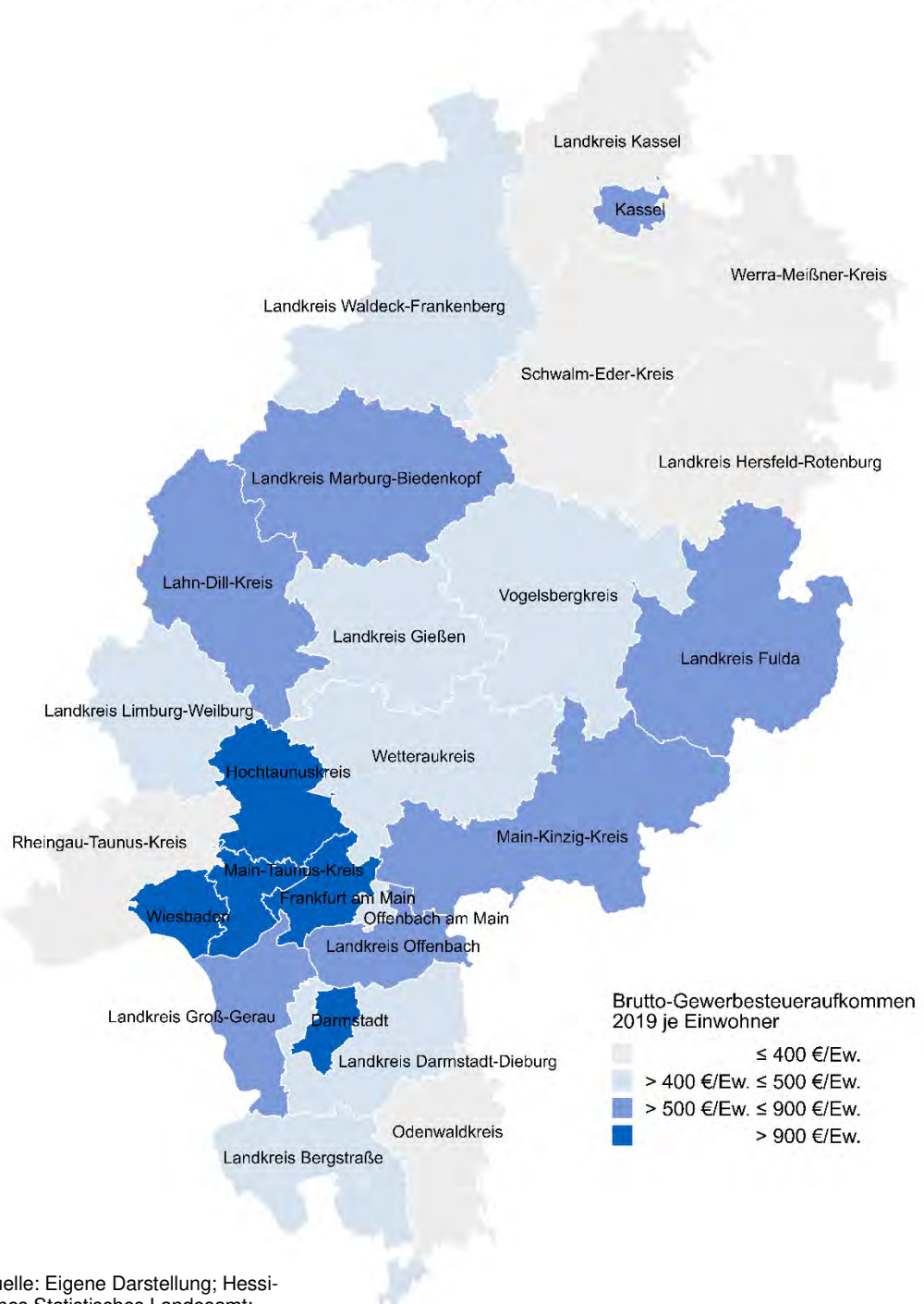
27 Quelle: Auswertung der Finanzstatusberichte 2019 aller hessischen Städte und Gemeinden. Fehlende Werte wurden mit einwohnerbezogenen Durchschnittswerten des jeweiligen Kommunaltyps (Landgemeinden, Kleinstädte usw.) ergänzt.

28 Neben der Gewerbesteuer sind im Steueraufkommen auch der Einkommen- und Umsatzsteueranteil sowie die Spielapparatesteuer von der Pandemie betroffen.

29 Das ist eine Tendenz. Der Zusammenhang ist nicht deterministisch. Kommunen mit geringem Gewerbesteueraufkommen können trotzdem stark von der Corona-Pandemie betroffen sein. Das ist dann der Fall, wenn die örtlichen Gewerbestrukturen besonders krisenanfällig waren.

30 Ohne Hebesatzveränderungen wird das Aufkommen der Schulumlage wegen Änderung der Bemessungsgrundlage ebenfalls sinken. Da die Schulumlage kostendeckend zu erheben ist, werden die Landkreise aber faktisch gezwungen sein, die Hebesätze für die Schulumlage zu erhöhen. Werden im Gegenzug die Kreisumlagehebesätze nicht gesenkt, führt dies zu monetären Belastungen für kreisangehörige Gemeinden und Städte.

Brutto-Gewerbesteueraufkommen 2019



Ansicht 9: Brutto-Gewerbesteueraufkommen 2019

Für die Städte und Gemeinden sind die Folgen der Corona-Pandemie insbesondere bei der Gewerbesteuer von hoher Bedeutung. Im Jahr 2019 lag das Brutto-Gewerbesteueraufkommen insgesamt bei 5,45 Milliarden Euro (868 Euro je Einwohner). Regional zeigen sich jedoch große Unterschiede.

In den Landkreisen Schwalm-Eder (295 Euro je Einwohner), Kassel (314 Euro je Einwohner), Werra-Meißner (321 Euro je Einwohner), Odenwald (324 Euro je Einwohner), Rheingau-Taunus (363 Euro je Einwohner) und Hersfeld-Rotenburg (397 Euro je Einwohner) waren die Brutto-Gewerbesteuereinnahmen vergleichsweise niedrig. In den Landkreisen Hochtaunus (955 Euro je Einwohner) und Main-Taunus (1.404 Euro je Einwohner) sowie den kreisfreien Städten

Darmstadt (1.074 Euro je Einwohner), Wiesbaden (1.263 Euro je Einwohner) und allen voran Frankfurt am Main (2.657 Euro je Einwohner) lagen die Gewerbesteueraufkommen 2019 bei über 900 Euro je Einwohner. Damit werden eben diese Körperschaften die Folgen der Corona-Pandemie voraussichtlich bei der Gewerbesteuer am stärksten spüren.³¹ Allerdings können auch bereits kleinere Gewerbesteuereintrübe in finanzschwachen Kommunen in der Praxis zu erheblichen Einschränkungen führen, sofern vor Ort die Spielräume selbst beeinflussbarer Reaktionen gering sind.

Haushaltsüberschüsse in den konjunkturell guten Jahren³² sollten zur Aufstockung der Ergebnissrücklage genutzt werden, um zusätzlich zum Liquiditätspuffer auch auf der Ergebnisebene unplanmäßige Ereignisse abmildern zu können. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat vor dem Hintergrund der hohen Gewerbesteuervolatilität mit den Finanzplanungserlassen 2019 und 2020³³ insbesondere Kommunen, die von erheblich schwankenden Gewerbesteuererträgen betroffen sind oder waren bzw. bedeutsame Gewerbesteuererträge zu leisten hatten, geraten, Vorsorge für konjunkturelle Eintrübungen zu treffen. Die empfohlene Rücklagenbildung hilft im Ereignisfall Steuererhöhungen oder Kürzungen der Aufwandsseite (insbesondere bei den freiwilligen Leistungen) zu vermeiden.

Mit der 217. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“, die im vorliegenden Kommunalbericht veröffentlicht wird, stellt die Überörtliche Prüfung ein Verfahren zur Berücksichtigung von Risiken aus schwankenden Gewerbesteuererträgen für die Haushaltsplanung vor.

3.3 Ausgaben

3.3.1 Bereinigte Ausgaben

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2019 in Hessen bei 23.651 Millionen Euro (2018: 22.401 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben demnach um knapp sechs Prozent gewachsen. Bei einem Einnahmewachstum von knapp vier Prozent erklärt sich daraus der gegenüber dem Vorjahr niedrigere Finanzierungssaldo des Jahres 2019.

Die drei wichtigsten Ausgabearten waren die Personalausgaben mit 27 Prozent, der laufende Sachaufwand mit 24 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 25 Prozent. Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen.

Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen beliefen sich auf knapp 9,5 Prozent der bereinigten Ausgaben und damit auf 357 Euro je Einwohner. Sie fielen wesentlich niedriger aus als beispielsweise bei den Spitzenreitern Baden-Württemberg (556 Euro je Einwohner) oder Bayern (729 Euro je Einwohner)

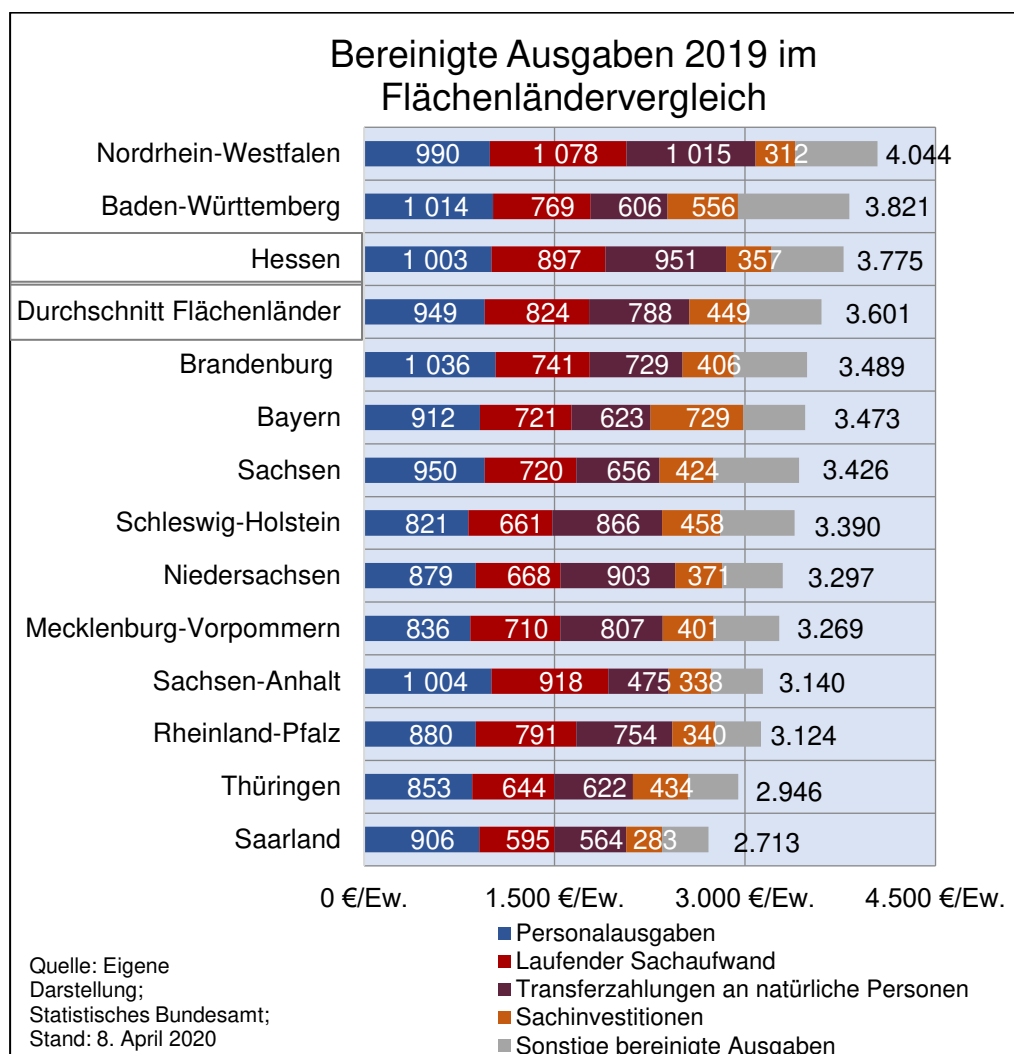
31 Siehe Fußnote 29.

32 Vgl. Pressemitteilung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs vom 28. November 2017 anlässlich der Vorstellung des Kommunalberichts 2017: „Ausgaben und Leistungen nicht an einnahmestarken Jahren orientieren – im Hoch schon an das nächste Tief denken!“

33 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Finanzplanungserlass 2019 vom 13. September 2018, S. 9 f. und Finanzplanungserlass 2020 vom 29. November 2019, S. 9 f.

und lagen sogar unter dem Flächenländerdurchschnitt von 449 Euro je Einwohner.³⁴

Wie aus Ansicht 10 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2019 mit 3.775 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Baden-Württemberg mit 3.821 Euro je Einwohner und Nordrhein-Westfalen mit 4.044 Euro je Einwohner. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 3.601 Euro je Einwohner.



Ansicht 10: Bereinigte Ausgaben 2019 im Flächenländervergleich

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

Die beiden Länder Baden-Württemberg und Bayern erhöhen den Flächenländerdurchschnitt bei den Investitionen. Beide Länder fallen im kommunalen Bereich hinter die anderen Länder bei der Doppik-Umstellung zurück. Der Doppik liegt ein engerer Investitionsbegriff zu Grunde als der Kameralistik. Forschungsarbeiten dazu haben gezeigt, dass bei materiell identischem Investitionsvolumen die statistisch erfassten Investitionen bei doppischer Erfassung niedriger ausfallen. Spiegelbildlich steigt der Sach- und Dienstleistungsaufwand. Vgl. exemplarisch Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2019), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, in: Sachsenlandkurier 6/2019, S. 99 und S. 103.

3.3.2 Aufgabenverteilung

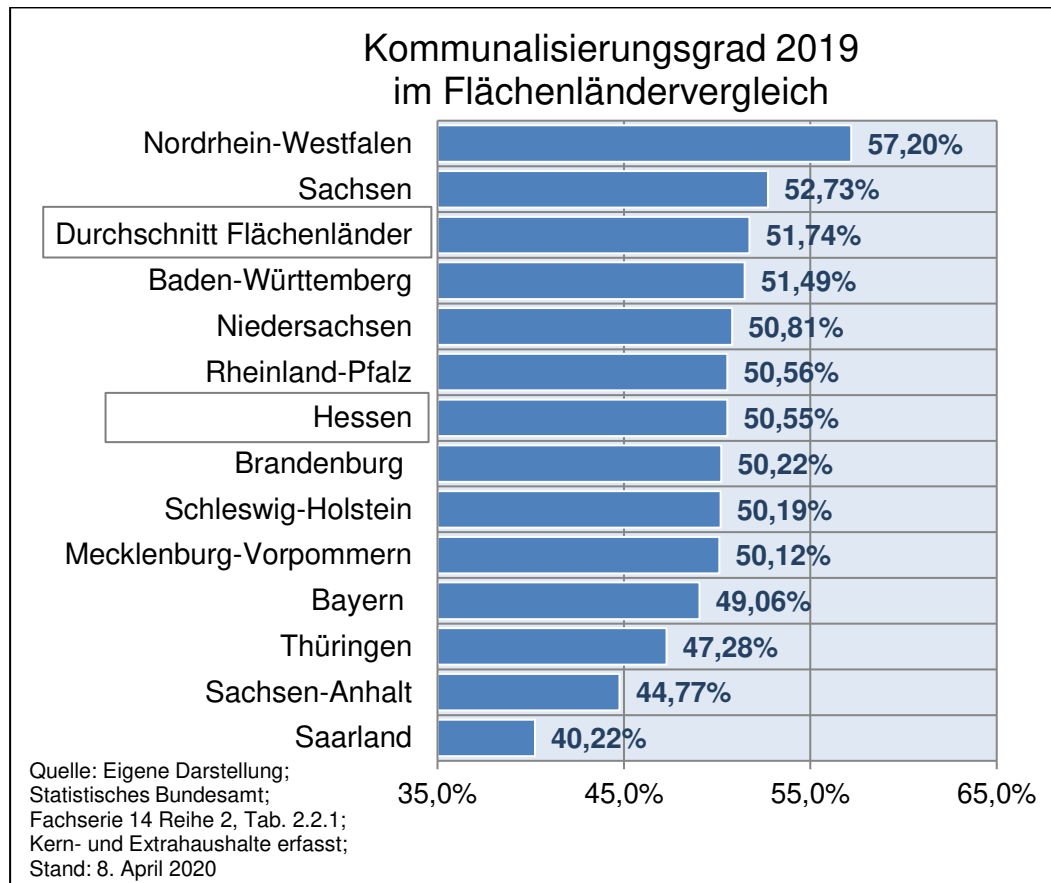
Eine größere Aufgabenfülle und Standards von Land und Kommunen sowie Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung können zu höheren Ausgaben im Vergleich zu anderen Ländern führen. Höhere kommunale Ausgaben im Flächenländervergleich können aber u. a. auch dadurch verursacht sein, dass die kommunale Ebene Aufgaben wahrnimmt, die in anderen Ländern von den Ländern selbst wahrgenommen werden. Die Aufteilung von kommunalen Aufgaben und Landesaufgaben ist im Flächenländervergleich heterogen. Zur Untersuchung der Aufgabenverteilung auf einer hoch aggregierten Ebene hat sich die Kenngröße des Kommunalisierungsgrades etabliert. Der Kommunalisierungsgrad beschreibt den Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Landes und seiner Kommunen. Damit können Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen näherungsweise dargestellt werden. Es ist zu beachten, dass der Kommunalisierungsgrad nur quantitativ interpretierbar ist. Aussagen über die Qualität der Aufgabenwahrnehmung oder die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung lassen sich aus der Größe nicht ableiten.³⁵ Außerdem gibt der Kommunalisierungsgrad keine Auskunft darüber, ob Aufgaben auf kommunaler Ebene pflichtig oder freiwillig erbracht werden. Zur Berechnung des Kommunalisierungsgrades werden im Folgenden die unmittelbaren Ausgaben herangezogen. Die unmittelbaren Ausgaben sind die im Zuge der Aufgabenerfüllung getätigten Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Gesamthaushalt. Zu den unmittelbaren Ausgaben zählen (jeweils ohne Zahlungen an den öffentlichen Gesamthaushalt):³⁶

- Personalausgaben,
- laufender Sachaufwand,
- Zinsausgaben,
- laufende Zuweisungen und Zuschüsse, Schuldendiensthilfen,
- Sachinvestitionen (Baumaßnahmen sowie Erwerb von Sachvermögen),
- Vermögensübertragungen
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
- Darlehen an andere Bereiche und
- Erwerb von Beteiligungen.

Ansicht 11 zeigt den Kommunalisierungsgrad auf Basis der Kassenstatistik 2019 im Flächenländervergleich.

35 Vgl. Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2019), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, in: Sachsenlandkurier 6/2019, S. 78.

36 Die unmittelbaren Ausgaben werden an dieser Stelle aus Aktualitätsgründen aus der Kassenstatistik abgeleitet. Die Berechnung erfolgt in Anlehnung an Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim / Woitek, Florian / Grüttner, André (2017), Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Februar 2017, S. 116-119.



Ansicht 11: Kommunalisierungsgrad 2019 im Flächenländervergleich³⁷

Gemessen an den unmittelbaren Ausgaben lag der Kommunalisierungsgrad 2019 im Durchschnitt der Flächenländer bei 51,74 Prozent. Damit war das Ausgabevolumen der Länderhaushalte etwas geringer als das der Kommunen. Im Flächenländervergleich zeigt sich ein heterogenes Bild. Den geringsten Wert des Kommunalisierungsgrads hatte mit 40,22 Prozent das Saarland und den

37 Berechnung inklusive Zinsausgaben. Vgl. zur Darstellung des Kommunalisierungsgrades mit oder ohne Zinsen Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim / Woitek, Florian / Grüttner, André (2017): Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Februar 2017, S. 117 f.

höchsten Wert mit 57,20 Prozent Nordrhein-Westfalen.³⁸ Der Kommunalisierungsgrad in Hessen lag mit 50,55 Prozent an sechsthöchster Stelle.³⁹ Die Aufgaben werden also in einem ähnlichen Umfang wie in anderen Flächenländern durch die kommunale Ebene wahrgenommen.

3.3.3 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der hessischen Kommunen. Im Jahr 2019 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 6.282 Millionen Euro (Vorjahr: 5.973 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2019 arbeiteten insgesamt 119.360 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.⁴⁰ Hiervon waren elf Prozent Beamte und 89 Prozent Arbeitnehmer⁴¹. Ansicht 12 zeigt die Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals zum 30. Juni 2019.

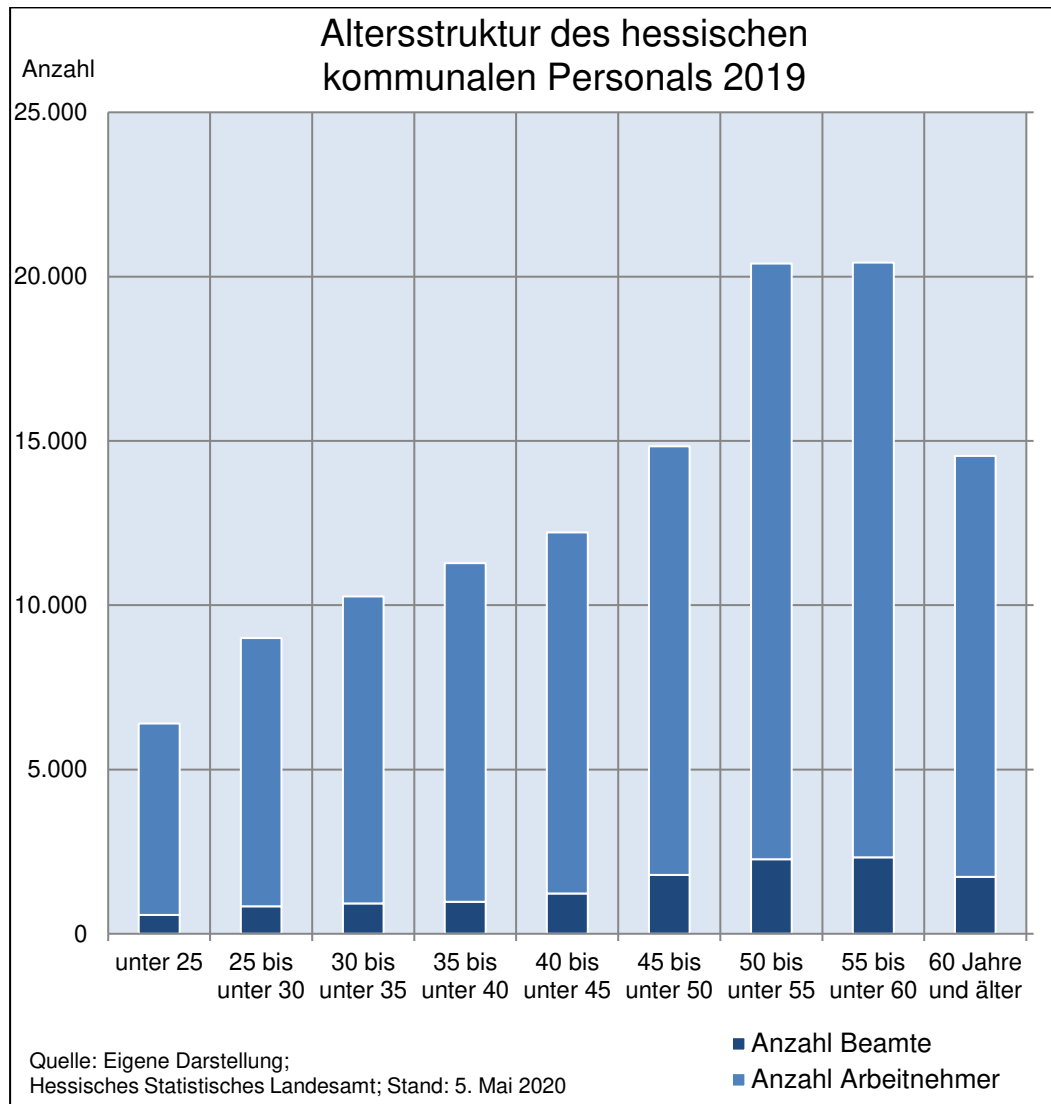
38 Ohne die Extremwerte des Saarlands und Nordrhein-Westfalens betrug der Kommunalisierungsgrad 2019 genau 50,17 Prozent.

39 Bei Betrachtung des Kommunalisierungsgrads 2017 auf Basis der „Nettoausgaben“ errechnete die Bertelsmann-Stiftung für Hessen einen Kommunalisierungsgrad von 42,3 Prozent, den mit Abstand höchsten Wert im Flächenländervergleich. Vgl. Bertelsmann-Stiftung (2019), Kommunaler Finanzreport 2019, S. A 10. Die Nettoausgaben werden von der Bertelsmann-Stiftung auch „Zuschussbedarfe“ genannt und beinhalten im Vergleich zu den unmittelbaren Ausgaben „auch Zahlungen innerhalb des öffentlichen Bereichs: So werden z. B. Kostenerstattungen des Landes an die Kommunen bei der zahlenden Landesebene als ausgabenerhöhend berücksichtigt.“ Überwiegt das Erkenntnisinteresse auf die mit der Ausgabentätigkeit verbundene finanzielle Belastung (Finanzierungsverantwortung), dann sollte der Kommunalisierungsgrad nach Ansicht der Bertelsmann-Stiftung auf der Grundlage der Nettoausgaben gebildet werden. Der auf den unmittelbaren Ausgaben basierende Kommunalisierungsgrad lässt bei dieser Frage keine Aussage zu. Gleichwohl eignen sich die unmittelbaren Ausgaben dazu, die Durchführungsverantwortung zu ermitteln. In diesem Fall vermittelt der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben einen Eindruck davon, in welchem Maße das Land bzw. die Kommunen für die Erbringung öffentlicher Leistungen für den Privatsektor verantwortlich sind. Vgl. Bertelsmann-Stiftung (2017), Kommunaler Finanzreport 2017, S. E 7.

40 Dies entsprach 101.732 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), darunter 96.682 bei Kernhaushalten und Eigenbetrieben.

Betrachtet wurden die Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Zweckverbände und rechtlich selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht. Die ohne Bezüge Beurlaubten und geringfügig Beschäftigte wurden nicht einbezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, letzte Aktualisierung 5. Mai 2020.

41 Bei den Arbeitnehmern handelte es sich zumeist um Tarifbeschäftigte.



Ansicht 12: Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals 2019

In den nächsten 10 bis 15 Jahren werden viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2019 waren 46 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Kommunen sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

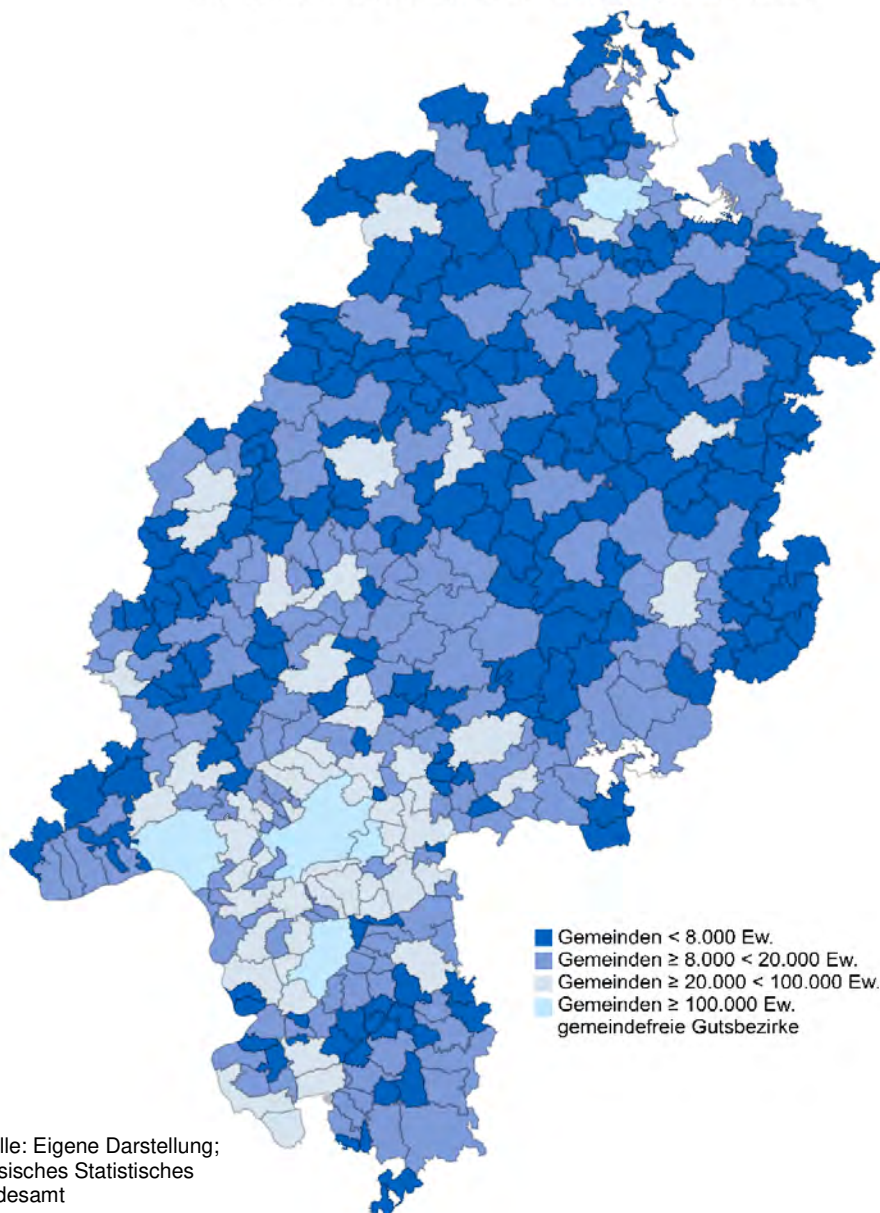
Chancen ergeben sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung freierwerdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumen sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen unter anderem durch interkommunale Kooperationen, Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken. Darüber hinaus wird der Personalgewinnung eine höhere Bedeutung zukommen. Bei der Personalgewinnung stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.

3.3.4 Allgemeine Verwaltung

Mit der 216. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“, der 217. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ und der 218. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere

Gemeinden“ konnte die Überörtliche Prüfung erneut Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der Allgemeinen Verwaltung feststellen. Untersucht wurden 42 Kommunen von rund 1.300 bis etwa 46.000 Einwohnern. Das errechnete Ergebnisverbesserungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung lag für das Jahr 2018 bei rund 7,9 Millionen Euro. Eine für das Spektrum bis über 10.000 Einwohnern durchgeführte Reihenuntersuchung der Überörtlichen Prüfung konnte auf Basis langjähriger Prüfungserfahrungen bereits in der Vergangenheit zeigen, dass kleinere Gemeinden mit weniger als 8.000 Einwohnern Größennachteile bei der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung haben.⁴²

Städte und Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen



Ansicht 13: Städte und Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen⁴³

42 Vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 118.

43 Datenbasis: Einwohnerinnen und Einwohner der hessischen Gemeinde am 31.12.2019 (Hessisches Statistisches Landesamt, Ergebnisse auf Basis Zensus 2011, letzte Aktualisierung: 17. Juli 2020).

In Hessen hatten 212 Städte und Gemeinden weniger als 8.000 Einwohner.⁴⁴ Das sind mehr als 50 Prozent der 423 kreisangehörigen und kreisfreien Städte und Gemeinden. Ansicht 13 macht die räumliche Verteilung nach Gemeindegrößenklassen deutlich. Die Konzentration der kleineren Gemeinden im nord (-östlichen) Hessen ist besonders auffällig. Dagegen gibt es in Südhessen, vor allem im Rhein-Main-Gebiet um Frankfurt am Main und Darmstadt, nur wenige Kommunen unter 8.000 Einwohnern.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) hilft den kleineren Gemeinden, Größenachteile zu reduzieren. Damit kann das Verhältnis von Verwaltungsmitarbeitern zur Einwohnerzahl verbessert werden. Gerade der Bereich Finanz- und Personalverwaltung bietet sich als Einstieg an. Insbesondere Kleinstgemeinden sollten darüber hinaus auch über freiwillige Fusionen nachdenken. Das kann zur Realisierung von Effizienzpotenzialen bei der Allgemeinen Verwaltung führen. In der Praxis spielt des Weiteren die Möglichkeit der Spezialisierung von Mitarbeitern sowie bessere Krankheits- und Urlaubsvertretungen eine Rolle. Neben möglichen Einsparungen bei den Kosten der politischen Führung können größere Verwaltungseinheiten attraktiver für Bewerber sein (Vielfältigkeit der Aufgaben, Aufstiegs-Perspektiven, bessere Bezahlung usw.).

Die Überörtliche Prüfung regte bereits im Jahr 2013 an, rechtliche Grundlagen zu schaffen, die freiwillige Fusionen begünstigen.⁴⁵ Das Land hat mittlerweile die Anreize für freiwillige Fusionen durch entsprechende Unterstützungen intensiviert. Unter anderem sind monetäre Hilfestellungen möglich, wie zum Beispiel Projektunterstützungen für eine Machbarkeitsstudie, Unterstützung der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase des Fusionsprozesses, Entschuldungshilfen auf Basis des Hessischen Schutzschirmgesetzes⁴⁶ und Erhaltungs- und Investitionsförderungen als eine Art „Startkapital“.⁴⁷ Einen automatischen Vorteil kraft Gesetz gibt es, wenn der Zusammenschluss von Kommunen die Grenze von 7.500 Einwohnern überschreitet. Dann hat die neue Kommune

44 Aufgrund des Stichtages 31.12.2019 ohne Berücksichtigung der Fusion von Oberweser und Wahlsburg zur Gemeinde Wesertal zum 1. Januar 2020.

45 Vgl. Kommunalbericht 2013 (Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT -Drs. 18/7663, S. 78.

46 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 9. Mai 2020, „Hessische Kommunen profitieren von klaren Regelungen zur Unterstützung“. Wie bei den Schutzschirmkommunen ist die Entschuldungshilfe für Gemeindefusionen damit auf maximal 46 Prozent der Kernhaushaltsschulden begrenzt; vgl. Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz - SchuSG) vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128) zuletzt geändert durch zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2020 (GVBl. S. 462) und vgl. Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (Schutzschirmverordnung - SchuSV) vom 21. Juni 2012 zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. Juni 2020 (GVBl. S. 462).

47 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2020): Enge Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit - Der Gemeindeverwaltungsverband und die freiwillige Fusion im Überblick, in: Kommunales Beratungszentrum Hessen (Hrsg.): Kongressbroschüre zur Fachtagung „Gemeinsam stärker – Dynamische und nachhaltige Kommunalstrukturen“ am 26. Oktober 2019 in Rosbach v.d. Höhe, S. 17 ff.

gem. §§ 7 und 19 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG vom 03.08.2015)⁴⁸ eine Einwohnerveredlung im Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 109 Prozent. Das bedeutet faktisch, dass für jeden Einwohner mehr Schlüsselzuweisungen an die Kommune fließt als ohne Fusion.⁴⁹

Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung zeigten ebenfalls, dass kleinere Städte und Gemeinden mit unter 8.000 Einwohnern unabhängig von etwaigen IKZ- und Fusionsbemühungen zurückhaltend gegenüber der Gründung von Eigenbetrieben sein sollten.⁵⁰ Mit der Ausgliederung von Gebührenhaushalten (Wasser / Abwasser) insbesondere in Form von Eigenbetrieben verlieren kleinere Gemeinden die Möglichkeit, Mitarbeiter durch weitere Verwaltungsaufgaben besser auszulasten. Bei Eigenbetrieben sind ferner eigene Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Buchhaltungen notwendig. Hinzu kommen eigene Gremiensitzungen. Das verursacht vermeidbare Mehrkosten. Nach Auswertung der Finanzstatusberichte 2019 haben trotzdem aktuell noch 21 Gemeinden mit unter 8.000 Einwohnern Eigenbetriebe. Das ist jede zehnte Kommune dieser Gemeindegrößenklasse.

3.3.5 Kinderbetreuung

Die Corona-Pandemie hat den Stellenwert und die Bedeutung der Kinderbetreuung hervorgehoben. Sowohl für die Kinder, die Eltern als auch die Wirtschaft ist eine funktionierende Betreuung der Kinder wichtig. Der Aufgabenbereich der Kinderbetreuung gehört für Städte und Gemeinden zu den aufwandsstärksten Politikfeldern. Die Wirtschaftlichkeit der Kindertageseinrichtungen ist durch die Auslastung, die Betreuungsdauer, durch Standardsetzung und Steuerung sowie durch Elternbeiträge beeinflussbar.⁵¹

Elternbeiträge dienen den Kommunen als sozialpolitisches Werkzeug, aber auch als Steuerungsinstrument für die Nachfrage nach der Betreuungsdauer. Mit der Maßgabe, die Eltern von der Beitragspflicht freizustellen, erstattet das Land Hessen den Kommunen seit dem 1. August 2018 pro Kind 135,60 Euro

Auswirkungen der Beitragsfreistellung für Ü3-Kinder auf die Betreuungsdauer

48 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015, letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 19 Hauptansatz

Der Hauptansatz einer Gemeinde ist das Produkt aus ihrer Einwohnerzahl und dem folgenden Prozentsatz:

1. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a [Untergruppe der Grundzentren mit einer Einwohnerzahl von weniger als 7.500]: 100 Prozent,
2. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b [Untergruppe der Grundzentren mit einer Einwohnerzahl ab 7.500, die keine Sonderstatus-Städte sind]: 109 Prozent,

[...]

49 Dieser gesetzlichen Regelung im HFAG liegt eine entsprechende Erhebung zugrunde, wonach die Aufgabenwahrnehmung durch einwohnerstärkere Städte und Gemeinden entsprechend kostenaufwändiger ist als durch kleinere Städte und Gemeinden.

50 Vgl. 160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2013 (Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT -Drs. 18/7663, S. 76 f.

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

monatlich für eine bis zu sechsstündige Betreuung von Kindern ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt (Ü3-Betreuung).⁵² Aktuell nehmen alle hessischen Städte und Gemeinden an diesem Landesprogramm teil.⁵³

Durch die Landesförderung wird die Steuerungsfunktion der Elternbeiträge reduziert. Es besteht für Eltern der Anreiz, ihre Ü3-Kinder mindestens für das der sechsstündigen Betreuung am nächsten kommende Betreuungsmodul anzumelden.⁵⁴

Soweit die Ü3-Betreuung sechs Stunden übersteigt, können hierfür zeitanteilige Elternbeiträge erhoben werden. Kommunen sind aufgrund der Beitragsfreistellung bei der Festlegung hierzu nicht vollkommen frei. Die maximal zulässigen Gebühren werden wie folgt ermittelt:⁵⁵

1. Von den in der Kommune vorhandenen Betreuungsmodulen wird dasjenige herangezogen, das der sechsstündigen Freistellung am nächsten kommt.
2. Basierend auf diesem Modul wird der rechnerische Kostenbeitrag für eine tägliche Betreuungsstunde errechnet.
3. Mit diesem Beitrag pro Betreuungsstunde können dann die über sechs Stunden hinausgehende Betreuungszeiten maximal belegt werden.

Folgendes praxisnahes Rechenbeispiel verdeutlicht die Vorgehensweise: Das der sechsstündigen Freistellung am nächsten kommende Betreuungsmodul (Referenzmodell) einer Kommune liegt bei fünf Stunden Betreuung pro Tag für 140 Euro monatlich. Das entspricht 28 Euro pro Stunde. Für ein Betreuungsmodul von acht Stunden pro Tag dürften demnach maximal 56 Euro (zwei Stunden x 28 Euro) monatlich verlangt werden. Im Vergleich zu den Kosten ohne die Beitragsfreistellung führt dieses „Proportionalitätsgebot“⁵⁶ zu günstigen Ganztagsangeboten. Der Steuerungseinfluss der Kommune auf die Betreuungsdauern wird indes eingeschränkt.

Wird durch das Proportionalitätsgebot der Beitragsunterschied zwischen der Vormittags- und der Ganztagsbetreuung vor Ort nur unwesentlich, kann das zu folgendem Effekt führen: Eltern melden ihre Kinder zwecks mehr Flexibilität für eine längere Betreuungszeit an, ohne diese tatsächlich regelmäßig in Anspruch zu nehmen.⁵⁷ Die Mehrkosten werden mit dem erweiterten Nutzen (bei Bedarf längere Betreuungsdauer) von jeder Familie individuell abgewogen.

52 Vgl. Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften vom 30. April 2018 (GVBl., S. 69). Nach § 32c des geänderten HKJGB steigen die Zuwendungen des Landes in den Jahren 2020 bis 2025 um jeweils rund 2 Prozent zum Vorjahr.

53 Vgl. Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Zweiter Teil – Tageseinrichtungen für Kinder, Kindertagespflege, Ein Überblick für die Fachpraxis, Aktualisierte Ausgabe 2019, S. 30 (Stand September 2019).

54 Mit der Ausweitung der Beitragsfreistellung auf bis zu sechs Stunden geht keine Verpflichtung zur Vorhaltung eines bestimmten Betreuungsangebots einher. Dies steht den Kommunen weiterhin frei. Für ein fünfständiges Modul müssen Kinder in vollem Umfang freigestellt werden. Es besteht jedoch keine Verpflichtung, das Modul auf sechs Stunden auszuweiten. Vgl. FAQ des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration zur sechsstündigen Beitragsfreistellung, unter <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/ab-1-august-ist-der-besuch-des-kindergartens-vom-vollendeten-3-lebensjahr-bis-zum-schuleintritt-6> (abgerufen am 25.03.2020).

55 Vgl. ebenda.

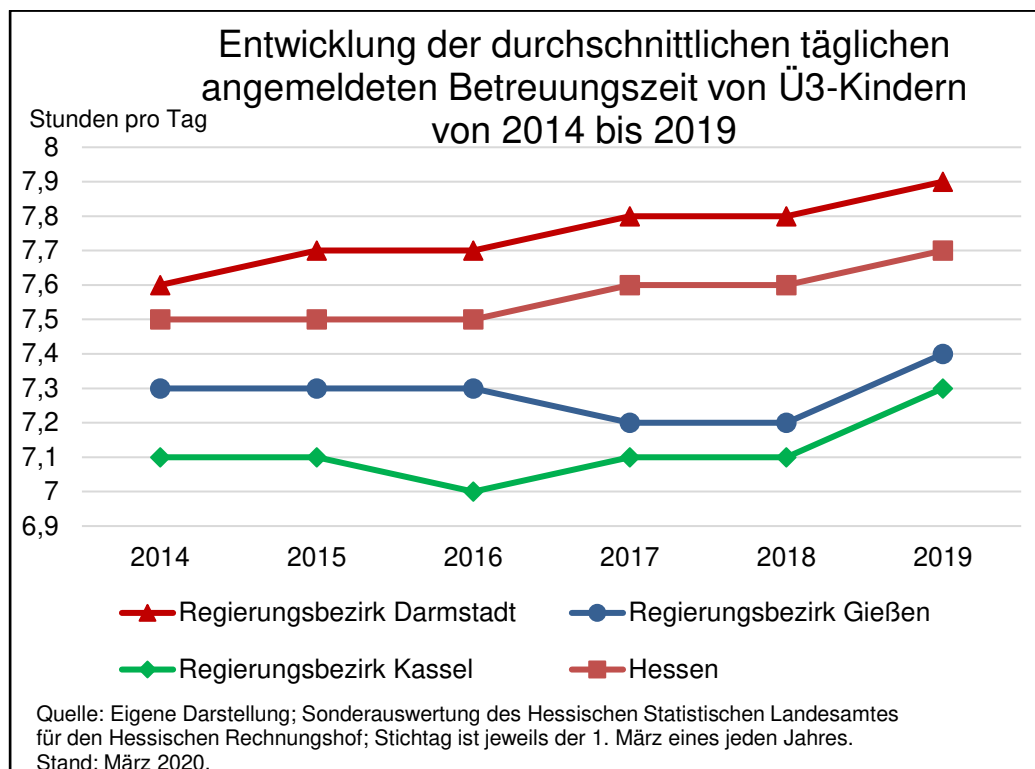
56 Vgl. § 32c Absatz 2 HKJGB in der Fassung vom 25. Juni 2020 (GVBl. S. 436).

57 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT -Drs. 19/3908, S. 286.

Die längeren Anmeldezeiten führen unabhängig von den tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Kinder bei den Kommunen zu:⁵⁸

- einem höheren Bedarf an Fachkräften,
- zu einem höheren Personalaufwand
- und damit zu höheren Kosten insgesamt.

Die Entwicklung der durchschnittlichen täglichen Betreuungszeiten von Ü3-Kindern von 2014 bis 2019 zeigt Ansicht 14.



Ansicht 14: Entwicklung der durchschnittlichen täglichen angemeldeten Betreuungszeit von Ü3-Kindern von 2014 bis 2019

Hessenweit hat sich die durchschnittliche tägliche Betreuungszeit von 7,5 Stunden im Jahr 2014 auf 7,7 Stunden im Jahr 2019 erhöht. In allen drei Regierungsbezirken haben sich die Betreuungszeiten in dieser Zeitspanne erhöht. Zwischen den Jahren 2018 und 2019 gab es in allen drei Regierungsbezirken einen Anstieg. Es ist davon auszugehen, dass die sechsstündige Freistellung diesen Effekt unterstützt hat.

Trend zur längeren Betreuung

Höhere Betreuungsdauern führen in der Folge zu höheren Personalaufwendungen.⁵⁹ Der Detailblick auf die einzelnen Regierungsbezirke zeigt Unterschiede der Betreuungsdauern. Im südhessischen Regierungsbezirk Darmstadt waren in allen Jahren die höchsten und im nordhessischen Regierungsbezirk Kassel die niedrigsten durchschnittlichen Betreuungszeiten zu verzeichnen.

58 Siehe exemplarisch Kapitel 4.6 Kinderbetreuung.

59 Zur Vervollständigung ist darauf hinzuweisen, dass Träger, welche die allgemeinen Förder Voraussetzungen erfüllen und am 1. März des Kalenderjahres Kinder betreuen, die Grundpauschale nach § 32 Abs. 2 HKJGB für alle Krippen, Kindergärten und altersübergreifenden Einrichtungen erhalten. Die Grundpauschale wird differenziert nach Alters- bzw. Betreuungsartgruppen (je älter, desto weniger Förderung) und gestaffelten Betreuungszeitkategorien (je länger, desto mehr Förderung). Bei Überschreitung einer Stufe erhält der Träger für das jeweilige Kind demnach auch höhere Grundpauschalen des Landes.

3.3.6 Schwimmbäder

Schwimmbäder gehören zum Aufgabenbereich Sport. Der Sport ist nach Artikel 26g Hessische Landesverfassung, wie in nahezu allen Bundesländern,⁶⁰ ein Staatsziel. Die Kommunen sind diesem Staatsziel verpflichtet. Unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 19 Abs. 1 HGO⁶¹) können Kommunen ihren Einwohnern Schwimmbäder und Badeseen als freiwillige kommunale Leistung anbieten.⁶²

Ansicht 15 nimmt einen Flächenländervergleich des Bäderangebots vor.⁶³ Zur Einordnung der absoluten Bäderzahlen wird die Bäderzahl in Bezug auf die Fläche und die Einwohnerzahl betrachtet. Die Spannweite der Bäder sowohl bezogen auf die Einwohner als auch auf die Fläche ist beträchtlich. Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben in Bezug auf die Fläche mit 2,95 und 2,92 Bädern je 100 km² Fläche die höchsten Werte. Mit 0,19 und 0,3 Bädern je 100 km² Fläche haben Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg die geringsten Werte. Die beiden Länder haben auch in Bezug auf die Einwohnerzahl die wenigsten Bäder. Mecklenburg-Vorpommern hat 2,8 und Brandenburg 3,5 Bäder je 100.000 Einwohner. Hier können u.a. geografische Besonderheiten (Seenplatte, Meerzugang etc.) ursächlich sein. Die höchste Fallzahl an Bädern je 100.000 Einwohner haben Thüringen (9,66) und Baden-Württemberg (8,75).

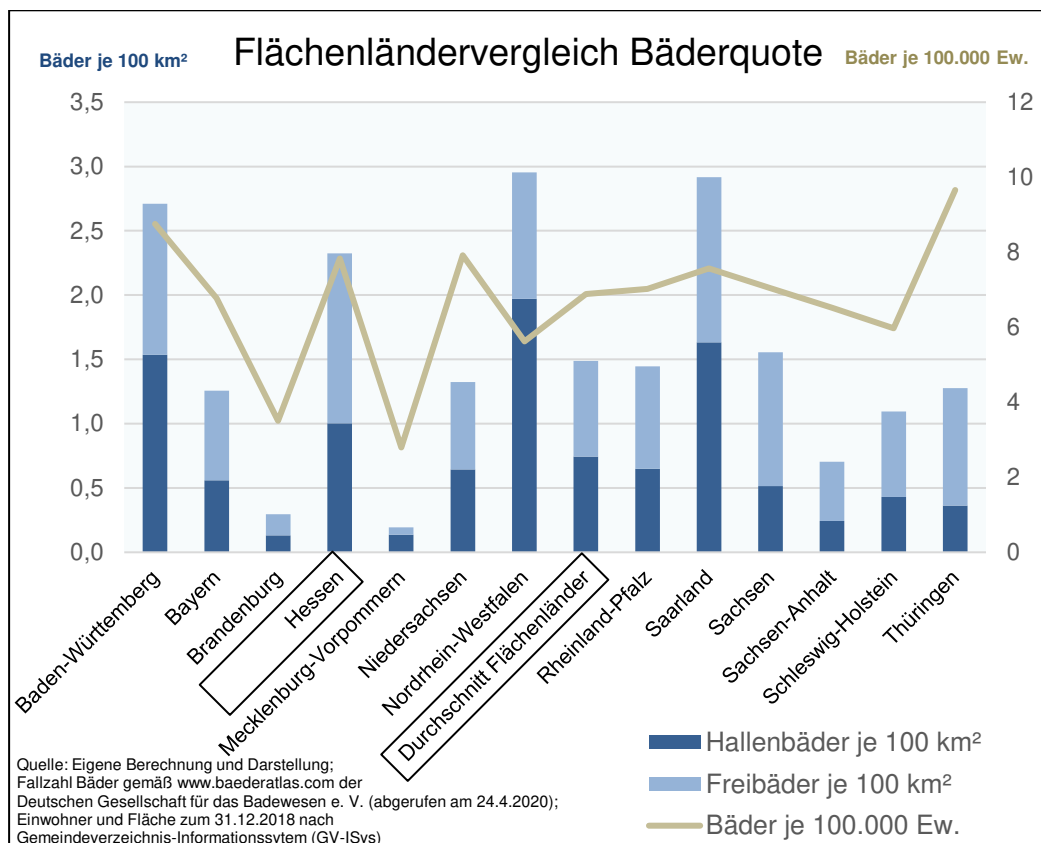
In Hessen gibt es je 100.000 Einwohner 7,84 und je 100 km² Fläche 2,33 Bäder. Der Durchschnitt der Flächenländer je 100.000 Einwohner beträgt 6,89 und je 100 km² Fläche 1,49 Bäder. Hessen hat damit sowohl in Bezug auf die Einwohner als auch in Bezug auf die Fläche eine erhöhte Bäderquote. Interessant ist ferner der Detailblick auf die Bäderarten. Nicht nur bei den Freibädern ist der hessische Wert je 100 km² Fläche (1,32 Bäder) höher als der Flächenländerdurchschnitt (0,74 Bäder). Bei den kostenintensiveren Hallenbädern ist die hessische Bäderlandschaft mit 1,0 Hallenbädern je 100 km² ebenfalls überdurchschnittlich (Durchschnitt Flächenländer 0,75) ausgebaut.

60 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sport als Staatsziel im Grundgesetz, WD 10-3000 -069/18, Abschluss der Arbeit am 6. September 2018, S. 19 ff.

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

62 Schulträger sollen nach § 158 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz auch Gelegenheit für den Schwimmunterricht schaffen.

63 Die Fallzahlen der Bäder entstammen der Webpräsenz www.baederatlas.com der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e. V. Sie haben keinen amtlichen Charakter. Die Daten werden fortlaufend aktualisiert. Gleichwohl kann nicht garantiert werden, dass alle Bäder erfasst sind. Die im Bäderatlas enthaltenen Kombibäder werden mit ihrem Hallenbad und ihrem Freibadanteil jeweils den Hallenbädern und den Freibädern zugeschlagen. Schuleigene Hallenbäder (Lehrschwimmbecken) sind nach Auskunft der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e.V. vom 12. Mai 2020 im Bäderatlas erfasst (etwa 500 von geschätzten 1.000) und mithin im Flächenländervergleich berücksichtigt.



Ansicht 15: Flächenländervergleich Bäderquote

Die überdurchschnittlichen Werte für Hessen sagen nichts über einzelne Kommunen und unterschiedliche Besiedlungsstrukturen innerhalb des Landes aus. Neben der reinen Existenz von Bädern ist deren wirtschaftlicher Betrieb für die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit von essentieller Bedeutung. Mit der 221. Vergleichenden Prüfung "Schwimmbäder und Badeseen" hat die Überörtliche Prüfung die Versorgung des südhessischen Raums mit Bädern und die Wirtschaftlichkeit des Bäderbetriebs ausgewählter Körperschaften geprüft. Die Ergebnisse sind im vorliegenden Kommunalbericht veröffentlicht. Unter anderem wird ein Analyseleitfaden zum Erhalt des Schwimmbadangebots vorgestellt.

Angesichts der Corona-Pandemie hat sich der Existenzkampf einiger Bäder verstärkt. Badegäste sind ausgeblieben und die Besucherentwicklung für die Zukunft ist zumindest ungewiss. Fixkosten fallen indes weiterhin an. Unter diesen Rahmenbedingungen stellt sich umso mehr die Frage nach der Zukunftsfähigkeit einzelner Bäder und nach Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Wirtschaftlichkeit.

3.3.7 Kulturausgaben

Nach Artikel 26e der Verfassung des Landes Hessen⁶⁴ genießt die Kultur den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Kulturförderung ist ein Staatsziel. Trotzdem ist der Aufgabenbereich weitgehend⁶⁵ freiwilliger Natur und steht bei hohem Konsolidierungsdruck naturgemäß häufig im Fokus. Dabei geht es nicht nur um die Frage des „Wie“ der Aufgabenerledigung, sondern auch um das „Ob“ der Aufgabendurchführung.

Unter den öffentlichen Anbietern sind die Kommunen der wichtigste Akteur für Kulturangebote. Nach dem Kulturfinanzbericht 2018 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder entfallen deutschlandweit 45 Prozent der öffentlichen Kulturausgaben von insgesamt 10,4 Milliarden Euro im Jahr 2015 auf die Gemeinden und Gemeindeverbände. Weitere 40 Prozent tragen die Länder und 15 Prozent der Bund.⁶⁶

Unter kommunaler Kulturförderung summiert der Kulturfinanzbericht dabei die Ausgaben für Theater und Musikpflege, Bibliotheken, Museen, Denkmalschutz sowie sonstige Kulturpflege und Kulturverwaltung.⁶⁷ Als Ausgaben werden die sog. Grundmittel herangezogen. Das sind die Ausgaben abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren Einnahmen aus dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen Bereich. Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs einschließlich der investiven Maßnahmen an.⁶⁸

Die gesamten Auszahlungen der Kommunen in Hessen für Kultur nach analoger Abgrenzung zum Kulturfinanzbericht liegen im Jahr 2018 bei 599 Millionen Euro (95 Euro je Einwohner).⁶⁹

Ansicht 16 zeigt die gesamten Auszahlungen der Kommunen für Kultur im Jahr 2018 auf Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise.⁷⁰

64 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. 1946, 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)

65 Beispielsweise der Bereich Denkmalschutz ist pflichtig (§ 1 Abs. 1 Hessisches Denkmalschutzgesetz (HDSchG) vom 28. November 2016, GVBl. 2016, 211). Nach den §§ 4 und 8 HDSchG sind grundsätzlich die Unteren Denkmalschutzbehörden für den Denkmalschutz zuständig. Untere Denkmalschutzbehörde ist in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Magistrat, in den Landkreisen der Kreisausschuss. Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung.

66 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, erschienen im Dezember 2018, S. 21; ein Ländervergleich mit dem Fokus auf Hessen findet sich im Kommunalbericht 2019.

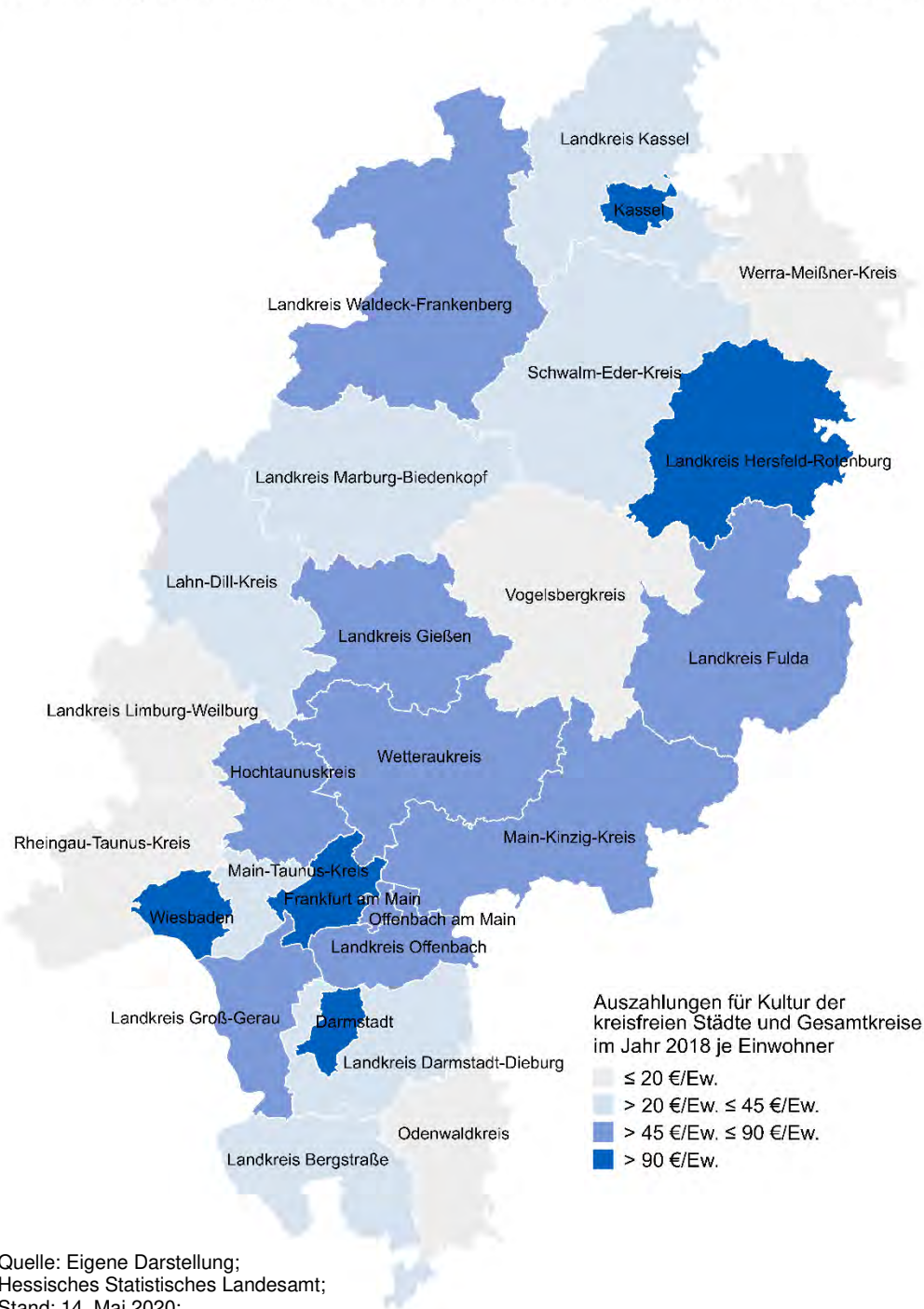
67 Die Abgrenzung nach dem Kulturfinanzbericht (siehe Fußnote 66) ist nicht 1:1 identisch zu dem nach Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO vorgesehenen Produktbereich 4 „Kultur und Wissenschaft“.

68 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, erschienen im Dezember 2018, S. 15.

69 Die Angaben zu den laufenden Grundmitteln sowie zu den gesamten Auszahlungen im Kulturbereich der Gemeinden und der Gemeindeverbände des Jahres 2018 in analoger Abgrenzung zum Kulturfinanzbericht entstammen einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes für den Hessischen Rechnungshof vom 14. Mai 2020.

70 Zu Vergleichszwecken wird die Zusammenfassung eines Landkreises sowie dessen kreisangehörigen Gemeinden als Gesamtkreis bezeichnet.

Auszahlungen für Kultur der kreisfreien Städte und Gesamtkreise im Jahr 2018



Ansicht 16: Auszahlungen für Kultur der kreisfreien Städte und Gesamtkreise im Jahr 2018

In den Gesamtkreisen Limburg-Weilburg (12,1 Euro je Einwohner), Werra-Meißner (14,9 Euro je Einwohner), Rheingau-Taunus (15,6 Euro je Einwohner), Odenwald (17,5 Euro je Einwohner) und Vogelsberg (19,8 Euro je Einwohner) sind die Kulturauszahlungen vergleichsweise niedrig. Im Gesamtkreis Hersfeld-Rotenburg (92,4 Euro je Einwohner) sowie den kreisfreien Städten Wiesbaden (152,3 Euro je Einwohner), Kassel (165,9 Euro je Einwohner), Darmstadt (226,4 Euro je Einwohner) und allen voran Frankfurt am Main (371,4 Euro je Einwohner) liegen die Kulturauszahlungen 2018 bei über 90 Euro je Einwohner.

Für einzelgemeindliche Vergleiche bietet sich neben dem Blick auf die gesamten Auszahlungen die Betrachtung der laufenden Grundmittel im Kulturbereich an. Diese lassen die im Zeitverlauf stark schwankenden Ausgaben und Einnahmen für Bau- und andere Investitionen, welche die Vergleichbarkeit beeinträchtigen, unberücksichtigt. Die laufenden Grundmittel lagen für die Summe der hessischen Kommunen im Jahr 2018 bei 438 Millionen Euro (70 Euro je Einwohner). Die laufenden Grundmittel und die gesamten Auszahlungen für die Kulturförderung können auf einzelgemeindlicher Ebene online über den Kommunalmonitor der Überörtlichen Prüfung eingesehen werden.

Insgesamt erscheint ein Blick ausschließlich auf die Höhe der monetären Kulturförderung als verkürzt. Ein höherer Mitteleinsatz führt nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung des Angebots. Gerade im Bereich der Kultur geht es auch um die Qualität und die Wirkung der Angebote. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der zu Veränderungen bei den (potenziellen) Nutzern der Angebote führt.

Die Überörtliche Prüfung hat mit der 220. Vergleichenden Prüfung „Kultur“, die im vorliegenden Kommunalbericht veröffentlicht wird, die Aufwendungen für die Kulturförderung bei ausgewählten Körperschaften vergleichend bewertet. Dabei werden auch das kulturelle Spektrum, die Nutzungsintensität sowie der Empfängerradius analysiert.

3.4 Ermittlung Siedlungsindex – Landkreise

Mit der 203. Vergleichenden Prüfung „Siedlungsstruktur“ wurde 2017 erstmalig ein Siedlungsindex für Städte und Gemeinden (Siedlungsindex G) entwickelt. Ermittelt und berechnet wurde dieser Siedlungsindex G in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. von der Universität Leipzig um Herrn Prof. Lenk. Er wird mit einem mehrschichtigen komplexen Rechenmodell auf der Grundlage verschiedener aktueller statistischer Daten berechnet.⁷¹ Dieser Siedlungsindex G hat sich aus der 203. Vergleichenden Prüfung heraus zwischenzeitlich zu einer anerkannten Maßzahl entwickelt, die u.a. zur Verteilung finanzieller Förderungen (z.B. KFA) herangezogen werden kann.⁷²

Der Siedlungsindex G war nur für Städte und Gemeinden konzipiert, nicht aber für die Landkreise. Der aus den verschiedenen Bereichen heraus definierte Bedarf indizierte jedoch die Weiterentwicklung zu einem eigenen Index für die Landkreise – dem Siedlungsindex L.

Allerdings konnte nicht 1:1 auf die für Städte und Kommunen definierten Parameter zurückgegriffen werden. Zwar wurde analog zum Siedlungsindex G für eine erste Untersuchung der Siedlungsstruktur der hessischen Landkreise die drei Einzelindikatoren herangezogen. Unter wissenschaftlicher Begleitung wurden dafür die aus der 203. Vergleichenden Prüfung bekannten Indikatoren jedoch konsequent weiterentwickelt und methodisch dem anderen Untersuchungsbereich der Landkreise angepasst.

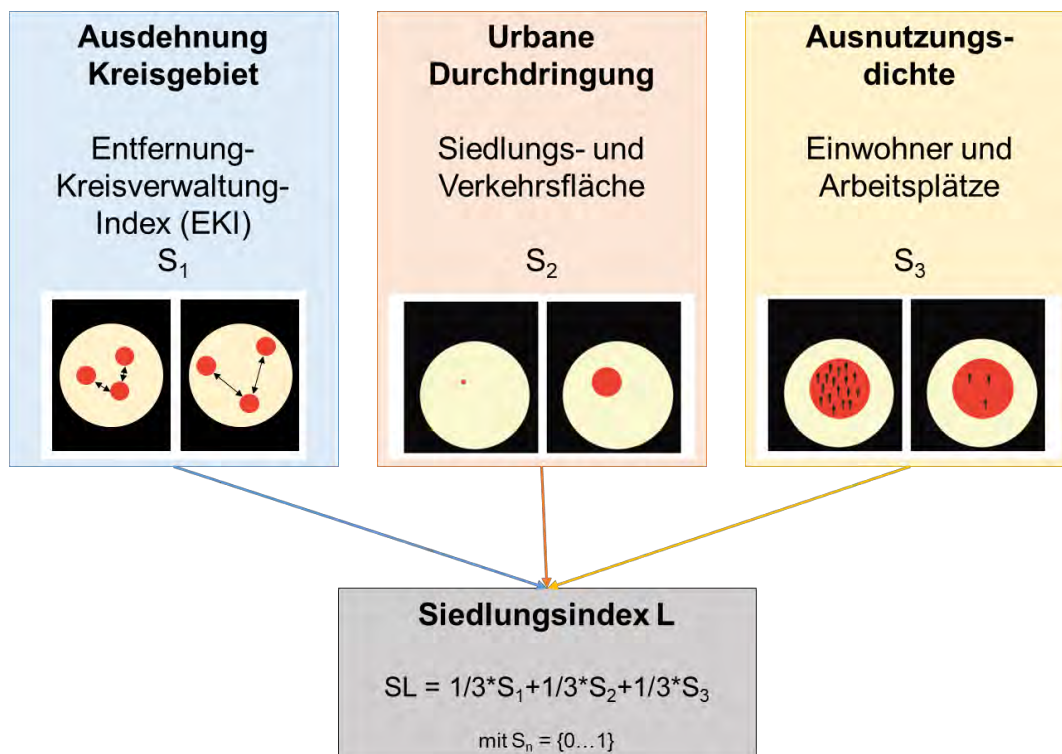
71 Siehe Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 81 ff.

72 Siehe Ergebnisbericht der Expertenkommission zentrale Orte und Raumstruktur (ZORa) vom Mai 2019, S. 13 und Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis 90/ Die GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 170.

Folgende Indikatoren wurden für eine erste Berechnung eines Siedlungsindex für die Landkreise (Siedlungsindex L) herangezogen:

- **Ausdehnung Kreisgebiet:**
Der Indikator misst die nach Einwohnern gewichtete mittlere Distanz (aller Ortsteile) der kreisangehörigen Gemeinden zum Hauptsitz der Kreisverwaltung (Entfernung-Kreisverwaltung-Index (EKI)).⁷³
- **Grad der urbanen Durchdringung:**
Dieser Indikator misst den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche des Landkreises.⁷⁴
- **Ausnutzungsdichte:**
Dieser Indikator misst mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte wie intensiv die Siedlungsfläche eines Landkreises genutzt wird.⁷⁵

Diese drei Indikatoren gehen gleichgewichtet in das Gesamtmaß für den Siedlungsindex L ein. Eine unterschiedliche Gewichtung, wie sie bei dem Siedlungsindex G vorgenommen wurde, entfällt, da beim Siedlungsindex L alle Einzelindikatoren auf den Bereich [0 ... 1] normiert werden.



Ansicht 17: Siedlungsindex L für Landkreise der Überörtlichen Prüfung in Hessen

Das skizzierte Konzept zur Ermittlung des Siedlungsindex L greift auf etablierte Maßzahlen und Methoden der Forschung im Bereich Raumordnung und Sozialgeographie zurück. Aus den einzelnen auf den Bereich [0 ... 1] normierten Indikatoren der Landkreise errechnete die Überörtliche Prüfung den Siedlungsindex L.

73 Eigene Berechnung auf Basis der Daten des Hessischen Landesamts für Bodenmanagement und Geoinformation Stand: April 2019.

74 Eigene Berechnung auf Basis der Daten der Hessischen Gemeindestatistik 2018 des Hessischen Statistischen Landesamts.

75 Eigene Berechnung auf Basis der Daten der Hessischen Gemeindestatistik 2018 des Hessischen Statistischen Landesamts.

Er liegt im Bereich [0 ... 1] = [zentralisiert ... zersiedelt].

Analog zur 203. Vergleichenden Prüfung unterteilte die Überörtliche Prüfung die Landkreise für eine anschauliche Darstellung in unterschiedliche Cluster.⁷⁶ Die Einteilung orientierte sich dabei grundsätzlich an dem bestehenden Siedlungsindex G. Auch beim Siedlungsindex L war die Nutzung des theoretischen Mittelwerts von 0,5 zur Differenzierung naheliegend. Auch die empirische Verteilung der Ausprägungen des Siedlungsindex sprach für diese Vorgehensweise. Die Verteilung war allerdings dadurch gekennzeichnet, dass sich viele Fälle im mittleren Bereich und nur wenige an den Rändern befanden (starke Ähnlichkeit zur Normalverteilung). Auf eine weitere Clustergrenze im zentrierten Bereich wurde verzichtet. Dagegen lag es nahe, eine weitere Clustergrenze im Bereich der zersiedelten / eher zersiedelten Landkreise zu setzen.

Siedlungsindex L 2020				
aufsteigend	Siedlungsindex L ¹⁾	Einwohner ²⁾	Fläche ²⁾	Gemeinden
Main - Taunus - Kreis	0,29	236.969	223 km ²	12
Landkreis Offenbach	0,32	351.692	356 km ²	13
Hochtaunuskreis	eher zentriert 0,38	235.995	482 km ²	13
Landkreis Groß - Gerau	0,39	271.403	453 km ²	14
Landkreis Gießen	0,47	267.056	855 km ²	18
Landkreis Bergstraße	0,49	268.780	715 km ²	22
Landkreis Darmstadt-Dieburg	0,50	296.048	659 km ²	23
Landkreis Limburg - Weilburg	0,57	171.971	738 km ²	19
Wetteraukreis	0,57	305.312	1.101 km ²	25
Landkreis Fulda	0,61	221.783	1.380 km ²	23
Rheingau - Taunus - Kreis	eher zersiedelt 0,62	186.602	811 km ²	17
Landkreis Kassel	0,62	236.674	1.111 km ²	28
Landkreis Marburg - Biedenkopf	0,62	246.165	1.262 km ²	22
Lahn - Dill - Kreis	0,62	254.164	1.066 km ²	23
Main - Kinzig - Kreis	0,63	418.208	1.308 km ²	29
Odenwaldkreis	0,65	96.597	624 km ²	12
Landkreis Hersfeld - Rotenburg	0,73	121.101	1.098 km ²	20
Schwalm - Eder - Kreis	0,78	180.754	1.539 km ²	27
Werra - Meißner - Kreis	zersiedelt 0,78	101.101	975 km ²	16
Landkreis Waldeck - Frankenberg	0,92	157.256	1.849 km ²	22
Vogelsbergkreis	0,94	106.451	1.459 km ²	19

¹⁾ Eigene Berechnung Stand: Juli 2020;
Datengrundlage: Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation; Stand: April 2019
sowie Hessische Gemeindestatistik 2018 des Hessischen Statistischen Landesamts

²⁾ Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2018

Ansicht 18: Siedlungsindex L 2020

Ansicht 18 zeigt die hessischen Landkreise aufsteigend nach ihrem Siedlungsindex L sortiert. Je größer der Siedlungsindex, desto größer ist die Zersiedlung. Ansicht 19 zeigt die räumliche Einteilung der Landkreise in Hessen nach den definierten Clustern.

76 eher zentriert (Siedlungsindex < 0,5); eher zersiedelt (Siedlungsindex 0,5 < 0,7); zersiedelt (Siedlungsindex > 0,7)

Siedlungsindex - Landkreise 2020



Ansicht 19: Siedlungsindex - Landkreise 2020

Mit dem Siedlungsindex L hat die Überörtliche Prüfung eine erste Idee zur Entwicklung eines aussagekräftigen und belastbaren Gradmessers umgesetzt. Mit der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ soll die Belastbarkeit verifiziert und die noch offene Frage nach der statistischen Relevanz der Siedlungsstruktur auf die Haushaltsstabilität oder die Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgabenbereiche untersucht werden. Das Ergebnis wird voraussichtlich im Kommunalbericht 2022 veröffentlicht.

3.5 Kommunalmonitor

Mit dem Kommunalmonitor können sich Interessierte online über relevante Daten aller hessischen Gemeinden und über alle diese auch im Vergleich informieren. Zum 24. August 2020 wurde die Datenbasis aktualisiert. Somit sind nunmehr Daten bis einschließlich des Jahres 2019 enthalten.

Der Kommunalmonitor soll es Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung ermöglichen, sich schnell und unkompliziert einen Überblick über wichtige Kennzahlen der hessischen Kommunen zu verschaffen. Dabei stehen die Nutzerfreundlichkeit und Übersichtlichkeit im Vordergrund. Der Kommunalmonitor

ist eine interaktive Karte aller hessischen Kommunen. Die Karte bietet die Möglichkeit, verschiedene Kennzahlen wie beispielsweise den Finanzierungssaldo oder den Siedlungsindex auszuwählen. Durch unterschiedliche Farbabstufungen in der Karte kann auf diese Weise schnell überblickt werden, wie sich eine einzelne Kommune im Vergleich mit allen hessischen Kommunen positioniert. Im Jahr 2020 wurden erstmals Kennzahlen zum Themenfeld der kommunalen Kulturförderung in den Kommunalmonitor integriert.

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

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

3.6 Konsolidierungsbuch

Aktuell geht es den Kommunen in der Corona-Pandemie zunächst darum, die Krise zu bewältigen, sich auf die involvierten Fachbereiche und ihre Aufgabenerfüllung zu konzentrieren und die erforderlichen finanziellen Mittel zu bündeln. Im Anschluss daran wird aber die Konsolidierung der kommunalen Finanzen wieder verstärkt in den Fokus rücken.

Kommunen sind verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO). Ihnen obliegt ferner die Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 Abs. 1 HGO). Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden Kommunen nur dann gerecht, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen leisten müssen. Verfügt eine Kommune über einen stabilen Haushalt, hat sie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, steht die Kommune vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Ansonsten höhlen dauerhaft unausgeglichene Ergebnisse Selbstverwaltungsmöglichkeiten und kommunalpolitische Prioritätensetzungen aus.

Die Überörtliche Prüfung hat ein Konsolidierungsbuch als Handreichung für Fragen der Haushaltskonsolidierung erstellt. Es fasst die jüngeren Prüfungserfahrungen aus den Kommunalberichten seit dem Jahr 2013 zusammen. Damit ist das Werk ein Beitrag zur Impulsfunktion der Überörtlichen Prüfung für generationengerechte Finanzen in der gesamten kommunalen Familie.

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

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

3.7 Fünf Jahre Kommunales Beratungszentrum – Partner der Kommunen

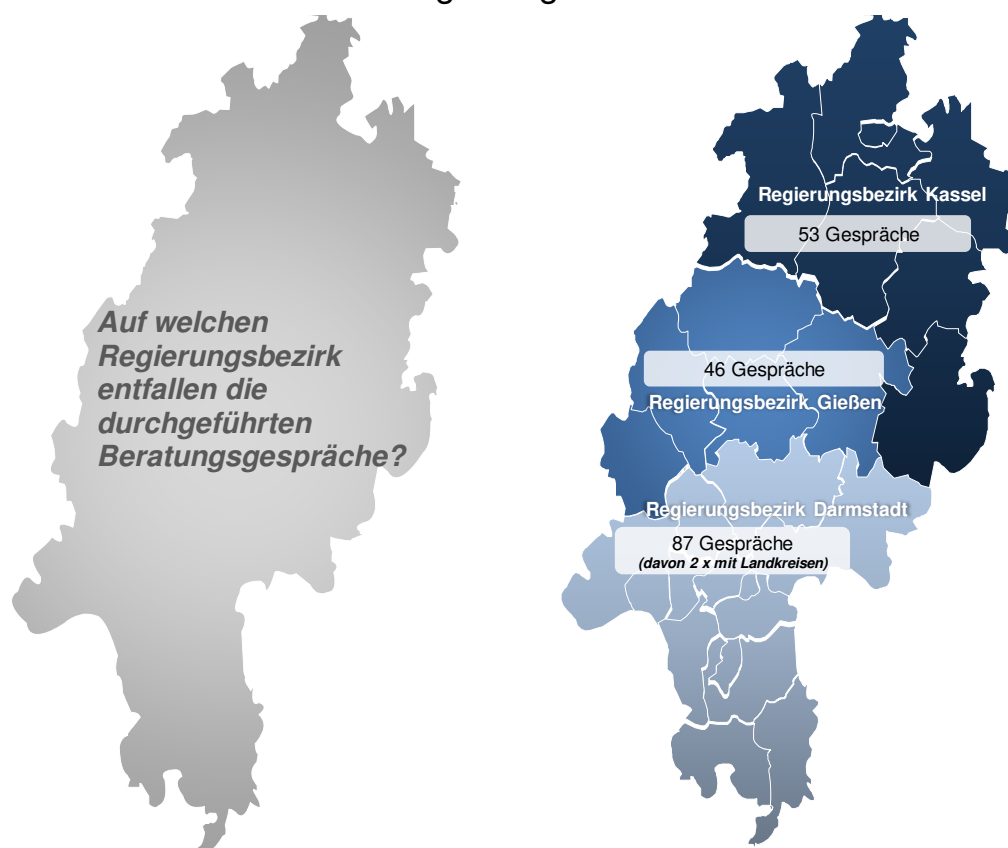
Auf Bitten des Hessischen Ministers des Innern und für Sport führen Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) bzw. der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften für Kommunen kostenfreie

Haushaltsberatungsgespräche durch.⁷⁷ Dadurch wird die hessische Finanzkontrolle ihrem beratenden und begleitenden Anspruch gerecht.

Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist in wirtschaftlich guten und schlechten Zeiten unabdingbar. Es ist ein Gebot für alle Körperschaften. Insofern ist es ein gutes Zeichen, dass bereits im Vorfeld der Corona-Pandemie zahlreiche Kommunen das freiwillige Angebot des Landes für eine Konsolidierungsberatung in Anspruch genommen haben.

Am 7. Mai 2020 jährte sich das Angebot des Landes für kostenlose kommunale Haushaltsberatungen zum fünften Mal. Bedingt durch die Folgen der Corona-Pandemie für die Kommunalhaushalte ist aktuell die Gesprächsnachfrage hoch. Bis zum 31. Juli 2020 wurden bereits 186 Beratungsgespräche⁷⁸ durch das Beratungszentrum (ehemals Stabsstelle NSK-Beratung) durchgeführt.

Beratene Kommunen nach Regierungsbezirken zum 31. Juli 2020



Ansicht 20: Beratene Kommunen nach Regierungsbezirken zum 31. Juli 2020

Ansicht 20 zeigt, dass das Angebot hessenweit gut in Anspruch genommen wird. Konsolidierungsgespräche mit dem Beratungszentrum bieten Kommunen mit Haushaltsproblemen aufgrund der Corona-Pandemie die Chance, Konsolidierungsoptionen auszuloten.

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

78 Darunter 40 Zweit- und drei Drittggespräche.

3.8 Aktuelle Entwicklungen

Die Kommunalfinanzen stehen aktuell unter dem Eindruck der Corona-Pandemie. Im Jahr 2020 werden nahezu alle Politikfelder betroffen sein.⁷⁹ Quantitativ unmittelbar bedeutsam werden voraussichtlich insbesondere die Einnahmeausfälle bei den Kommunalsteuern und den Leistungsentgelten sowie unmittelbar mit der Krise zusammenhängende Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Digitalisierung sein. Kurzfristig war und ist es daher zur Krisenbewältigung notwendig, die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Ansicht 21 zeigt die früh im Krisenverlauf seitens des Landes ergriffenen rechtlichen Schritte mit Relevanz für die Kommunalhaushalte.

Rechtslage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Gesetz zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit und zur Verschiebung der Bürgermeisterwahlen vom 24. März 2020

- §§ 51 a HGO, 30 a HKO: Eilentscheidungen von Gemeindevertretung/Kreistag in dringenden Fällen durch Ausschuss
- § 150 HGO: Verschieben von 36 Bürgermeisterwahlen, die ursprünglich in der Zeit von April bis Oktober 2020 durchgeführt werden sollten
- § 68 a KWG: kein Bürgerentscheid vor 1. November 2020

Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus

U. a. siebte Verordnung (am 21. April 2020 veröffentlicht): Maskenpflicht im ÖPNV sowie Einzelhandel (auf unbestimmte Zeit)



Hinweise zur Anwendung des Kommunalen Haushaltsrechts im Umgang mit den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie vom 30. März 2020

- Sicherstellung kurzfristiger Liquidität (Anpassung des Liquiditätskredithöchstbetrages bedarf keiner Nachtragsatzung; Aufsichtsbehörde mit großzügigem Maßstab bei Genehmigung)
- Verpflichtung zur Aufstellung von Nachtragsatzung und Haushaltssicherungskonzept vorerst ausgesetzt
- Deckung von überplan- und außerplanmäßigen Ausgaben im kommenden Jahr zulässig
- Genehmigung des Haushaltsplans 2020: Für Aufsichtsbehörde die Zeit vor der Pandemie

Quelle: Eigene Darstellung und Recherche, Stand: April 2020

Ansicht 21: Rechtslage im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

Das größte Liquiditätsrisiko liegt in einem Einbruch der Gewerbesteuer. Die Steuerschuldner entrichten die Gewerbesteuer als Vorauszahlung in vier Raten (15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November). Zu diesem Zweck wird der Steuermessbetrag durch das Finanzamt anhand der Vorjahre geschätzt. Anpassungen der Vorauszahlungen können bereits kurzfristig die Liquidität der Kommunen belasten. Auf Antrag können die Finanzämter eine Herabsetzung der Gewerbesteuervorauszahlungen gewähren. Das kann dazu führen, dass Teile der bereits vereinnahmten Vorauszahlungen erstattet werden müssen. Für eine Stundung der Gewerbesteuer sind ebenfalls die Kommunen zuständig. Auch hieraus erwachsen negative Effekte auf die kurzfristige Liquidität, selbst wenn die Zahlungen später doch noch erbracht werden.

Heimatumlage

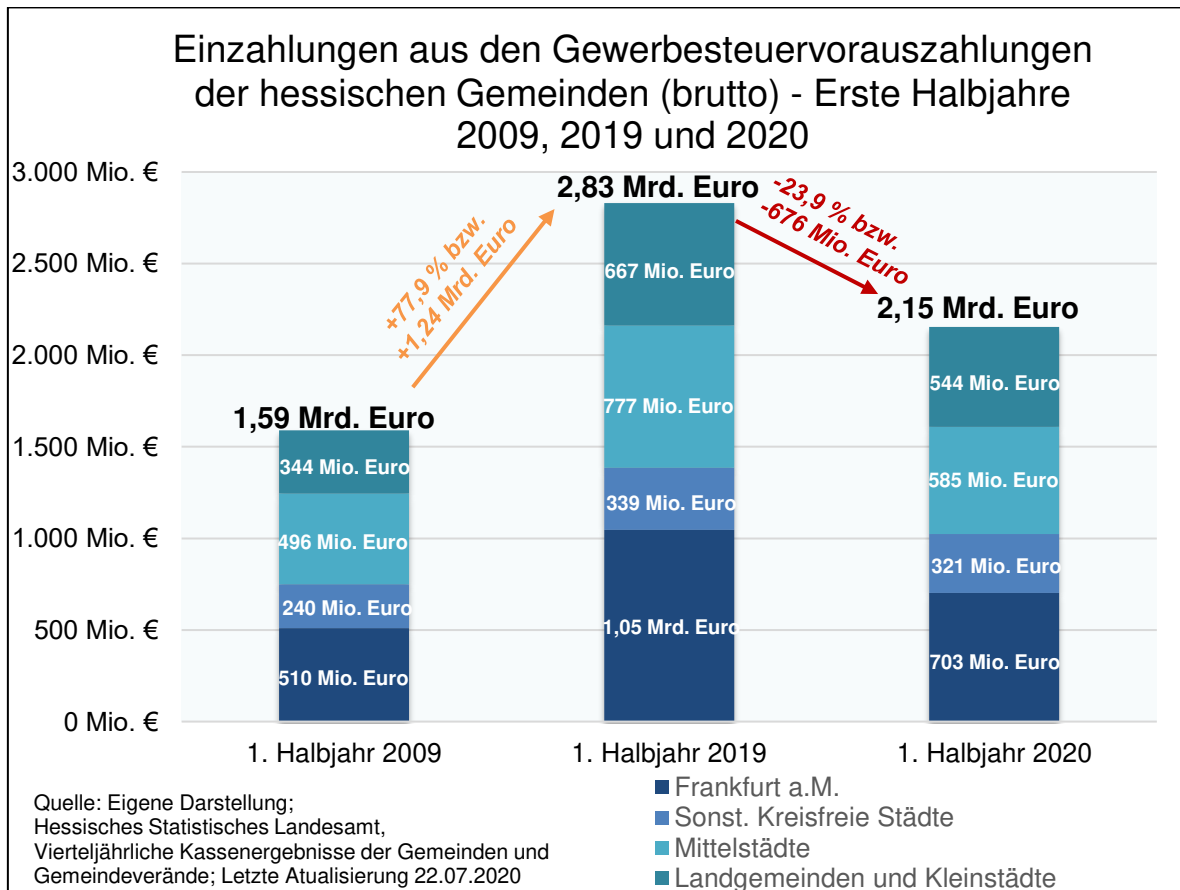
Mit dem Jahr 2019 lief die erhöhte Gewerbesteuermulage der westdeutschen und damit auch der hessischen Gemeinden aus, die im Gegenzug für die Reform des föderalen Finanzausgleichs 1995 eingeführt wurde. Ab 2020 verbleibt den Kommunen in allen westdeutschen Flächenländern damit ein höherer Anteil des Brutto-Aufkommens der Gewerbesteuer. In Hessen wurde allerdings

79 Vgl. Freier, Ronny / Geißler, René (2020), Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen, in: Wirtschaftsdienst 5/2020, S. 356 ff.

eine Heimatumlage eingeführt. Damit kann in Hessen nicht wie in anderen westdeutschen Bundesländern ein Teil des Corona-bedingt wegbrechenden Steueraufkommens kompensiert werden. Gerade vor diesem aktuellen Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, die Heimatumlage zu hinterfragen. Ein Verzicht auf die Umlage könnte helfen, die Bürokratie abzubauen sowie dauerhaft zu mehr verfügbaren Steuereinnahmen bei den Städten und Gemeinden führen und deren Wirtschaftsposition zu stärken.⁸⁰ Gleichzeitig würde sie aber zu dauerhaften Mindereinnahmen des Landes führen.

Das erste Quartal 2020 lässt den voraussichtlichen Einbruch der Gewerbesteuer noch nicht vollends erkennen. Nach der Kassenstatistik lag das Bruttoaufkommen im ersten Quartal 2020 bei 1,276 Milliarden Euro und damit in der Nähe des Aufkommens der im vergangenen Jahrzehnt herausragenden sehr guten ersten Quartale der Vorjahre 2018 (1,297 Milliarden Euro) und 2019 (1,390 Milliarden Euro). Der Rückgang der Gewerbesteureinzahlungen des ersten Halbjahres 2020 lässt sich zu großen Teilen auf die niedrigen Einzahlungen des zweiten Quartals zurückführen. Im zweiten Quartal 2020 lag das Bruttoaufkommen nach vorläufigen Ergebnissen der Kassenstatistik bei 877 Millionen Euro und damit weit unterhalb der Vorjahre 2018 (1,188 Milliarden Euro) und 2019 (1,439 Milliarden Euro).

80 Die Umlage hat von ihrer Konzeption Ähnlichkeit zur bestehenden Solidaritätsumlage nach den §§ 22 und 28 HFAG. Ein Ziel der Heimatumlage ist eine Umverteilung der Entlastung durch die wegfallende erhöhte Gewerbesteuerumlage. Ohne das Programm Starke Heimat hätten die gewerbesteuerstarken Kommunen besonders hohe Verbesserungen erfahren, während der Großteil der hessischen Kommunen weniger stark profitieren würde. Die Kehrseite dieses Vorgehens ist, dass der Anreiz zur Generierung von Gewerbesteuer hierdurch im Unterschied zu den anderen westdeutschen Flächenländern geschwächt wird. Es verbleibt in den hessischen Kommunen weniger vom Bruttoaufkommen vor Ort übrig. Für alle anderen westdeutschen Flächenländer sind keine vergleichbaren Regelungsabsichten bekannt.



Ansicht 22: Einzahlungen aus den Gewerbesteuervorauszahlungen der hessischen Gemeinden (brutto) – Erste Halbjahre 2009, 2019 und 2020⁸¹

Ansicht 22 zeigt die Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens der ersten Halbjahre 2009, 2019 und 2020. Erzielten die hessischen Kommunen im ersten Halbjahr 2020 Gewerbesteuereinzahlungen von 2,15 Milliarden Euro, waren es im ersten Halbjahr 2019 noch 2,83 Milliarden Euro. Das ist ein Rückgang um 23,9 Prozent bzw. 676 Millionen Euro.⁸² Trotzdem liegt das Aufkommen noch deutlich über dem der Wirtschafts- und Finanzkrise des vorherigen Jahrzehnts. Im ersten Halbjahr 2009 war das Gesamtgewerbesteueraufkommen mit nur 1,59 Mrd. Euro deutlich geringer als es im ersten Halbjahr 2020 mit nunmehr 2,15 Mrd. Euro ist.⁸³

Ein Großteil des Gewerbesteuerrückgangs im ersten Halbjahr 2020 gegenüber dem Vorjahr entfällt auf die Stadt Frankfurt am Main (knapp 345 Mio. Euro). Ansonsten sind tendenziell die Mittelstädte und Großstädte stärker von dem Einbruch betroffen als die einwohnerschwächeren Landgemeinden und Kleinstädte. Gleichwohl ist dieser Zusammenhang nicht deterministisch. So ist das Gewerbesteueraufkommen in Darmstadt im ersten Halbjahr 2020 um 10,6 Mio. Euro gegenüber dem ersten Halbjahr 2019 gestiegen. Insgesamt wiesen 288 Gemeinden (inkl. kreisfreie Städte) sinkende Einzahlungen aus der Gewerbe-

81 Landgemeinden und Kleinstädte bis 20.000 Einwohner (Fallzahl 364); Mittelstädte 20.001 bis 100.000 Einwohner (Fallzahl 54); Einwohnerstand zum 31.12.2018.

82 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 22. Juli 2020, „Deutlicher Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen“.

83 Das niedrigste Aufkommen der Gewerbesteuer in den vergangenen zwölf Jahren wurde im 2. Halbjahr 2009 mit 1,575 Milliarden Euro erzielt. Im Vergleich muss berücksichtigt werden, dass seit 2009 hessenweit der gewogene Gewerbesteuerhebesatz gestiegen ist. Das Brutto-Aufkommen ist demnach nicht 1:1 vergleichbar.

steuer im ersten Halbjahr 2020 auf, 134 Gemeinden steigerten jedoch ihr Aufkommen gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Die zukünftigen Auswirkungen der Pandemie auf die Gewerbesteuer sind nicht vollends bestimmbar. Aufgrund der Unsicherheiten in der Steuerentwicklung wird mit Blick auf die Haushaltspläne 2021 im September eine Interims-Steuerschätzung durchgeführt.⁸⁴

Die Kommunen werden von den (langfristigen) Auswirkungen auf die Gewerbesteuer regional unterschiedlich betroffen sein. Sowohl die lokale Bedeutung des Gewerbes insgesamt (Wohn- oder Arbeitsstandort) als auch die Art des Gewerbes (Einbindung in internationale Lieferketten, Abhängigkeit vom Export oder Tourismus) spielt eine Rolle. Zu Beginn der Corona-Pandemie waren nicht nur die strukturstarke Industriestandorte (z. B. Automobilproduktion) betroffen, sondern auch die auf Fremdenverkehr ausgerichteten Regionen mit Gastronomie und Hotellerie.⁸⁵ Im regionalen Vergleich zeigen sich erste große Unterschiede der Folgen der Pandemie für Arbeitsmarkt und Wirtschaft. Der geschätzte Anteil der Betriebe in Hessen, die vom 1. März bis zum 25. Juni 2020 Kurzarbeit angemeldet haben, variierte zwischen 32 Prozent (Vogelsbergkreis) und 43 Prozent (Stadt Kassel). Der Durchschnitt der Betriebe mit Kurzarbeit lag in Hessen bei 36 Prozent. Anzeigen über Kurzarbeit sind schätzungsweise für 20 Prozent (Stadt Darmstadt) bis 52 Prozent (Kreis Groß-Gerau) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gestellt worden. Der Durchschnitt lag in Hessen bei 31 Prozent.⁸⁶

Die Einkommensteuer korreliert neben der Gewerbesteuer ebenfalls direkt mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Der auf die Gemeinden entfallende Betrag der Einkommensteuer von 15 Prozent wird nach einem periodisch festgelegten Schlüssel auf die Gemeinden verteilt. Hier kommt es zu vierteljährlichen Abschlagszahlungen für das laufende Jahr. Die Höhe dieser vierteljährlichen Raten ergeben sich aus dem Aufkommen des vorhergehenden Quartals und basieren auf dem Ist-Aufkommen. Der Einkommenssteueranteil ist zwar in der Summe der hessischen Kommunen im Jahr 2019 quantitativ weniger bedeutsam als die Gewerbesteuer. Im gleichen Jahr haben allerdings 369 Kommunen höhere Einnahmen aus dem Einkommenssteueranteil als aus der Gewerbesteuer (netto). In 87 Prozent der Städte und Gemeinden ist damit der Einkommenssteueranteil die bedeutendste Steuerart.

Wenn es zu größeren Verwerfungen am Arbeitsmarkt kommt, sind die Kommunen mit ihrem Einkommenssteueranteil am allgemeinen Steuerrückgang beteiligt. Das hohe Ausmaß der Kurzarbeit könnte in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit münden. Ein Schwerpunkt der Krisenpolitik des Bundes liegt allerdings auf dem Erhalt von Arbeitsplätzen (Kurzarbeiterregelungen, Unterstützung von Kleinunternehmen). Trotzdem dürfte es einen Einbruch bei der Einkommenssteuer geben. Dieser wird aber voraussichtlich weniger stark auf die Gemeinden durchschlagen als bei der Gewerbesteuer.⁸⁷

84 Die Ergebnisse der Interims-Steuerschätzung lagen zum Redaktionsschluss nicht vor.

85 Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard, Kommunalfinanzen im Jahr 2019: Auf dem Höhepunkt ist vor der Krise, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2020, S. 332 f.

86 Vgl. Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK), Indikatoren zur Einschätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die regionalen Arbeitsmärkte in Hessen, Hessischer Regionaldatenreport (Stand: Ende Juni 2020), S. 1 ff. Durch den Vergleich der Fallzahl der Betriebe, die Kurzarbeit angemeldet haben, mit den Beschäftigten in Kurzarbeit wird deutlich, dass einige Regionen sehr stark von einzelnen Unternehmen/Branchen abhängig sind.

87 Vgl. Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur Sachsen (April 2020), Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die kommunalen Haushalte und Infrastrukturen - Prognostizierte Effekte und Handlungsempfehlungen, KOMKIS-Report Nr. 7, S. 12.

Nach Angaben des Hessischen Ministeriums der Finanzen sind die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern im ersten Quartal 2020 auf das Rekordniveau von 1,332 Milliarden Euro gestiegen.⁸⁸ Das kommt der Liquidität der Städte und Gemeinden zu Gute.⁸⁹ Die Zahlen des zweiten Quartals 2020 bestätigen den mit der Mai-Steuerschätzung 2020 vorhergesagten Abwärtstrend. Betrag der Gemeindeanteil der Einkommensteuer im zweiten Quartal 2019 noch 996,97 Millionen Euro, gab es im zweiten Quartal 2020 einen Rückgang um 17,8 Prozent auf 819,57 Millionen Euro. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist von 172,34 Millionen Euro im zweiten Quartal 2019 auf 153,79 Millionen Euro im zweiten Quartal 2020 gesunken (- 10,8 Prozent). Insgesamt betragen die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern inklusive von 58,19 Millionen Euro Familienleistungsausgleich im zweiten Quartal 2020 damit 1,032 Milliarden Euro.⁹⁰

Insgesamt hängt die Entwicklung der Kommunalfinanzen in den Jahren ab 2021 stark von der weiteren Dynamik der Krise ab. Neben den Kommunalsteuern betrifft das ausgabeseitig insbesondere die Sozialausgaben (Kosten der Unterkunft). Inwieweit die kommunalen Träger hier Mehrausgaben zu erwarten haben, hängt von der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen ab. Ähnliches gilt bei den Investitionen. Neben den Investitionsbedarfen spielt der Krisenverlauf auch hier eine Rolle: Bei einem V-förmigen Verlauf der ökonomischen Entwicklung sind Stimuli an dieser Stelle weniger notwendig als bei einem U- oder einem drohenden L-förmigen Verlauf. Bei letzteren Verläufen könnte eine vermehrte kommunale Nachfrage (ggf. gefördert durch die staatliche Ebene) die Auslastung vorhandener Kapazitäten erhöhen, ohne einen sonst zu erwartenden preissteigernden Effekt zu befördern. So könnten beispielsweise geplante Aufträge bereits früher vergeben werden.

Im Mai 2020 gingen die bundesweiten Erwartungen der Kammereien dahin, dass den finanziellen Engpässen durch ein Zurückfahren der Investitionen begegnet wird. Das ist insbesondere für das Jahr 2020 der Fall, aber auch für die darüber hinaus gehende Finanzplanung.⁹¹ Der erwartete Investitionsrückgang im Jahr 2020 kann auch in der pandemiebedingt schwierigeren Umsetzung von Investitionsvorhaben begründet sein. Vor diesem Hintergrund ist es positiv, dass die Fristen des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes⁹² betreffend der Finanzhilfen zur Stärkung der Investitionstätigkeit finanzschwacher Kommunen um ein Jahr verlängert wurden. Ebenfalls wurden die Fristen für die Finanzhilfen zur Verbesserung der Schulinfrastruktur finanzschwacher Kommunen um ein Jahr verlängert. Daneben stehen die sinkenden finanziellen Spielräume. Investitionen sind kurzfristig disponibel, weshalb Ausgabenkürzungen hier ähnlich wie bei freiwilligen Angeboten technisch einfach sind. Langfristig drohen bei einem solchen Vorgehen allerdings negative Konsequenzen für den Zustand der Infrastruktur. Hohe Folgekosten sind ebenso absehbar wie Einschränkungen bei der Leistungsfähigkeit und Zukunftsanpassung der Infrastruktur.

88 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Entwicklung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von Q1/2019 bis Q2/2020, Stand: 14. August 2020.

89 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemeldung vom 27. April 2020, „Wichtige Liquiditätsspritze für Hessens Kommunen in der Corona-Krise“.

90 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Entwicklung der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern von Q1/2019 bis Q2/2020, Stand: 14. August 2020.

91 Vgl. Brand, Stephan / Steinbrecher, Johannes / Krone, Elisabeth, Kommunalfinanzen in der Corona-Krise: Einbruch erwartet, Investitionen unter Druck, in: KfW Research Nr. 289, 13. Mai 2020, S. 2 f.

92 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), das zuletzt durch Artikel 2b des Gesetzes vom 15. April 2020 (BGBl. I S. 811) geändert worden ist.

Am 3. Juni 2020 hat sich der Koalitionsausschuss der Regierungsfractionen auf ein Konjunkturpaket zur wirtschaftlichen Bewältigung der Corona-Pandemie verständigt. Unabhängig etwaiger spezialgesetzlicher Regelungen (wie die befristete Mehrwertsteuer-Senkung) wurde das Konjunkturprogramm des Bundes dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 zugrunde gelegt. Kommunen werden vielfach direkt oder indirekt von den beabsichtigten Maßnahmen betroffen sein. Ansicht 23 zeigt exemplarisch die unmittelbar tangierten Bereiche kommunaler Aufgabenfelder.

Direkte Hilfen des Bundes für Kommunen nach dem Konjunkturpaket		
Bereich	Beschreibung	Finanzvolumen des Bundes
Gewerbsteuer	Anteilige Kompensation der krisenbedingten Ausfälle von 2020	5,9 Milliarden € einmalig ¹⁾
Soziales	Dauerhafte Erhöhung des Bundesanteils der Kosten der Unterkunft (KdU) auf bis zu 75%	4 Milliarden € jährlich
Kultur	Programm zur Milderung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Kulturbereich	1 Milliarden € einmalig ²⁾
Kinderbetreuung	Zusätzliche Mittel für Ausbau usf. in 2020 / 2021	1 Milliarden € einmalig
Wald	Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder	- ³⁾
Kommunale Unternehmen	Beim KfW-Förderkredit „IKU – Investitionskredit Kommunale und Soziale Unternehmen“ wird die bisherige Deckelung der jeweiligen Kreditsumme von 50 Millionen Euro aufgehoben	-
Digitalisierung	Unterstützung Umsetzung Online-Zugangs-Gesetz (OZG)	3 Milliarden € einmalig ⁴⁾
	Aufstockung Programm „Smart City“	500 Millionen € einmalig
Gesundheit	Personeller und technischer Ausbau der Gesundheitsämter	4 Milliarden € einmalig
	Regelungen zur besseren und moderneren Ausstattung von Krankenhäuser	- ⁵⁾
Investitionen	Entbürokratisierung bei Vergabe und Planung	-
	Senkung des kommunalen Eigenanteils bei nationaler Klimaschutzinitiative 2020 / 2021	100 Millionen € einmalig
	Erhöhung Fördermittel Bau von Sportstätten	150 Millionen € einmalig
ÖPNV ⁶⁾	Zusätzliche Mittel für Regionalverkehr 2020	2,5 Milliarden € einmalig

¹⁾ Der Bund soll für 2020 den Gemeinden gemeinsam mit den zuständigen Ländern hälftig finanziert einen pauschalierten Ausgleich gewährleisten. Der aufgeführte Finanzbedarf von 5,9 Milliarden Euro betrifft ausschließlich den Bund.

²⁾ Neben Kommunen gibt es auch andere Anbieter von Kulturangeboten.

³⁾ Die Holzpreise sind - zum Teil auch durch die Corona-Pandemie - stark gesunken. Deshalb stellt der Bund weitere 700 Millionen Euro für den Erhalt und die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder bereit.

Neben Kommunen gibt es auch andere Waldbesitzer und -bewirtschaftler.

⁴⁾ Die Förderung richtet sich an Länder und Kommunen, wenn diese das gemeinsame Architekturkonzept („einer für alle“) flächendeckend umsetzen.

⁵⁾ Nach Ziffer 51 des Eckpunktepapiers wird ein Finanzbedarf von 3 Milliarden Euro für das „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ vorgesehen. Die Verteilung der Mittel soll analog zu den geltenden Regelungen des bestehenden Strukturfonds erfolgen.

⁶⁾ Ziffer 35 des Eckpunktepapiers sieht des Weiteren diverse Maßnahmen zur Stärkung der Mobilität bei gleichzeitiger Sicherstellung von mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutz vor.

Hinweis: Indirekte bzw. allgemeine Auswirkungen (wie Folgen der Deckelung der Sozialversicherungsbeiträge) und zusätzliche Leistungen / Anteile der Länder sind hier nicht berücksichtigt.

Quelle: Eckpunktepapier „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“; Ergebnis Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020.

Ansicht 23: Direkte Hilfen des Bundes für Kommunen nach dem Konjunkturpaket⁹³

93 Neben diesen positiven Auswirkungen werden einige beabsichtigte Maßnahmen mittelbar zu Belastungen für die Kommunen führen. Zu nennen ist zum Beispiel wegen den KdU der

Landes-
programm

Der Landtag hat am 4. Juli 2020 das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ beschlossen, um die Bundeshilfen ergänzen und eigene Maßnahmen ergreifen zu können. Es hat ein Volumen von bis zu 12 Milliarden Euro. Nach § 2 Abs. 1 Ziffer 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ sind bis zu 2,5 Milliarden Euro für Maßnahmen zur „Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen“ vorgesehen.⁹⁴ In diesem Zusammenhang plant das Land den Kommunen zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen des Jahres 2020 insgesamt 661 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommen Bundesmittel in Höhe von 552 Millionen Euro (insgesamt rund 1,2 Milliarden Euro).⁹⁵ Allein Frankfurt am Main erhält eine Ausgleichzahlung von rund 439 Millionen Euro.⁹⁶ Die real eintretenden Verluste bei der Gewerbesteuer können in Bezug auf einzelne Städte und Gemeinden höher oder niedriger ausfallen als der vorgesehene Kompensationsbetrag. Die Mittelverteilung orientiert sich an erwarteten Gewerbesteuermindereinnahmen.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat darüber hinaus zur Sicherstellung der kurzfristigen Liquidität veranlasst, dass die Kommunen im Jahr 2020 die Zahlungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich für Juni und Juli bereits zusammen mit der Mai-Zahlung erhalten.⁹⁷ Ferner hat der Landtag am 30. Juni 2020 ein Corona-Kommunalpaket-Gesetz verabschiedet. Es besteht aus zwei Teilen. Zum einem aus dem Corona-Kommunalpaket (betreffend Kommunalinvestitionsprogrammgesetz, Kommunaler Schutzschirm in Hessen sowie Hessenkasse) und zum anderen aus der Änderung des Gesetzes zur Förderung der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur an hessischen Schulen.⁹⁸

KIP und
Hessenkasse

Mit dem Corona-Kommunalpaket wurden die Laufzeiten der Kommunalinvestitionsprogramme um ein Jahr verlängert. Daneben ist eine vorzeitige pauschale Auszahlung der bislang noch nicht abgerufenen Landesmittel zur weiteren Liquiditätsunterstützung vorgesehen. Ferner erhalten die am Entschuldungsprogramm der Hessenkasse teilnehmenden 179 Kommunen eine antragsfreie hälftige Ratenpause der im Jahr 2020 zu erbringenden Eigenbeitragszahlung.

Kommunaler
Schutzschirm

Bestandteil des Corona-Kommunalpaketes war ebenfalls die Aufhebung des Kommunalen Schutzschirms mit Ausnahme einzelner Bestandteile (Förderung Fusionen etc.). Alle noch teilnehmenden Kommunen gelten als vom Schutzschirm entlassen. Die Entschuldungsbeträge sind rückzahlungssicher und die verabredeten Konsolidierungsmaßnahmen und -abbaupfade gelten als erfüllt. Nach dem Gesetzentwurf haben die exakt 100 Schutzschirmkommunen von 2013 bis 2019 ihre vereinbarten Konsolidierungsziele um rund 2,5 Milliarden Euro übertroffen.⁹⁹ 25 Kommunen wurden bereits aus dem Schutzschirm entlassen. 60 Schutzschirmkommunen haben vorbehaltlich nicht (für alle Jahre)

vereinfachte Zugang in die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) nach Ziffer 14 des Eckpunktepapiers, welcher zum Informationsstand am 3. Juni bis zum bis zum 30. September 2020 verlängert werden sollte.

94 Vgl. Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz –GZSG), GVBl. 2020, S. 482 ff., Anlage Wirtschaftsplan.

95 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Hessisches Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen, LT-Drucksache 20/3457 vom 25.8.2020.

96 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemeldung vom 29. Juli 2020, „Haushaltsausschuss des Landtags gibt grünes Licht für erstes Maßnahmenpaket“. Die Auszahlung der Gelder steht unter dem Vorbehalt einer auf Bundesebene notwendigen Grundgesetzänderung sowie einer Zustimmung des Hessischen Landtags zur erforderlichen Gesetzesänderung auf Landesebene. Diese Zustimmung des Landtags lag zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses nicht vor.

97 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemeldung vom 5. Mai 2020, „Unterstützung für Hessens Kommunen in der Corona-Krise“.

98 Vgl. GVBl. 2020, S. 462.

99 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz über ein Corona-Kommunalpaket und zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur an

vorliegender geprüfter Jahresabschlüsse die Grundvoraussetzungen zur Entlassung aus dem Schutzschirm (drei ausgeglichene Ergebnishaushalte in Folge) erreicht. Zusammen 15 Kommunen hatten hingegen die Voraussetzungen zur Entlassung aus dem Schutzschirm noch nicht erreicht.¹⁰⁰

In der Schutzschirmverordnung war der Fall der Prognosestörung im Rahmen einer schwerwiegenden Konjunkturkrise bereits berücksichtigt (§ 7 Abs. 4 SchuSV a.F.).¹⁰¹ Eine Aufhebung des Programms wäre daher nicht notwendig gewesen. Vielmehr hätten die vereinbarten Schutzschirmverträge nach dem Abklingen der Corona-Pandemie eine schnelle Konsolidierung begünstigt. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften hatte der Kommunale Schutzschirm seine Berechtigung nicht verloren.

In jedem Fall wird das Jahr 2021 eine Bewährungsprobe für den Kommunalen Finanzausgleich. Er ist bedarfsorientiert ausgestaltet. Der Logik dieses bedarfsorientierten Ansatzes folgend, müsste der KFA auch und gerade jetzt in Krisenzeiten eine bedarfsorientierte Ausstattung der Kommunen sichern. Nach dem bedarfsorientierten HFAG ist die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen ausnahmslos zu gewährleisten. Das verbürgen Artikel 141 Abs. 2 i.V.m. Artikel 137 Abs. 5 Satz 1 Hessische Verfassung. Das ist ein wesentlicher Unterschied zum vorherigen Verbundquotenmodell. Bei dem alten Modell sinken die kommunalen Zuweisungen anteilig und automatisch mit den zurückgehenden Landessteuern.

Im Jahr 2019 hat das Hessische Ministerium der Finanzen eine Arbeitsgruppe zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt. Im Jahr 2020 werden die diesbezüglichen Diskussionen fortgesetzt. Die Ergebnisse werden Einfluss auf die perspektivische Finanzsituation der Kommunen haben. Zur Diskussion steht hier beispielsweise die Einbindung des von der Überörtlichen Prüfung entwickelten Siedlungsindex.¹⁰²

Kommunaler
Finanzaus-
gleich

hessischen Schulen (Corona-Kommunalpaket-Gesetz), LT-Drucksache 20/2952 vom 8.6.2020, S. 2.

100 Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz über ein Corona-Kommunalpaket und zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der digitalen kommunalen Bildungsinfrastruktur an hessischen Schulen (Corona-Kommunalpaket-Gesetz), LT-Drucksache 20/2952 vom 8.6.2020, S. 10.

101 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (Schutzschirmverordnung - SchuSV) vom 21. Juni 2012; letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch Verordnung vom 12. März 2020 (GVBl. S. 235)

§ 7 - Folgen von Pflichtverletzungen

(4) Abs. 3 [Rückzahlungsverpflichtung der Entschuldungsbeträge] gilt nicht, wenn die Verletzung einer der in Abs. 1 genannten Verpflichtungen auf einem von der Kommune unabwendbaren Ereignis beruht, das unerwartet eintritt und gegen das die Kommune aufgrund der Kurzfristigkeit des Eintritts keine Vorsorge treffen konnte. Die Kommune muss ohne eigenes Verschulden von dem Ereignis betroffen sein, so dass auch durch ein umsichtiges und vorausschauendes Handeln die Verletzung der in Abs. 1 genannten Verpflichtungen nicht zu verhindern gewesen wäre.

102 Vgl. 203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 78 ff.

Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss die Grundsteuer neu geregelt werden, da es die Regelungen zur Einheitsbewertung für mit dem Grundgesetz unvereinbar und damit für verfassungswidrig erklärt hat.¹⁰³ Ende 2019 hat der Bundestag ein neues Grundsteuermodell mit Wirkung ab 2025 beschlossen. Die „Länder-Öffnungsklausel“ erlaubt es den Bundesländern, entweder das Bundesmodell umzusetzen oder eigene landesgesetzliche Regelungen zu erlassen.

Das Land Hessen will die Öffnungsklausel nutzen und ein eigenes „Hessen-Modell“ zur Berechnung der Grundsteuer B konzipieren. Hierbei soll das Flächenmodell, ergänzt um die auf den vorhandenen Bodenrichtzonen aufbauende Bewertung der Lage, berücksichtigt werden.¹⁰⁴ Geplant ist im Laufe des Jahres 2021 ein entsprechendes hessisches Grundsteuergesetz zu verabschieden.

103 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14).

104 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemeldung vom 11. Mai 2020, „Hessen möchte die Grundsteuer mit einem eigenen Modell neu berechnen.“

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

4 „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung

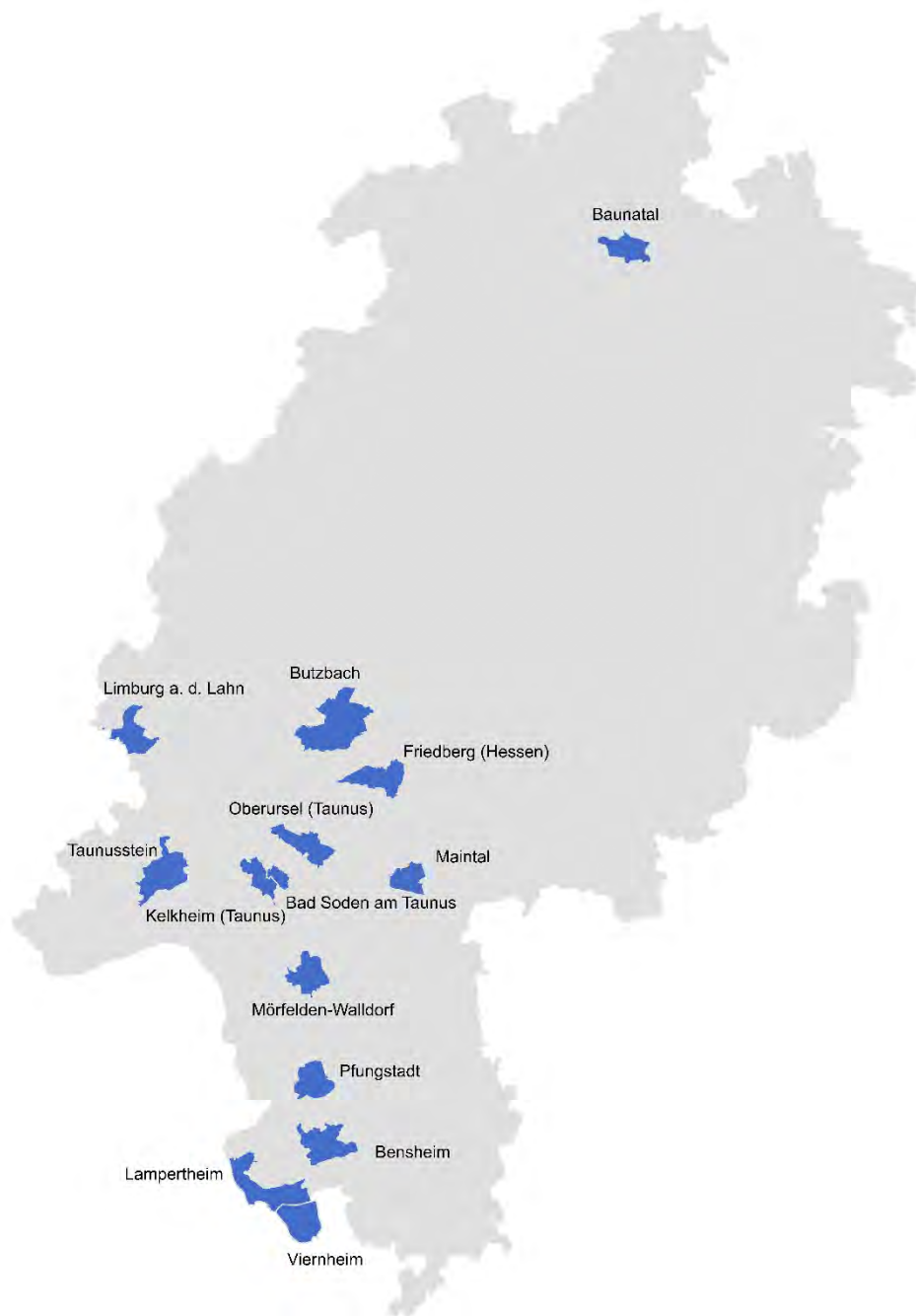
4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 216. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei 14 Städten (Einwohner von 22.645 bis 46.248).

Geprüfte Körperschaften

Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim



Ansicht 24: „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Erträge der Ergebnishaushalte 2018 der 14 Städte. Es betrug im Jahr 2018 rund 1.061 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) beliefen sich für die Konsolidierungsbereiche auf 29,1 Millionen Euro (Ansicht 25).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018	
Bereich	Jährliches Potenzial
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs von 2,3 VZÄ je 1.000 Einwohner)	5.549.962 €
Kinderbetreuung	21.329.733 €
Elternbeiträge (Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde)	4.173.590 €
Personalausstattung (Anpassung der Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen an die Vorgaben des HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	10.746.025 €
Schulkindbetreuung (Einsparung von Aufwand ¹⁾ für die Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bei Verlagerung an Schulen)	6.410.118 €
Erhebung kostendeckender Gebühren (Jährlicher Ausgleich der Unterdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 in den Jahren 2019 bis 2023)	2.242.775 €
Abwasserentsorgung	1.422.095 €
Wasserversorgung	820.681 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale	29.122.470 €
¹⁾ 80 Prozent des Aufwands laut der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff. Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2018; Stand: Februar 2020	

Ansicht 25: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juni 2019 bis Februar 2020
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	26. März 2020
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Seite 322)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 26: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze	66
4.3	Haushaltslage.....	67
4.4	Gesamtabschluss.....	76
4.5	Allgemeine Verwaltung.....	79
4.6	Kinderbetreuung.....	81

Gliederung

4.7	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	90
4.8	Gebührenhaushalte	92
4.9	Kommunaler Finanzausgleich.....	94
4.10	Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung	98
4.11	Digitalisierung im Rechnungswesen	100
4.12	Zusammenfassung und Ausblick	102
4.13	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene.....	104
4.14	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage	107

4.2 Leitsätze

Seite 72 f.

Die Haushaltslage war bei vier Städten als konsolidierungsbedürftig, bei acht Städten als fragil und bei zwei der 14 Städte als stabil zu bewerten.

Seite 68

Die Ordentlichen Ergebnisse verbesserten sich in zwölf Städten in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -12,2 Millionen Euro, wiesen die 14 Städte in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 10,3 Millionen Euro auf.

Seite 74 ff.

Die Gesamtschulden sanken von 643 Millionen Euro (2014) auf 543 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist auf die Ablösung der Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite infolge des Hessenkassengesetzes bei fünf Städten in Höhe von 114 Millionen Euro (2018) zurückzuführen.

Seite 71

Den Jahresabschluss 2018 hatten zehn Städte aufgestellt. Bei vier war die Erstellung fristgerecht. In nur sechs Städten lag ein geprüfter Jahresabschluss 2017 vor. Der Prüfungsstau war erheblich.

Seite 76 ff.

Sieben der elf zur Aufstellung verpflichteten Städte hatten noch keinen Gesamtabschluss 2017 aufgestellt.

Seite 79 ff.

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial bei den Personalkosten von 5,5 Millionen Euro.

Seite 81 ff.

Für die Kinderbetreuung wurde insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 21,3 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Fachkraftquote an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit (10,7 Millionen Euro), der Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde (4,2 Millionen Euro) und der Einsparung von Aufwand für die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen bei Verlagerung an Schulen (6,4 Millionen Euro).

Seite 90 ff.

Die Fehlbeträge im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen verursacht maßgeblich die vorhandene und zu unterhaltene Infrastruktur. Bei der Stadt Baunatal war der Fehlbetrag je Einwohner mit 372 Euro mehr als doppelt so hoch wie der Median (163 Euro). Dies lag an der fehlenden Schwerpunktsetzung und den höchsten Aufwendungen im

Quervergleich in den Bereichen „Sportförderung und Sportanlagen“, „Schwimmbäder“ und „Jugend- und Sozialarbeit“.

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial (Kostenunterdeckungen) von 2,2 Millionen Euro aus.

Seite 92 ff.

Insgesamt lässt sich für die geprüften Städte feststellen, dass vorhandene Unterschiede bei der jeweiligen Finanzkraft durch den kommunalen Finanzausgleich weitgehend ausgeglichen wurden. Es waren jedoch bei Oberursel (Taunus) die hohe Belastung durch Zinsen auf Gewerbesteuererstattungen und bei Baunatal die erhaltenen Zinsen auf Gewerbesteuernachzahlungen auffällig. Diese werden nicht im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt.

Seite 94 ff.

Abweichungen zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Finanzrechnung lagen bei elf Städten vor. Bei sieben Städten betragen diese jeweils über eine Million Euro. Zudem war die Zuordnung der finanzstatistischen Produktbereiche bei drei Städten fehlerhaft.

Seite 98 ff.

Im Bereich „Digitalisierung“ bestand ein großer Nachholbedarf. Lediglich zwei Städte hatten vollumfänglich einen digitalen Workflow implementiert.

Seite 100 ff.

4.3 Haushaltslage

Die Städte haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.¹⁰⁵ Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können.

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell¹⁰⁶, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der ein-

105 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

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

106 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppelseitiger Sicht vergleichbar besser analysieren zu können.

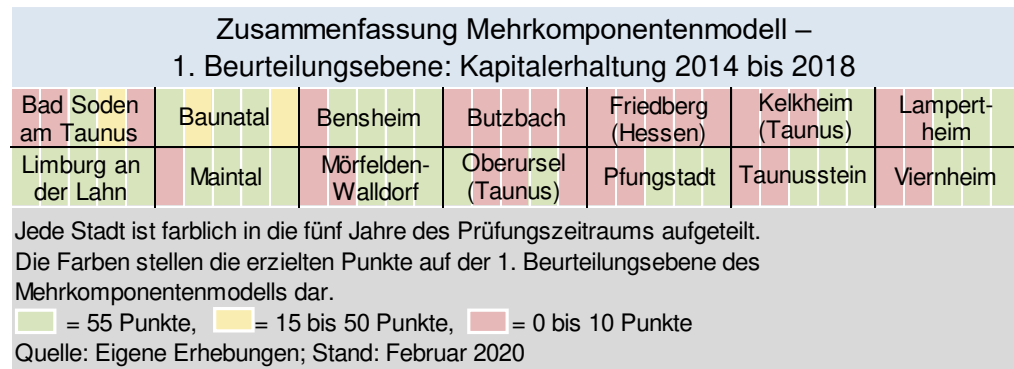
Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff.; Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

Kapitalerhaltung

zelenen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung¹⁰⁷, Substanzerhaltung¹⁰⁸ und geordnete Haushaltsführung¹⁰⁹.

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

Ansicht 27 zeigt auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2018. Die Detailanalyse finden Sie unter Ziffer 4.13 Anhang 1.



Ansicht 27: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2014 bis 2018

Insgesamt verbesserten sich bei zwölf¹¹⁰ Städten die Ordentlichen Ergebnisse in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -12,2 Millionen Euro, wiesen die 14 Städte in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 10,3 Millionen Euro auf. Dies stellte eine Verbesserung von 22,5 Millionen Euro in fünf Jahren dar.

Die Ordentlichen Ergebnisse von Baunatal und Oberursel (Taunus) unterlagen im Vergleichszeitraum starken Schwankungen, die bei beiden Städten auf die Gewerbesteuereinnahmen zurückzuführen waren. Baunatal konnte sich bis zum Jahr 2015 auf konstant hohe Gewerbesteuereinnahmen verlassen. Seit dem Jahr 2015 unterliegt die Gewerbesteuer in Baunatal starken Schwankungen, die in den Jahren 2016 und 2018 zu hohen negativen ordentlichen Ergebnissen führten. Die Stadt hatte trotz gefallener Gewerbesteuerzahlungen die laufenden Aufwendungen nicht reduziert. Oberursel (Taunus) musste in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt Gewerbesteuer in Höhe von 30 Millionen Euro zurückzahlen. Die zusätzlichen Zinszahlungen betragen 15 Millionen Euro. Daraus resultierte das niedrige Ordentliche Ergebnis im Jahr 2016. Oberursel (Taunus) erhielt zum Ausgleich im Jahr 2017 Schlüsselzuweisungen in Höhe von 9,2 Millionen Euro.

107 Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses.

108 Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.

109 Nachrichtlich wird erhoben, inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

110 Bad Soden am Taunus, Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“¹¹¹ zu den Allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent liegt.

Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen. Eine weitere Kenngröße bildet ein positiver „Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Kassenkredite“.

Ansicht 28 zeigt auf der Beurteilungsebene Substanzerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2018. Die Detailanalyse finden Sie unter Ziffer 4.13 Anhang 1.

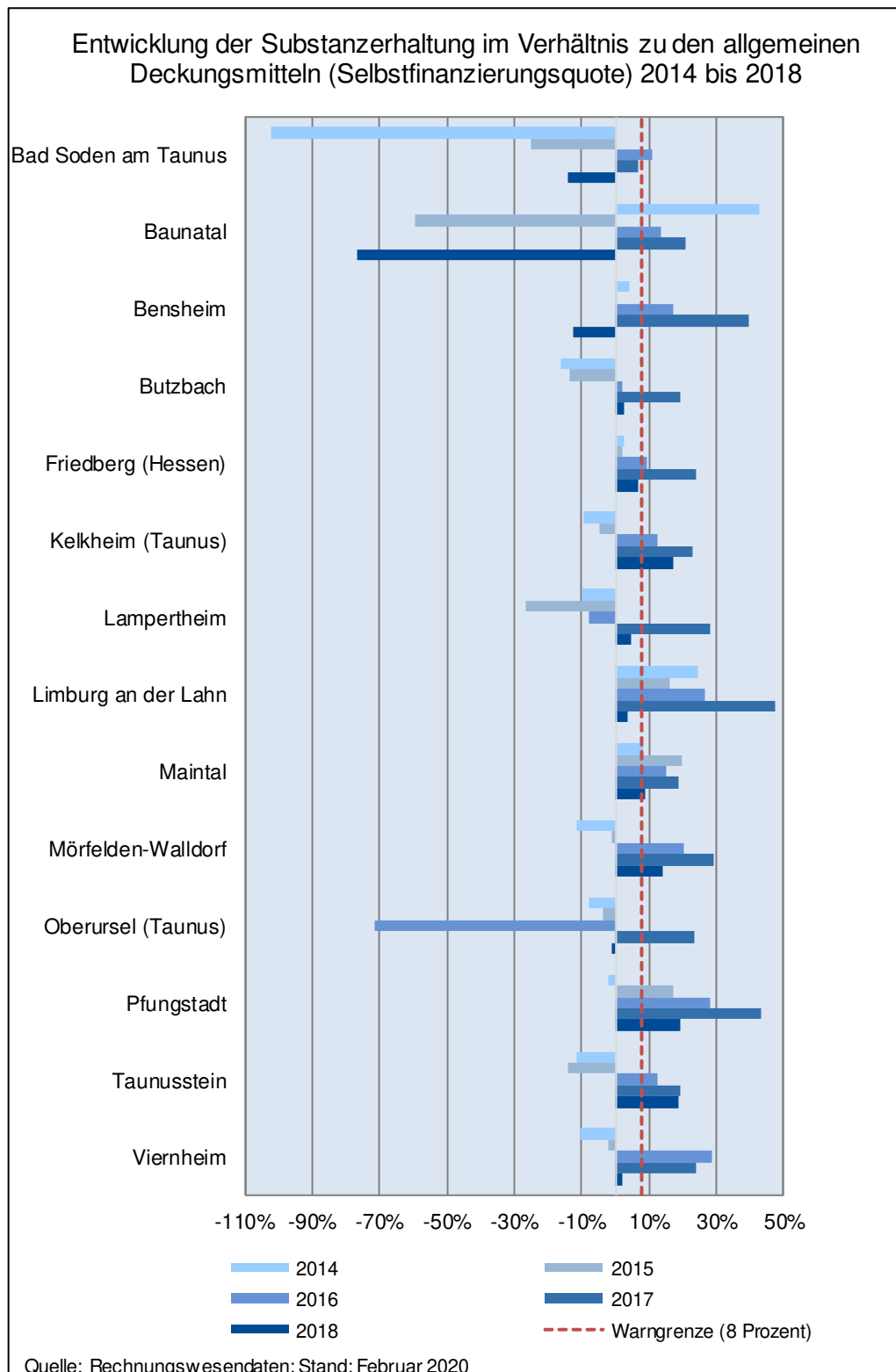
Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2014 bis 2018						
Bad Soden am Taunus	Baunatal	Bensheim	Butzbach	Friedberg (Hessen)	Kelkheim (Taunus)	Lampertheim
Limburg an der Lahn	Maintal	Mörfelden-Walldorf	Oberursel (Taunus)	Pfungstadt	Taunusstein	Viernheim

Jede Stadt ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
 = 45 Punkte, = 20 bis 40 Punkte, = 0 bis 15 Punkte
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 28: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2014 bis 2018

Ansicht 29 zeigt die Entwicklung der Substanzerhaltung im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln (Selbstfinanzierungsquote) in den Jahren 2014 bis 2018. Die Beurteilung anhand der Selbstfinanzierungsquote wird mit dem Ziel \geq acht Prozent vorgenommen.

111 Überschuss an frei verfügbaren Mitteln im Haushalt. Die freie Spitze war in der Kameralistik der dem Vermögenshaushalt zuzuführende Überschuss des Verwaltungshaushalts, vermindert um ordentliche Kreditillungen, notwendige Rücklagen und Kosten der Kreditbeschaffung.



Ansicht 29: Entwicklung der Substanzerhaltung im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln (Selbstfinanzierungsquote) 2014 bis 2018

Konnten im Jahr 2014 lediglich drei¹¹² Städte eine Selbstfinanzierungsquote von größer acht Prozent erreichen, waren es im Jahr 2017 mit Ausnahme von Bad Soden am Taunus alle Städte. Im Jahr 2018 konnten lediglich noch fünf¹¹³ Städte eine Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent überschreiten. Dies war

112 Baunatal, Limburg an der Lahn, Maintal

113 Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Pfungstadt, Taunusstein

auf einen Rückgang des Finanzmittelüberschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 verbesserte sich die Selbstfinanzierungsquote über alle Städte von -8,6 Prozent in 2014 auf 4,0 Prozent in 2018. Limburg an der Lahn hatte im Prüfungszeitraum mit 23,7 Prozent die höchste durchschnittliche Selbstfinanzierungskraft, die in 2018 jedoch unter der Warngrenze von acht Prozent lag.

Eine geordnete Haushaltsführung sowie die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 ist für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung unerlässlich. Die Detailanalyse dazu finden Sie unter Ziffer 4.14 Anhang 2.

Geordnete
Haushaltsführung

Im Prüfungszeitraum war bei vier¹¹⁴ Städten ein positiver Trend bei der Prüfung und der Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 erkennbar.

Für 2017 konnten alle geprüften Städte einen aufgestellten Jahresabschluss vorweisen. Lampertheim konnte den Jahresabschluss fristgerecht aufstellen. Für das Jahr 2018 konnten zehn¹¹⁵ aufgestellte Jahresabschlüsse vorgelegt werden. Hiervon waren vier¹¹⁶ fristgerecht aufgestellt. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltssituation standen bei vier¹¹⁷ der 14 in die Prüfung einbezogenen Städte unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse 2018.

Bad Soden am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus) und Viernheim hatten einen geprüften Jahresabschluss 2017.

Lampertheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus) und Viernheim konnten zudem einen beschlossenen Jahresabschluss 2017 vorweisen.

Die HGO legt zwar keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt fest, um aber die Jahresabschlüsse nach HGO fristgerecht in der Stadtverordnetenversammlung beschließen zu können, müssen diese im zweitfolgenden Jahr geprüft sein.¹¹⁸ Von den 14 Städten hatten bis Oktober 2019 nur neun¹¹⁹ den Jahresabschluss 2016 und nur sechs¹²⁰ den Jahresabschluss 2017 geprüft. Es lag ein erheblicher Prüfungsstau vor.

Zudem stehen ohne aktuelle Jahresabschlüsse grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern die Erleichterungen aus dem Erlass¹²¹ des HMdIS konsequent anzuwenden, um so den Aufstellungs- und Prüfungsstau abzubauen.

114 Lampertheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus), Viernheim

115 Bad Soden am Taunus, Baunatal, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim

116 Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Oberursel (Taunus)

117 Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Mörfelden-Walldorf

118 Mittelbare Frist abgeleitet aus § 114 HGO

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

119 Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus), Taunusstein, Viernheim

120 Bad Soden am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus), Viernheim

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

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre¹²² ist die Haushaltslage einer Stadt im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

Die Haushaltslage der Städte für die Jahre 2014 bis 2018 ergibt sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 30.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichsstädte						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾
	2014	2015	2016	2017	2018	
Bad Soden am Taunus	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Baunatal	stabil	instabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Bensheim	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Butzbach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Friedberg (Hessen)	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Kelkheim (Taunus)	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Lampertheim	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Limburg an der Lahn	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Maintal	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mörfelden-Walldorf	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Oberursel (Taunus)	instabil	instabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Pfungstadt	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Taunusstein	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Viernheim	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

- und stabil bei ≥ 70 Punkte,
- und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:

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

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 30: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichsstädte

Die Haushalte von Limburg an der Lahn und Maintal waren im Vergleichszeitraum als stabil zu bewerten. Baunatal, Bensheim, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim wiesen einen Haushalt auf, der in der 5-Jahresbetrachtung als fragil zu bewerten war. Die weiteren vier Städte des Quervergleichs waren als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen.

¹²² Vgl. dazu Ziffer 4.13 Anhang 1 sowie zur Herleitung der Gesamtbewertung beziehungsweise der einzelnen Jahre Ziffer 4.14 Anhang 2.

Gravierende Unterschiede bei der Datenbasis der geprüften Städte

Bei der 216. Vergleichenden Prüfung war auffällig, dass es eine enorme Diskrepanz bei der Aktualität der Haushaltszahlen gab.

Positiv hervorzuheben sind Bad Soden am Taunus, Baunatal, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim, die einen aufgestellten Jahresabschluss 2018 vorweisen konnten. Dabei hatten Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal und Oberursel (Taunus) die gesetzliche Aufstellungsfrist eingehalten. Von den vier Städten konnten Maintal und Oberursel (Taunus) zudem einen aufgestellten Gesamtabschluss 2017 vorweisen. Lampertheim war nicht verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Dagegen konnte Butzbach im Prüfungszeitraum lediglich einen geprüften Jahresabschluss 2009 vorweisen. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2012 von Friedberg (Hessen) führte zu vielen Feststellungen und Nachbuchungen, die gravierende Auswirkungen auf die bereits aufgestellten Jahresabschlüsse der Folgejahre (bis 2017) haben. Die vorgelegten Haushaltszahlen wurden daher bei beiden Städten als vorläufig eingestuft und können nicht als Beurteilungsgrundlage für die Haushaltsstabilität herangezogen werden. Das Kriterium „Ordentliches Ergebnis“ (auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung) wurde jeweils als „formal instabil“ beurteilt. Dies führte im Ergebnis bei beiden Städten zu einer Einstufung als „konsolidierungsbedürftig“.

In beiden Städten mussten für den Quervergleich im Jahresabschluss 2018 die Abschreibungen, Sonderpostenaufösungen und Rückstellungen nachgebucht werden.

In Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf waren zum Prüfungszeitpunkt die Abschlüsse 2017 und 2018 der Eigenbetriebe¹²³ „Entsorgungsbetriebe der Stadt Friedberg (Hessen)“ sowie „Stadtwerke Mörfelden-Walldorf“ nicht aufgestellt. Dies stellt einen Verstoß gegen § 27 Absatz 1 EigBGes dar.¹²⁴ Die notwendige Aufstellung eines Gesamtabschlusses für diese Jahre war somit nicht möglich.

Insgesamt ist eine positive Entwicklung hinsichtlich der Haushaltslage der Städte festzustellen. Vor dem Hintergrund der Aufstellungs- und Prüfungsrückstände empfiehlt die Überörtliche Prüfung, fehlende Jahresabschlüsse zeitnah fertig zu stellen und prüfen zu lassen, um sicherzustellen, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen. Für die Haushaltssteuerung sind geprüfte Jahresabschlüsse unabdingbar und Grundlage dafür, dass dauerhaft eine stabile Haushaltslage erreicht werden kann.

Die Entwicklung der Verschuldung wurde für den Zeitraum 2014 bis 2018 untersucht. Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 93 Absatz 3 HGO¹²⁵). Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Städte in der Vergangenheit dazu fähig waren, Investitionen aus laufenden

Schulden

123 Der Eigenbetrieb ist ein wirtschaftliches Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebsgesetz – EigBGes i. d. F. v. 9. Juni 1989, GVBl. I S. 154, zuletzt geändert am 21. März 2005 (GVBl. I. S. 218)).

124 § 27 EigBGes – Aufstellung, Behandlung und Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts

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

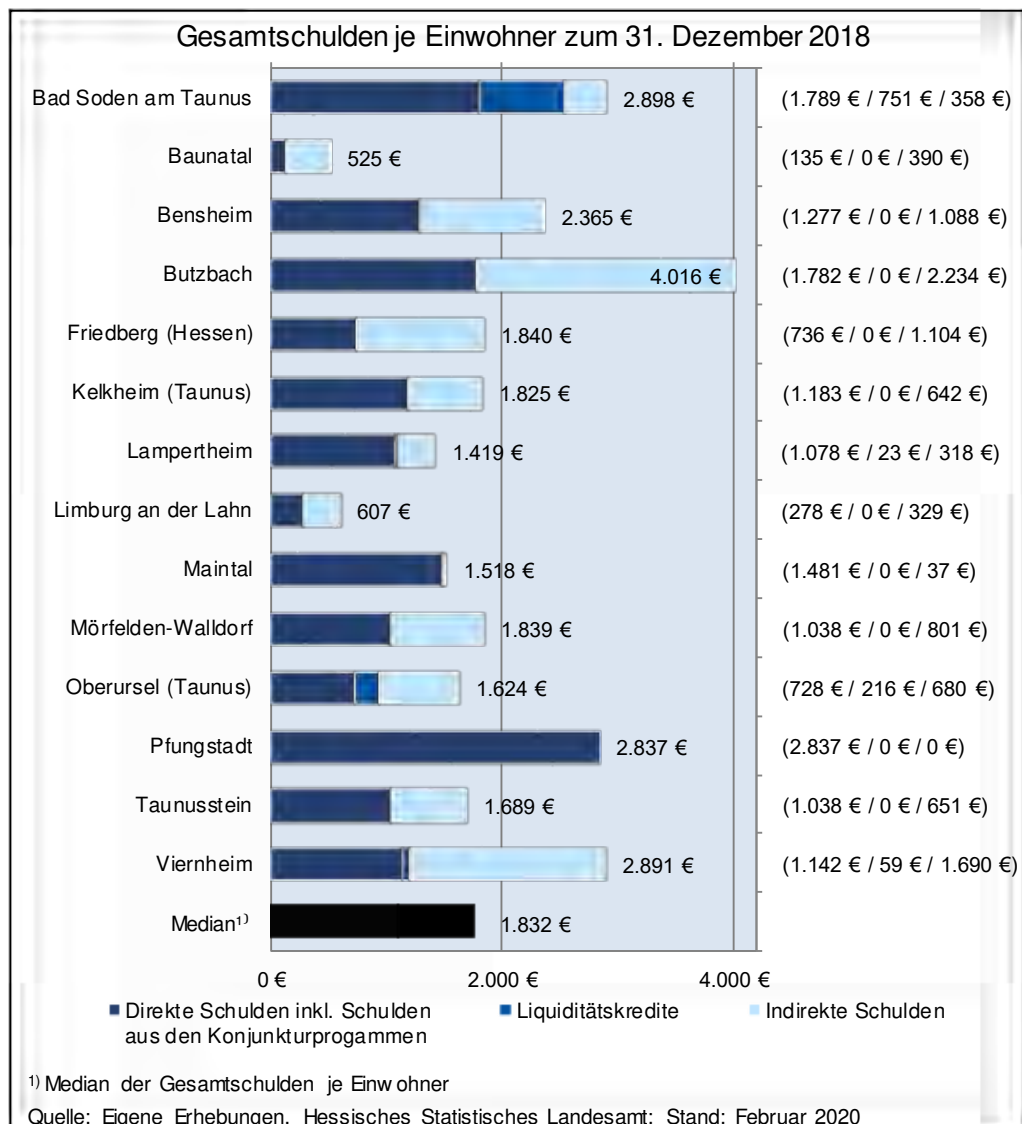
125 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

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

Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Städte finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte.

Die Gesamtschulden der 14 Städte sanken im Prüfungszeitraum von 643 Millionen Euro (2014) auf 543 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist auf die Ablösung der Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite¹²⁶ infolge des Hessenkassengesetzes¹²⁷ (vgl. Ansicht 32) bei fünf Städten in Höhe von 114 Millionen Euro (2018) zurückzuführen.

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden einer Stadt zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den direkten auch die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese mittelbar zurechenbaren Schulden sind in Ansicht 31 stichtagsbezogen zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2018 unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote anteilig hinzugerechnet.



Ansicht 31: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2018

Ansicht 31 zeigt über die drei Schuldenstände hinweg, dass Butzbach mit 4.016 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Der Hauptgrund hierfür

126 Der Begriff „Kassenkredite“ wurde durch die HGO Änderung ab dem 1. Januar 2019 sprachlich durch „Liquiditätskredite“ ersetzt (vgl. § 105 HGO n.F.).

127 GVBl. 2018, S. 60.

sind die erheblichen indirekten Schulden von Butzbach. Eine der wesentlichsten Beteiligungen von Butzbach ist die Energie und Versorgung Butzbach GmbH. Alleine aus dieser Gesellschaft entstehen Butzbach indirekte Schulden von 1.280 Euro je Einwohner. Neben Butzbach wiesen Viernheim und Friedberg (Hessen) vergleichsweise hohe indirekte Schulden aus, was darauf schließen lässt, dass wesentliche Bestandteile des Haushalts in Eigenbetriebe oder Zweckgesellschaften ausgegliedert wurden. In Viernheim resultierten die indirekte Schulden im Wesentlichen mit 1.167 Euro je Einwohner aus der Stadtwerke Viernheim GmbH und in Friedberg (Hessen) mit 706 Euro je Einwohner im Wesentlichen aus der Friedberger Wohnungsbaugesellschaft mbH. Baunatal hatte mit einer Verschuldung von 525 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich.

Den Städten, die in der Vergangenheit Kassenkredite aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassengesetz die Möglichkeit, sie vollständig auf ein Sondervermögen des Landes zu übertragen. Die Städte zahlen als Gegenleistung 25 Euro je Einwohner und Jahr in das Sondervermögen ein. Hierdurch tragen sie unmittelbar nur rund ein Drittel der anfallenden Zins- und Tilgungsleistungen, die anderen zwei Drittel trägt das Land mit Hilfe von Bundesmitteln. Nach 30 Jahren wird eine etwaige Restschuld vom Land übernommen.

Hessenkasse

Kommunen ohne oder mit wenigen Kassenkrediten bot sich die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen.

Übersicht Hessenkasse				
	Ablösung Kassenkredite (inklusive Eigenbeitrag ¹⁾) in Euro	Investitionsprogramm (inklusive 10% Eigenbeitrag) in Euro	Eigenbeitrag der Stadt in Euro	Erwartete Beitragsdauer in Jahren bei Ablösung der Kassenkredite
Bad Soden am Taunus ²⁾	-	-	-	-
Baunatal	-	2.972.620	297.262	-
Bensheim	-	4.550.880	455.088	-
Butzbach	27.500.000	-	13.750.000	21,6
Friedberg (Hessen)	-	6.711.200	671.120	-
Kelkheim (Taunus)	12.600.000	-	6.300.000	8,1
Lampertheim	13.900.000	-	6.950.000	8,7
Limburg an der Lahn	-	833.340	83.334	-
Maintal	-	9.275.510	927.551	-
Mörfelden-Walldorf	28.300.000	-	14.150.000	17,1
Oberursel (Taunus) ²⁾	-	-	-	-
Pfungstadt	-	6.097.510	609.751	-
Taunusstein	18.500.000	-	9.250.000	12,9
Viernheim	-	8.417.510	841.751	-

¹⁾ Eigenbeitrag: Einwohnerzahl * 25 Euro
²⁾ Beide Städte sind, da ihre Steuerkraft jeweils über der im Finanzausgleichsgesetz definierten Bedarfsmesszahl liegt, abundant.
 - = nicht relevant
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 32: Übersicht Hessenkasse

Aus Ansicht 32 wird ersichtlich, dass fünf¹²⁸ Städte das Entschuldungsprogramm in Anspruch nahmen. Sieben¹²⁹ Städte nutzten das Investitionsprogramm, da sie nur geringe bis keine Kassenkredite hatten.

Bad Soden am Taunus und Oberursel (Taunus) waren gemäß dem Hessischen Ministerium der Finanzen in der Lage, ihre Kassenkredite bis zum Ende des Jahres 2018 aus eigener Kraft zurückzuzahlen. Eine Teilnahme am Investitionsprogramm konnte ebenso nicht in Aussicht gestellt werden, da die Städte weder finanz- noch strukturschwach, sondern vielmehr dauerhaft als abundant¹³⁰ eingestuft sind.

Insgesamt haben sich die Gesamtschulden in den Jahren 2014 bis 2018 aller geprüften Städte um 100 Millionen Euro auf 543 Millionen Euro reduziert. Insbesondere die Übernahme der Kassenkredite durch das Land hat den Städten geholfen, ihren Haushalt zu konsolidieren.

Die erwartete Beitragsdauer in Jahren bei Ablösung der Kassenkredite ist ein guter Indikator für die Altschuldensituation der Städte. Dies wird an Butzbach deutlich. Die Dauer spiegelt aber nicht die aktuelle Haushaltssituation aus Ansicht 30 wider.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Butzbach und Friedberg (Hessen) sowie den abundanten Kommunen Bad Soden am Taunus und Oberursel (Taunus) ihren Haushalt auf Einsparungspotenziale zu untersuchen.

4.4 Gesamtabschluss

Die Städte haben nach § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO¹³¹ erstmals auf den 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Dafür sind der Jahresabschluss der jeweiligen Stadt sowie die Jahresabschlüsse der Sondervermögen der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften, der rechtlich selbstständigen kommunalen Stiftungen und der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, an denen die Stadt beteiligt ist, zu konsolidieren. Eine Vollkonsolidierung ist für verbundene Unternehmen vorzunehmen, bei denen der Stadt die Mehrheit der Stimmrechte zusteht. Für Beteiligungen, bei denen die Stadt 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte besitzt, ist eine Einbeziehung in den Gesamtabschluss nach der Equity-Methode¹³² vorgesehen. Bei einer Beteiligung unter 20 Prozent ist der jeweilige Jahresabschluss nicht zu konsolidieren.

Bensheim, Kelkheim (Taunus), Maintal und Oberursel (Taunus) hatten für das Jahr 2017 bereits einen Gesamtabschluss erstellt. Bad Soden am Taunus, Lampertheim und Pfungstadt hatten keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses, da sie keine Beteiligungen hielten, die zusammen 20 Prozent der Bilanzsumme der jeweiligen Stadt überstiegen oder die für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung waren. Butzbach, Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf war eine Aufstellung eines

128 Butzbach, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Taunusstein

129 Baunatal, Bensheim, Friedberg (Hessen), Limburg an der Lahn, Maintal, Pfungstadt, Viernheim

130 Als abundant gilt eine Kommune, deren Steuerkraft über der im Finanzausgleichsgesetz definierten Bedarfsmesszahl liegt und die daher keine Schlüsselzuweisungen erhält.

131 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss (in der bis zum 15. Mai 2020 gültigen Fassung):

(5) (...) Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

132 Bei der Equity-Methode wird der Beteiligungsansatz in der Gesamtbilanz (Ersterfassung zu Anschaffungskosten) mit Gewinnen beziehungsweise Verlusten sowie Ausschüttungen fortgeschrieben (vgl. § 112 Absatz 7 Satz 2 HGO i.V.m. §§ 311 ff. HGB).

Gesamtabschluss nicht möglich. Butzbach hatte nur einen geprüften Jahresabschluss 2009. In Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf fehlten wichtige Jahresabschlüsse für das Jahr 2017.

Für Baunatal, Limburg an der Lahn, Taunusstein und Viernheim hat die Überörtliche Prüfung im Rahmen der örtlichen Erhebungen einen Gesamtabschluss 2017 erstellt. In Ansicht 33 werden die umgesetzten Maßnahmen für die Erstellung des Gesamtabschlusses der Städte im Quervergleich dargestellt.

Umgesetzte Maßnahmen für die Erstellung des Gesamtabschlusses 2017													
	Benötigte Jahresabschlüsse vorhanden (Priorität)	Konsolidierungszeitpunkt festgelegt	Projektverantwortung geregelt	Konsolidierungssoftware ausgewählt	Konsolidierungskreis festgelegt	Konzerninformationspflichten festgelegt	Verbundene Unternehmen unterrichtet	Periodenabgrenzung vereinheitlicht	Forderungen / Verbindlichkeiten (Schuldenkonsolidierung)	Aufwands- und Ertragskonsolidierung	Anhangsangaben	Informationen zum Rechenschaftsbericht	Umsetzung der Voraussetzungen für einen Gesamtabschluss
Bad Soden am Taunus	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-
Baunatal	✓	✓	✓	●	✓	●	✓	●	✓	✓	●	●	64,3%
Bensheim	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	100,0%
Butzbach	●	✓	✓	●	●	●	●	●	∅	●	∅	∅	25,0%
Friedberg (Hessen)	●	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	21,4%
Kelkheim (Taunus)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	100,0%
Lampertheim	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-
Limburg an der Lahn	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	∅	∅	57,1%
Maintal	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	92,9%
Mörfelden-Walldorf	●	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	71,4%
Oberursel (Taunus)	✓	✓	✓	✓	✓	∅	✓	✓	✓	✓	✓	✓	96,4%
Pfungstadt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-
Taunusstein	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	57,1%
Viernheim	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	∅	✓	∅	∅	∅	85,7%

✓ = ja, ● = nein, ∅ = teilweise, x = nicht erforderlich
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 33: Umgesetzte Maßnahmen für die Erstellung des Gesamtabschlusses 2017

In Ansicht 33 ist zusammenfassend die prozentuale Umsetzung der Voraussetzungen für einen Gesamtabschluss zu sehen. Den Maximalwert von 100,0 Prozent erreichten Bensheim und Kelkheim (Taunus), die bereits einen Gesamtabschluss für das Jahr 2017 erstellt hatten. Friedberg (Hessen), bei der wichtige Jahresabschlüsse für das Jahr 2017 fehlten, hatte im Quervergleich mit 21,4 Prozent noch die wenigsten Vorbereitungen für den Gesamtabschluss getroffen.

Ansicht 34 stellt das Jahresergebnis des Kernhaushalts dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses gegenüber.

Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2017				
	Jahres- ergebnis im Kernhaushalt	Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss abzüglich Anteil Minderheits- gesellschafter	Abweichung	
			in Euro	in Prozent
Bad Soden am Taunus ²⁾	-304.725 €	-	-	-
Baunatal	3.489.789 €	3.380.651 €	-109.139 €	-3%
Bensheim ¹⁾	4.772.335 €	8.214.138 €	3.441.803 €	72%
Butzbach ³⁾	4.180.882 €	-	-	-
Friedberg (Hessen) ³⁾	5.392.320 €	-	-	-
Kelkheim (Taunus) ¹⁾	3.779.969 €	4.019.430 €	239.461 €	6%
Lampertheim ²⁾	4.860.466 €	-	-	-
Limburg an der Lahn	3.200.332 €	9.932.729 €	6.732.397 €	210%
Maintal ¹⁾	4.585.983 €	5.350.015 €	764.032 €	17%
Mörfelden-Walldorf ³⁾	4.640.269 €	-	-	-
Oberursel (Taunus) ¹⁾	13.749.370 €	15.583.970 €	1.834.600 €	13%
Pfungstadt ²⁾	7.380.236 €	-	-	-
Taunusstein	8.165.166 €	8.191.033 €	25.867 €	0%
Viernheim	4.725.948 €	5.826.821 €	1.100.873 €	23%

¹⁾ Gesamtabschluss 2017 bereits aufgestellt
²⁾ Keine Aufstellungsverpflichtung
³⁾ Aufstellung nicht möglich, da wichtige Jahresabschlüsse 2017 fehlen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 34: Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2017

Der konsolidierte Abschluss führte bei sieben¹³³ Städten zu einem besseren Jahresergebnis als im Kernhaushalt. Baunatal wies als einzige Stadt eine negative Differenz zwischen dem Jahresergebnis des Kernhaushalts und dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses auf. Baunatal und die Stadtwerke Baunatal buchten die Forderungen und Verbindlichkeiten sowie Aufwendungen und Erträge nicht periodengleich. Dadurch kam es bei der Saldenabstimmung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen zu Differenzen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Baunatal, mit den Stadtwerken Baunatal eine periodengerechte Erfassung vorzunehmen.

Die in Ansicht 34 erheblichen Abweichungen (jeweils über eine Million Euro) bei vier¹³⁴ Städten zwischen den Ergebnissen des Kernhaushalts und des konsolidierten Abschlusses sollten nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung zum Anlass genommen werden, die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses umzusetzen.

133 Bensheim, Kelheim (Taunus), Limburg an der Lahn, Maintal, Oberursel (Taunus), Taunusstein, Viernheim

134 Bensheim, Limburg an der Lahn, Oberursel (Taunus), Viernheim

Die Städte haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.¹³⁵ Die Einhaltung dieses Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurde auf Basis eines Quervergleichs für einzelne Konsolidierungsbereiche der Städte überprüft. Besonders bedeutsam für Haushalte sind eine wirtschaftliche Allgemeine Verwaltung und Kinderbetreuung sowie angemessene Hebesätze. Weitere wichtige Faktoren sind kostendeckende Gebührenhaushalte und angemessene sonstige freiwillige Leistungen.¹³⁶

4.5 Allgemeine Verwaltung

Für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung und um eine Vergleichbarkeit zwischen den Städten herzustellen, wurden die Personalausstattungen um Erstattungen erhöht oder verringert. So wurde die Allgemeine Verwaltung belastet oder entlastet, je nachdem, ob ein Eigenbetrieb, eine Betätigung oder eine andere Gemeinde (IKZ) Verwaltungsleistungen für die Kommune übernommen oder in Anspruch genommen hat. Zudem wurde aufgrund von Verwaltungsumlagen freier Träger in der Kinderbetreuung die Allgemeine Verwaltung weiter belastet.

Die Personalaufwendungen stellten mit rund 65 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Zur besseren Vergleichbarkeit wird sie als „Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner“ gemessen.

135 Vgl. § 92 HGO, a.a.O.

136 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 122 ff.

Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung 2018 (in VZÄ)					
	Verwaltungsmitarbeiter nach Erstattungen ¹⁾	davon abzüglich / zuzüglich Erstattungen ⁴⁾	Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner nach Erstattungen ¹⁾	Mehrpersonal je 1.000 Einwohner gegenüber Referenzwert ²⁾	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial ³⁾
Bad Soden am Taunus	59,0	3,8	2,6	0,3	345.394 €
Baunatal	87,9	-0,8	3,2	0,8	1.284.955 €
Bensheim	105,4	4,6	2,6	0,3	617.564 €
Butzbach	52,3	1,3	2,0	0,0	0 €
Friedberg (Hessen)	72,1	0,9	2,5	0,1	229.752 €
Kelkheim (Taunus)	64,3	0,5	2,2	0,0	0 €
Lampertheim	89,4	-3,9	2,7	0,4	752.635 €
Limburg an der Lahn	102,0	-8,2	2,9	0,6	1.097.998 €
Maintal	101,1	1,6	2,6	0,2	532.561 €
Mörfelden-Walldorf	81,3	-0,5	2,3	0,0	14.360 €
Oberursel (Taunus)	107,5	-4,6	2,3	0,0	0 €
Pfungstadt	54,2	-6,3	2,2	0,0	0 €
Taunusstein	78,9	1,4	2,6	0,3	497.666 €
Viernheim	82,7	3,2	2,4	0,1	177.076 €
EVP gesamt	5.549.961 €				
Unteres Quartil	66,2	-3,1	2,3	0,0	3.590 €
Median	82,0	0,7	2,5	0,2	287.573 €
Oberes Quartil	98,2	1,5	2,6	0,3	596.314 €

Farbskala: siehe Gesamtbewertung der Haushaltslage (Ziffer 4.14 Anhang 2)

¹⁾ ohne direkte Zuordnungen in den Gebührenhaushalten

²⁾ Referenzwert entspricht dem unteren Quartil des Vergleichs = 2,3 VZÄ je 1.000 Einwohner

³⁾ Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro)

⁴⁾ analog zu ³⁾ zuzüglich Arbeitsplatzkosten (73.000 Euro)

Quelle: Eigene Erhebungen; Personaldaten 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 35: Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung 2018 (in VZÄ)

Limburg an der Lahn und Oberursel (Taunus) waren die einzigen Städte im Quervergleich, die eine eigene Bauaufsicht hatten. Um die zusätzlichen VZÄ auszugleichen, wurden den beiden Städten die Erträge der Bauaufsicht umgerechnet als VZÄ abgezogen. Baunatal, Limburg an der Lahn und Taunusstein haben ein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Diese Aufgabe wird bei anderen Kommunen dieser Größenordnung vom jeweiligen Landkreis übernommen. Das Rechnungsprüfungsamt wird daher als freiwillige Leistung angesehen und dem Bereich Allgemeine Verwaltung zugeordnet.

Die Bandbreite der Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner reichte von 2,0 VZÄ in Butzbach bis 3,2 VZÄ in Baunatal.

Aus der Abweichung zum Referenzwert¹³⁷ (2,3 VZÄ je 1.000 Einwohner) wurde für die geprüften Städte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 5,5 Millionen Euro oder 100,9 VZÄ errechnet. Für Baunatal (23,4 VZÄ) und Limburg an der Lahn (20,0 VZÄ) errechneten sich die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale gegenüber dem unteren Quartil.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere defizitären Kommunen, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale in der Verwaltung zu nutzen.

4.6 Kinderbetreuung

Der Bereich Kinderbetreuung wurde in der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ als wesentlicher Erfolgsfaktor identifiziert. Aufbauend auf dieser Erkenntnis wurden Wirtschaftlichkeitsdeterminanten¹³⁸ für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen ermittelt, die verschiedene Altersgruppen betreffen:

- Fachkraftquote (U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung)
- Elternbeiträge (U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung)
- Schulkinderbetreuung (Ü6-Betreuung)

Die Fachkraftquote wird kindbezogen bestimmt. Sie ist abhängig vom jeweiligen Alter¹³⁹ und der Betreuungsdauer¹⁴⁰ eines Kindes. Die Überörtliche Prüfung ermittelte eine Soll-Fachkraftquote nach dem HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit.¹⁴¹

Diese kindbezogene Fachkräftebemessung ermöglicht den Soll- / Ist-Vergleich über die U3-, Ü3- und Ü6-Betreuung. Entsprechend werden in Ansicht 36 der Soll-Fachkraftquote die gemeldeten Fachkräfte gegenüber gestellt. Sie werden für den Soll- / Ist-Vergleich um die Fachkräfte für Integration und Sonderförderungen gekürzt. Eigene und Kindertageseinrichtungen freier Träger wurden dabei separat berechnet.¹⁴²

Fachkraftquote
(U3-, Ü3-, Ü6-
Betreuung)

137 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar. Die in Ansicht 35 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 73.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

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

139 § 25c (2) HKJGB:

(...) Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind bis zum vollendeten dritten Lebensjahr 0,2, vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 0,07 und ab dem Schuleintritt 0,06.

140 § 25c (2) HKJGB:

(...) Der Betreuungsmittelwert beträgt für ein Kind mit einer vertraglich oder satzungsgemäß vereinbarten wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden: 22,5 Stunden, mehr als 25 bis zu 35 Stunden: 30 Stunden, mehr als 35 Stunden bis unter 45 Stunden: 42,5 Stunden und 45 Stunden und mehr: 50 Stunden. (...)

141 Die Ausgestaltung der mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit ist gesetzlich nicht quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigte diese mit einem Aufschlag von zehn Prozent auf den gesetzlichen Mindeststandard (vgl. dazu ausführlich die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 276).

142 Ein möglicher Personal-Mehrbedarf wurde im Ergebnis nicht berücksichtigt.

Personal-Mehr- / Minderbedarf bei der U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bezogen auf die Soll-Fachkraftquote					
	VZÄ				Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Euro ¹⁾
	Soll-Fachkraftquote	Ist-Fachkräfte	Ist-Fachkräfte nach Abzug Integration und Sonderförderung	Personal-Minderbedarf	
Bad Soden am Taunus	122,03	139,59	128,28	-6,25	334.886
Baunatal	97,85	147,62	130,35	-32,50	1.742.070
Bensheim	176,27	241,22	213,68	-37,41	2.005.062
Butzbach	107,66	124,96	113,18	-5,70	305.673
Friedberg (Hessen)	152,07	167,48	157,48	-5,41	289.832
Kelkheim (Taunus)	134,67	164,47	152,99	-18,31	981.668
Lampertheim	132,93	166,80	144,00	-11,07	593.518
Limburg an der Lahn	158,12	177,72	152,89	0,00	-
Maintal	173,55	224,91	194,59	-28,25	1.514.041
Mörfelden-Walldorf	124,63	162,53	139,16	-14,53	778.924
Oberursel (Taunus)	279,29	345,47	288,82	-17,48	937.094
Pfungstadt	117,87	159,25	137,44	-19,57	1.048.976
Taunusstein	146,71	159,71	148,61	-2,59	138.682
Viernheim	172,03	197,75	170,68	-1,41	75.599
Summe					10.746.025

¹⁾ bei jährlichen Personalkosten von 53.600 Euro pro 1,00 VZÄ
Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2018;
Stand: Februar 2020

Ansicht 36: Personal-Mehr- / Minderbedarf bei der U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bezogen auf die Soll-Fachkraftquote

Bis auf Limburg an der Lahn¹⁴³ lagen alle Städte über der aufgezeigten Soll-Fachkraftquote.¹⁴⁴ Durch den aufgezeigten Personal-Minderbedarf ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale¹⁴⁵ von 75.599 Euro in Viernheim und bis zu 2.005.062 Euro in Bensheim. Vier Städte¹⁴⁶ hatten ein Ergebnisverbesserungspotenzial von jeweils über eine Million Euro.

143 In Limburg an der Lahn wurden alle Kindertageseinrichtungen über freie Träger organisiert.

144 Bei der Betrachtung wurden gemeldete Integrationskräfte und Sonderförderungsprogramme (Landesprogramme: Deutschförderung und Schwerpunktkita; Bundesprogramm: Projekt Sprachkitas) anteilig abgezogen.

145 Vollzeitäquivalente x 53.600 Euro (Entgeltgruppe S 8a, dritte Stufe der jeweils gültigen Fassung des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

146 Baunatal, Bensheim, Maintal, Pfungstadt

„Gute-KiTa-Gesetz“ - Auswirkungen und Kritik

Um die Qualität der Kinderbetreuung zu sichern und weiterzuentwickeln zahlt der Bund bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ an das Land Hessen. Zur Umsetzung des Gesetzes schloss das Land mit dem Bund am 20. November 2019 einen entsprechenden Vertrag.¹⁴⁷

Das Land Hessen setzt die inhaltlichen Vorgaben dieses Vertrags im HKJGB¹⁴⁸ um, indem es unter anderem die geregelten Personalausfallzeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildungen von 15 auf 22 Prozent ab dem 1. August 2020 anhebt. Zusätzlich wird ein fester Zeitanteil für die Freistellung der Kindergartenleitung in Höhe von 20 Prozent der Arbeitszeit im Gesetz verankert. Der gesetzliche Mindeststandard¹⁴⁹ erhöht sich damit um 23,5 Prozent. So erhöht sich der personelle Mindestbedarf um 0,48 Fachkräfte auf 2,49 Fachkräfte je Gruppe¹⁵⁰.

Als teilweisen finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand dieses höheren personellen Mindeststandards sieht das Land Hessen die Bundesmittel aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ für pauschale Zuschüsse je Einrichtung und Anzahl der Kinder in Höhe von jährlich zwischen 12.000 bis 30.000 Euro¹⁵¹ vor. Diese Pauschale sollen aber nur die Einrichtungen erhalten, die auch tatsächlich im Vergleich des Personaleinsatzes vom 1. August 2019 zu dem geplanten Personaleinsatz am 1. August 2020 im gleichen prozentualen Umfang den bisherigen Mindeststandard erhöhen.¹⁵² Die Einrichtungen, die bereits bisher schon freiwillig den geforderten höheren Personalstandard vorhielten und den Personalbestand jetzt nicht weiter aufstocken, erhalten keinen Zuschuss, es sei denn, sie liegen mindestens 42 Prozent¹⁵³ über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard. Dann wiederum ist eine Einrichtung zuschussberechtigt, ohne aktuell eine personelle Aufstockung vornehmen zu müssen.

-
- 147 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa- Qualitäts- und – Teilhabeverbesserung - KiQuTG
- 148 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vom 25. Juni 2020, GVBl. v. 1.7.2020, S. 436 ff.
- 149 Tageseinrichtungen, die am 31. Juli 2020 über eine gültige Betriebserlaubnis verfügen, dürfen am bisherigen gesetzlichen Mindeststandard bis zum 31. Juli 2022 festhalten.
- 150 Bezogen auf eine Gruppe mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. Bei Krippengruppen mit Kindern unter 3 Jahren erhöht sich der personelle Mindestbedarf um 0,44 Fachkräfte auf 2,84 Fachkräfte je Gruppe.
- 151 Einrichtungen mit bis zu 49 Kindern erhalten 12.000 Euro, Einrichtungen mit 50 und bis zu 99 Kindern erhalten 23.800 Euro und Einrichtungen mit 100 und mehr Kindern erhalten 30.000 Euro pro Jahr. Kinder unter drei Jahren werden mit dem Faktor 3 gewichtet.
- 152 Erläuterungen zur Landesförderung der Kindertagesbetreuung in Hessen, Seite 10 ff., Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Stand: 2. April 2020, Abgerufen am 3. Juli 2020, Download unter: <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/kinder-und-jugendhilfeshygesetzbuch/landesfoerderung-der-kindertagesbetreuung>
- 153 Die 42 Prozent ergeben sich aus folgender Überlegung: 23,5 % (Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards) + 15 % (fortzuführender freiwilliger Standard von bis zu 15 Prozent) x 123,5 % (ein freiwilliger Standard von bis zu 15 Prozent ist proportional zu dem um 23,5 % höheren Mindeststandard weiterzuführen) = 42 %; Wendete eine Einrichtung beispielsweise bisher lediglich den gesetzlichen Mindeststandard an, genügt für die Förderung eine Fachkraftquote von 2,49 Fachkräften je Gruppe. Hatte eine Einrichtung bereits einen um 15 Prozent höheren freiwilligen Standard, sind für eine Förderung 2,86 Fachkräfte je Gruppe erforderlich. Bei einer reinen Kinderkrippe ergibt sich ceteris paribus ein Standard von 2,84 bzw. 3,27 Fachkräften je Gruppe. Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung des Gesetzes (a.a.O.) und der Erläuterungen zur Landesförderung (a.a.O.)

Baunatal hatte bereits in der Vergangenheit freiwillig mit 48 Prozent einen so hohen Personalstandard¹⁵⁴ etabliert, dass deren Einrichtungen ohne Mehrpersonal zuschussberechtigt sind. Die personellen Standards der übrigen Städte lagen zwischen 7 Prozent (Limburg) und 35 Prozent (Bensheim) über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard. Insofern sind sie nicht zuschussberechtigt, weil sie lediglich auf den neuen gesetzlichen Mindeststandard erhöhen bzw. bereits über dem neuen Standard liegen. Um in den Genuss einer Förderung¹⁵⁵ zu kommen, müssten diese ihren Standard auf bis zu 42 Prozent gegenüber dem bisherigen Mindeststandard anheben, obwohl der künftige Mindeststandard lediglich 23,5 Prozent über dem bisherigen Mindeststandard liegt. Das entspricht 2,86 Fachkräften je Gruppe statt der künftig gesetzlich geforderten 2,49 Fachkräfte je Gruppe.¹⁵⁶

Diese Förderbedingungen, mit denen eine qualitative Steigerung erreicht werden soll, sind sehr komplex und führen zu einem hohen bürokratischen Umsetzungs-, Antrags- und Prüfungsaufwand. Außerdem dürften sie subjektiv vor Ort als ungerecht empfunden werden, weil viele Einrichtungen schon vorher auf eigene Kosten den Mindeststandard erhöht hatten und jetzt unter Umständen leer ausgehen (vgl. Limburg und Bensheim).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Förderbedingungen zu überdenken und sie zu vereinfachen. Denkbar wäre, allen Einrichtungen, die den höheren Standard einhalten, eine Förderung zu gewähren. Die bisherigen freiwilligen und von den Kommunen selbst finanzierten Standards sollten der Förderung nicht entgegenstehen. Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung, als Stichtag zur Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung den 1. März eines jeden Jahres heranzuziehen. Im Gegensatz zum 1. August, der zusätzliche Ermittlungen erfordert, kann beim Stichtag zum 1. März auf bereits statistische Meldungen zurückgegriffen werden.

Parallel dazu fördert das Land quantitativ die sechsstündige Ü3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen in Höhe von monatlich 135,60 Euro pro Kind mit der Maßgabe, die Eltern von der Beitragspflicht freizustellen. Alle 14 Städte nahmen diese Landesförderung in Anspruch. Entsprechend war für die Eltern die Ü3-Betreuung bis sechs Stunden beitragsfrei.

Für die Kommunen stellt dies aber nur dann eine finanzielle Entlastung dar, wenn die bisherigen Elternbeiträge für die sechsstündige Ü3-Betreuung unter den 135,60 Euro pro Kind lagen. Dies war in acht¹⁵⁷ Städten nicht der Fall.

Soweit die Ü3-Betreuung über sechs Stunden dauert oder U3- beziehungsweise Ü6-Kinder betreut werden, können Elternbeiträge¹⁵⁸ erhoben werden. Die

154 Ab 42 Prozent ($15\% \times 123,5\% + 23,5\% = 42\%$) über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard ist eine Einrichtung zuschussberechtigt ohne eine personelle Aufstockung vornehmen zu müssen.

155 Die Förderung und die zu erfüllenden Förderkriterien sind einrichtungsbezogen.

156 Berechnung für Gruppen mit Kindern 25 Kindern zwischen 3 und 6 Jahren.

157 Bad Soden am Taunus, Bensheim, Butzbach, Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt

158 Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen stellen Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 SGB VIII dar. Das Landesrecht nach § 31 HKJGB bestimmt nichts anderes.

§ 90 Absatz 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – § 90 Pauschalierte Kostenbeteiligung
Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. der Jugendarbeit nach § 11,

2. der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1 und 3 und

3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24 können Kostenbeiträge festgesetzt werden.

Städte entscheiden dabei nach sozialpolitischen Erwägungen über die Höhe¹⁵⁹ und welchen Anteil davon die Solidargemeinschaft trägt. Tatsächlich haben die Städte sehr unterschiedliche Beiträge erhoben. Die Bandbreite bei der achtstündigen Ü3-Betreuung lag zwischen 21 Euro in Baunatal und 89 Euro in Kelkheim (Taunus); bei der achtstündigen U3-Betreuung sogar zwischen 80 Euro in Baunatal und 697 Euro in Bad Soden am Taunus.

Die Elternbeiträge dienen den Kommunen aber nicht nur als Einnahme, sondern sind auch Indikator und Steuerungsinstrument für die Nachfrage nach der Betreuungsdauer. Durch die Landesförderung wird die Steuerungsfunktion insofern stark reduziert, weil Eltern ihre Ü3-Kinder mindestens für die sechsstündige Betreuung anmelden. Zudem sind die Beiträge für die Nachmittagsbetreuung aufgrund des Proportionalitätsgebots der Landesförderung sehr gering bemessen.¹⁶⁰ Insofern besteht die Möglichkeit, dass Eltern ihre Ü3-Kinder vorsorglich länger als benötigt anmelden. Die längeren Anmeldezeiten führen unabhängig von den tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Kinder bei den Kommunen zu einem höheren Bedarf an Fachkräften und somit höheren Aufwand sowie parallel zu einem deutlichen Steuerungsverlust.

Elternbeiträge

Die Freistellung der sechsstündigen Betreuung von Ü3-Kindern wirkt sich auch auf die Ermäßigung des Elternbeitrags bei gleichzeitiger Betreuung mehrerer Kinder einer Familie aus. Lediglich Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf ermäßigten das jeweils günstigere Kind. Zehn¹⁶¹ Städte reduzierten in ihren Elternbeitragssatzungen das jüngere Kind. Kelkheim (Taunus) und Oberursel (Taunus) ermäßigten beide Kinder. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere defizitären Kommunen, das jeweils günstigste Kind zu reduzieren.¹⁶²

Geschwisterregelung

Eine angemessene Beteiligung der Eltern an den Kinderbetreuungskosten wurde bisher an der sogenannten Drittelregelung ausgerichtet. Durch die Einführung der Landesförderung für die Ü3-Betreuung wird nunmehr das Ergebnisverbesserungspotenzial für jedes Betreuungsangebot (U3-¹⁶³, Ü3-, Ü6-Betreuung) individuell berechnet. Basis sind die tatsächlichen Elternbeiträge nach Altersgruppen in der jeweiligen Stadt, die jeweils mit dem oberen Quartilswert des Quervergleichs abgeglichen werden. Bei einem Beitrag unterhalb des oberen Quartilswerts wurde für jedes in diesem Angebot betreute Kind das Delta

Ergebnisverbesserungspotenzial

Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht. Bei den Elternbeiträgen handelt es sich nicht um eine kommunale Abgabe (Steuer, Gebühr oder Beitrag) im Sinne von § 1 Absatz 1 KAG, insbesondere nicht um eine Benutzungsgebühr im Sinne von § 10 KAG, die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben wird. Der Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII stellt vielmehr eine öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art dar. Vgl. VGH Hessen vom 4. März 2014 – 5 C 2331/12.N.

159 Die Elternbeiträge belasten die Zahler nicht im vollen Umfang. Es ist zu berücksichtigen, dass nach § 10 Absatz 1 Nr. 5 EStG zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten, maximal aber 4.000 Euro pro Kind und Jahr, bis zum 14. Lebensjahr des Kindes als Sonderausgaben von der Steuer abgesetzt werden können.

160 In Baunatal kostete eine Stunde lediglich 11 Euro und in Limburg an der Lahn 12 Euro. Dies bedeutet, dass die Elternbeiträge in den beiden Städten für einen Ü3-Ganztagsplatz (10 Stunden) bei unter 50 Euro im Monat lagen.

161 Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim

162 Vgl. Artikel 2 „Formulierungsvorschlag zur Freistellung von Kostenbeiträgen für die Kindergartenbetreuung“ des Hessischen Städte- und Gemeindebunds vom 30. April 2018

163 Unterteilung in U3-Betreuung zwischen 0 und 2 sowie 2 und 3 Jahren.

als Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt und aufsummiert. Die Gesamtsumme je Altersgruppe wird in Ansicht 37 dargestellt.

Abweichungen Elternbeiträge bei der U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung zum oberen Quartilswert des Quervergleichs					
	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial				
	U3-Kinder zwischen 0 und 2 Jahren	U3-Kinder zwischen 2 und 3 Jahren	Ü3-Kinder (unter Berücksichtigung Freistellung)	Ü6-Kinder	Summe
Bad Soden am Taunus	- €	- €	- €	- €	- €
Baunatal	99.375 €	259.927 €	212.832 €	61.210 €	633.343 €
Bensheim	39.732 €	90.275 €	64.628 €	60.461 €	255.096 €
Butzbach	97.780 €	149.823 €	483 €	5.790 €	253.875 €
Friedberg (Hessen)	71.755 €	118.038 €	5.843 €	46.388 €	242.024 €
Kelkheim (Taunus)	18.849 €	97.782 €	- €	13.889 €	130.519 €
Lampertheim	78.103 €	18.056 €	47.175 €	17.495 €	160.828 €
Limburg an der Lahn	114.844 €	168.205 €	320.508 €	10.832 €	614.389 €
Maintal	124.432 €	210.225 €	74.325 €	10.047 €	419.030 €
Mörfelden-Walldorf	- €	- €	- €	20.767 €	20.767 €
Oberursel (Taunus)	45.281 €	53.154 €	- €	186.182 €	284.617 €
Pfungstadt	- €	- €	86.161 €	- €	86.161 €
Taunusstein	132.688 €	163.292 €	99.743 €	3.260 €	398.983 €
Viernheim	219.143 €	259.687 €	104.517 €	90.610 €	673.957 €
Summe					4.173.590 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 1. August 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 37: Abweichungen Elternbeiträge bei der U3-, Ü3-, Ü6-Betreuung zum oberen Quartilswert des Quervergleichs

Mit Ausnahme von Bad Soden am Taunus hatten alle Städte ein Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich der Elternbeiträge. Dieses reichte von 20.767 Euro in Mörfelden-Walldorf bis 673.957 Euro in Viernheim.¹⁶⁴

Die Ausrichtung am oberen Quartilswert des Quervergleichs erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht und empfiehlt den Städten, dass aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial zu erheben.

Ü6-Betreuung
(Schulkindbetreuung)

Die Ü6-Betreuung inner- und außerhalb von Kindertageseinrichtungen wurde schon in der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ untersucht. Im Ergebnis war die Ü6-Betreuung in einer altersübergreifenden Gruppe oder in einem Hort die mit Abstand teuerste Art, weil sie gemäß § 45 SGB VIII eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Gruppengrößen, personellen Mindeststandards sowie hohe räumliche Standards erfordert.

Auch in den 14 Städten dieser 216. Vergleichenden Prüfung lag der Median für die Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bei 4.737 Euro je betreutem

¹⁶⁴ Auswirkungen von Ermäßigungen und Einkommensstaffeln wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Kind, während sie an Schulen im Median bei 712 Euro um ein vielfaches kostengünstiger war.

Da zehn¹⁶⁵ der 14 Städte sowohl im Vergleichsring der 216. als auch der 191. Vergleichenden Prüfung waren, lag es nahe in Ansicht 38 nachzuhalten, wie diese zehn Städte mit den Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung zur Ü6-Betreuung umgegangen sind. Dies gilt insbesondere deshalb, weil erstens die Ü6-Betreuung an Schulen für die Schulkinder deutlich leichter (kurze Wege für kurze Beine) und zweitens die Kostenunterschiede extrem groß sind.

Gegenüberstellung der Ü6-Betreuung bei der 191. und 216. Vergleichenden Prüfung						
	Ü6-Betreuung an Schulen		Ü6-Betreuung in Kindertages- einrichtungen		Jährliches Ergebnisverbesserungs- potenzial bei Einsparung von 80-Prozent des Aufwands für die Ü6- Betreuung in Kindertages- einrichtungen bei Verlagerung an Schulen ²⁾	
	Vergleichende Prüfung					
	191.	216.	191.	216.	191.	216.
Bad Soden am Taunus	-	683	-	0	-	-
Baunatal	-	146	-	145	-	601.746 €
Bensheim	561	770	148	138	619.266 €	608.959 €
Butzbach	-	436	-	0	-	-
Friedberg (Hessen)	377	471	97	93	259.567 €	351.377 €
Kelkheim (Taunus)	557	584	32	36	167.198 €	216.655 €
Lampertheim	200	425	58	48	194.339 €	111.750 €
Limburg an der Lahn	-	494	-	62	-	117.755 €
Maintal	566	467	168	225	702.002 €	855.277 €
Mörfelden- Walldorf	324	550	50	31	397.231 €	160.889 €
Oberursel (Taunus)	741	645	498	573	1.855.068 €	2.562.706 €
Pfungstadt	154	279	103	97	301.914 €	264.771 €
Taunusstein	409	579	77	21	276.590 €	87.339 €
Viernheim	431	516	110	126	346.232 €	470.893 €
Summe ¹⁾	4.320	5.286	1.340	1.388	5.119.407 €	5.690.618 €
Summe					5.119.407 €	6.410.118 €

¹⁾ Wenn Stadt in beiden Prüfungen (191. und 216.) involviert.

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

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 38: Gegenüberstellung der Ü6-Betreuung bei der 191. und 216. Vergleichenden Prüfung

165 Bensheim, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim

Acht¹⁶⁶ von zehn Städten aus der 191. Vergleichenden Prüfung folgten der Empfehlung der Überörtlichen Prüfung und hatten die Ü6-Betreuung an Schulen ausgebaut. In Lampertheim wurde die Betreuungszahl sogar mehr als verdoppelt.¹⁶⁷ Parallel konnten diese Städte ihre Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen abbauen. Mörfelden-Walldorf hatte Mitte 2018 und Taunusstein zum 1. August 2019 die Ü6-Betreuung an Kindertageseinrichtungen eingestellt und somit die Empfehlung vollumfänglich umgesetzt. Butzbach bot diese Betreuungsform nicht an. In Lampertheim waren zum Zeitpunkt der Interimbekprechung lediglich noch 40 Plätze für Ü6-Kinder in Kindertageseinrichtungen vorhanden.¹⁶⁸

166 Bensheim, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim

167 Lediglich in Maintal und Oberursel (Taunus) wurden 99 beziehungsweise 96 weniger Kinder an Schulen betreut.

168 Lediglich Maintal mit 57 und Oberursel (Taunus) mit 75 mehr Kindern hatten die Ü6-Betreuung in Kindertageseinrichtungen signifikant ausgebaut.

Ü6-Betreuung an Schulen über „Betreuungszentren“ im Hochtaunuskreis oder durch die Kommunen im Main-Taunus-Kreis

Im Hochtaunuskreis organisierte der Landkreis die Ü6-Betreuung. Er unterhielt in Grundschulen sogenannte „Betreuungszentren“. Durch den hortähnlichen Standard entstand ein überdurchschnittlicher Aufwand. Die Kosten wurden mit den jeweiligen Städten abgerechnet und wurden komplett von diesen getragen. Oberursel (Taunus) hatte im Jahr 2018 ohne die Möglichkeit einer Einflussnahme insgesamt 1.205.082 Euro für die Ü6-Betreuung von 645 Kindern an Schulen zu tragen. Dies stellte mit 1.868 Euro den dritthöchsten Zuschussbedarf je betreutem Ü6-Kind dar.

Zudem wurde durch den Hochtaunuskreis die Ü6-Betreuung an dessen Schulen in Oberursel (Taunus) seit 2015¹⁶⁹ nicht weiter ausgebaut. Der steigenden Nachfrage nach einer Ü6-Betreuung begegnete Oberursel (Taunus) mit einem Ausbau von 75 Kinderhortplätzen in Kindertageseinrichtungen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Ausbau der Betreuungsangebote an Grundschulen durch die Landkreise.



Ansicht 39: Oberursel (Taunus) – Betreuungszentrum Märchenland (in der Grundschule Stierstadt). Aufnahme zur Verfügung gestellt am 18. März 2016.

Der Main-Taunus-Kreis vermeidet die eigene Organisation der Ü6-Betreuung an Schulen. Er übertrug die Aufgabe bei Zustimmung auf die Kommunen. Dies führte aufgrund höherer Standards und des Verwaltungsaufwands in Kelkheim (Taunus) mit 1.989 Euro je betreutem Ü6-Kind zu den zweithöchsten Zuschüssen im Quervergleich. Kelkheim (Taunus) führte angabegemäß bereits Gespräche mit dem Landkreis, um die Aufgabe zurück zu übertragen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die selbstgesetzten Standards bei der Ü6-Betreuung an Schulen nicht an den Standards von Kindertageseinrichtungen auszurichten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt weiterhin, das Angebot der Ü6-Betreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen auszubauen. Dieser Ausbau sollte in Zusammenarbeit mit den Landkreisen als Schulträger organisiert werden. Korrespondierend zu diesem Ausbau sollte die Ü6-Betreuung an Kindertageseinrichtungen weiter abgebaut werden.

169 Erhoben im Rahmen der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“.

4.7 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

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

Bei Leistungen, die dem Grunde nach freiwillig sind, entscheidet die Stadt über die Aufgabenerfüllung als solche. Bei gesetzlichen Aufgaben entscheidet sie über die Intensität der Aufgabenerfüllung.¹⁷⁰ Ansicht 40 zeigt den Fehlbetrag je Einwohner bei den einzelnen Leistungen.

Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen 2018								
	Sportförder- ung und Sport- anlagen	Schwimm- bäder	Museen, Bücher- eien, Heimat und Kultur sowie Musik- schulen	Jugend- und Sozial- arbeit	Umwelt- schutz und Sons- tiges	Dorfge- meins- chafts- / Bür- ger- häuser	Wirt- schafts- förde- rung und Touris- mus	Ergeb- nis
Fehlbetrag in Euro je Einwohner								
Bad Soden am Taunus	-39	-10	-20	-18	-5	-2	-30	-125
Baunatal	-106	-72	-38	-89	0	-55	-12	-372
Bensheim	-34	-51	-65	-26	-8	-19	-19	-221
Butzbach	-34	-29	-16	-8	-2	-75	-7	-171
Friedberg (Hessen)	-23	-24	-53	-33	0	-50	-12	-195
Kelkheim (Taunus)	-25	-18	-29	-36	-1	-18	-3	-130
Lampert- heim	-31	-20	-45	-26	-5	-27	-13	-167
Limburg an der Lahn	-13	-26	-25	-45	-2	-66	-31	-209
Maintal	-14	-28	-18	-55	-4	-28	-5	-153
Mörfelden- Walldorf	-34	-11	-24	-49	-6	-22	-9	-154
Oberursel (Taunus)	-25	-49	-64	-63	-18	-28	-13	-260
Pfungstadt	-16	-5	-15	-20	-6	-10	-6	-78
Taunus- stein	-31	-16	-16	-24	-5	-54	-11	-158
Viernheim	-23	-42	-44	-21	-9	-11	-9	-159
Unteres Quartil	-34	-39	-45	-48	-6	-53	-13	-205
Median	-28	-25	-27	-29	-5	-27	-12	-163
Oberes Quartil	-23	-16	-19	-22	-2	-18	-8	-154

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 40: Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen 2018

Der Median lag bei 163 Euro je Einwohner. Baunatal hatte mit 372 Euro den mit Abstand höchsten Fehlbetrag je Einwohner im Quervergleich. Ursächlich und maßgeblich war mit 106 Euro je Einwohner der Bereich „Sportförderung und

170 Vgl. Art. 137 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVB1. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2002 (GVB1. S. 626-628).

Sportanlagen“. Dies lag insbesondere daran, dass die Stadt ein Fußballstadion mit 7.500 Zuschauerplätzen, sechs Sportplätze, drei Tennisplätze, zwei Beachplätze sowie einen Basketballplatz unterhielt.



Ansicht 41: Stadion Baunatal; Aufnahme vom 21. August 2019

Zudem wurden in Baunatal über die Stadtwerke der „AquaPark“ und ein Sportbad, das im Sommer als Freibad genutzt wird, betrieben. Dieses umfangreiche Angebot und die Sanierung des Aquaparks im Jahr 2018 für 1,6 Millionen Euro führten mit 72 Euro zum höchsten Fehlbetrag je Einwohner im Bereich der Schwimmbäder.

Den geringsten Fehlbetrag je Einwohner hatte Pfungstadt mit 78 Euro. In der Stadt wurde zum Prüfungszeitpunkt weder ein Freibad noch ein Hallenbad betrieben. Der Fehlbetrag von fünf Euro je Einwohner im Bereich der Schwimmbäder resultierte aus den laufenden Kosten für den im Jahr 2014 stillgelegten Bade- und Saunapark.¹⁷¹

Bensheim betrieb beziehungsweise unterstützte im Prüfungszeitraum eine Bibliothek, ein Museum, eine Musikschule und ein Theater. Im Bereich „Museen, Büchereien, Heimat und Kultur sowie Musikschulen“ wies die Stadt mit 65 Euro je Einwohner den höchsten Fehlbetrag aus.

Butzbach hatte bei den Bürgerhäusern mit 75 Euro den höchsten Fehlbetrag je Einwohner. Dieser resultierte daraus, dass die Stadt 18 Dorfgemeinschafts- / Bürgerhäuser in 14 Stadtteilen unterhielt.

Nur Lampertheim und Viernheim hatten im Quervergleich die Kreis Aufgabe der Volkshochschule übernommen. In Lampertheim entstand hierfür ein Fehlbetrag von fünf Euro und in Viernheim von acht Euro je Einwohner.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den konsolidierungsbedürftigen Städten, den Umfang ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen auf den Prüfstand zu stellen, um einen Beitrag für den Haushaltsausgleich zu leisten.

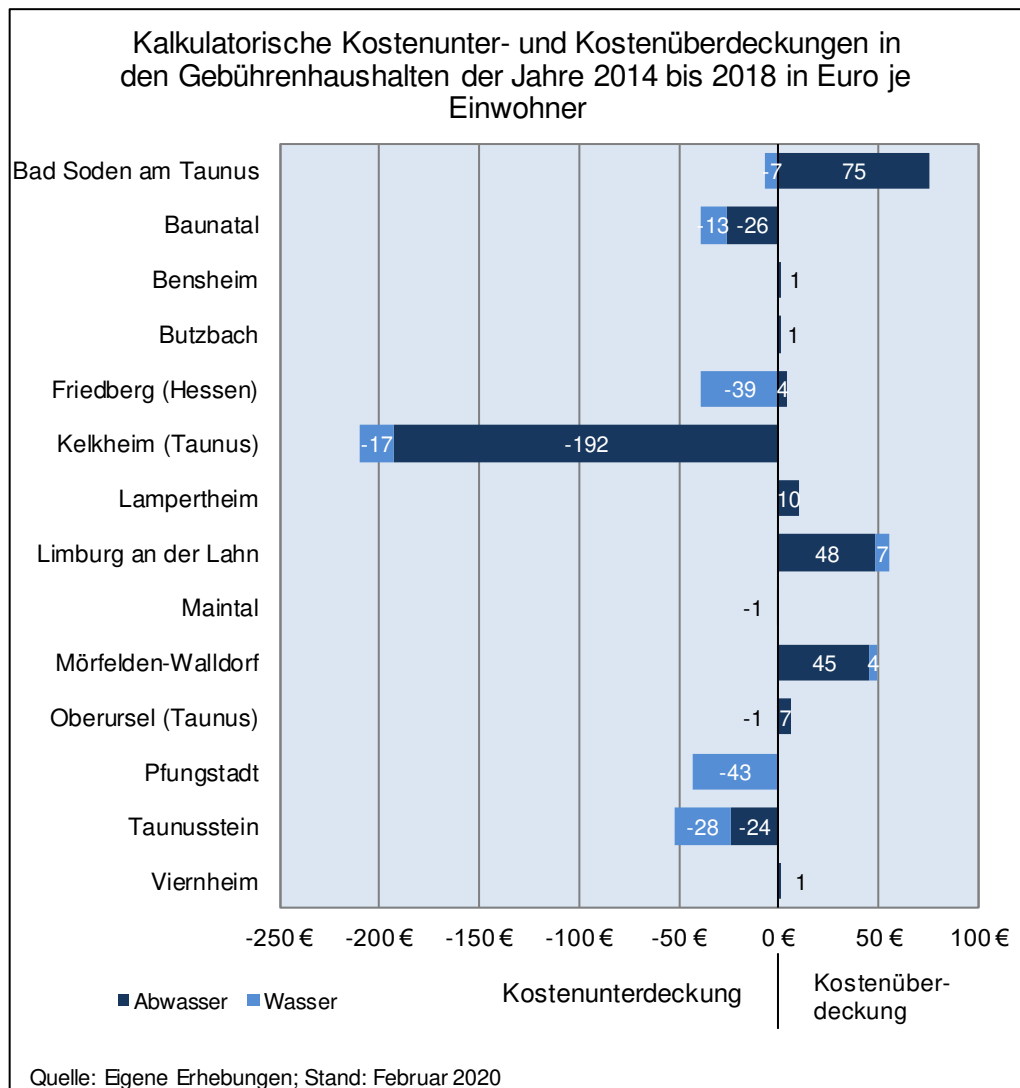
171 Vgl. 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 264 ff.

4.8 Gebührenhaushalte

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser sind nach § 10 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) kostendeckend zu kalkulieren und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln¹⁷². Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit kostendeckende Gebührenhaushalte vorlagen und ob die Städte bei ihren Kalkulationen alle vorgegebenen Kosten berücksichtigten.

Gemäß § 10 Absatz 2 KAG sind Kostenüberdeckungen, die sich aus einer Nachkalkulation ergeben, innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Für die Beurteilung der Wirkung auf die Haushaltsstabilität werden die Ergebnisse kumuliert betrachtet. Die Über- und Unterdeckungen je Einwohner für die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser sind in Ansicht 42 dargestellt.



Ansicht 42: Kalkulatorische Kostenunter- und Kostenüberdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018 in Euro je Einwohner

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

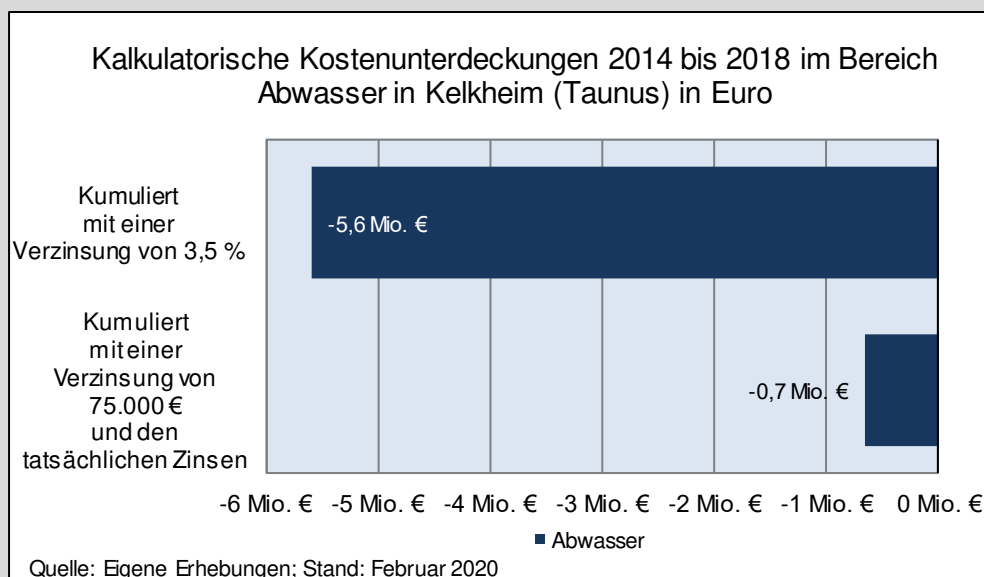
Insbesondere in Kelkheim (Taunus) bestand ein hohes Ergebnisverbesserungspotenzial.

Verzicht auf Eigenkapitalverzinsung

Gemäß §10 Absatz 2 KAG sind die Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlage- oder Eigenkapitals¹⁷³.

Kelkheim (Taunus) verzichtete in ihrer Gebührenkalkulation für Abwasser und Wasser auf eine angemessene kalkulatorische Verzinsung. Es wurden lediglich 75.000 Euro pro Jahr als Verzinsung für die Stadt und die tatsächlichen Zinsen berücksichtigt.

Wie stark sich die Verzinsung auf das kalkulatorische Ergebnis einer Kalkulation auswirken kann, ist am Beispiel des Gebührenhaushaltes Abwasser in Kelkheim (Taunus) in Ansicht 43 dargestellt.



Ansicht 43: Kalkulatorische Kostenunterdeckungen 2014 bis 2018 im Bereich Abwasser in Kelkheim (Taunus) in Euro

Wie Ansicht 43 zeigt, verzichtete Kelkheim (Taunus) in den Jahren 2014 bis 2018 auf eine Eigenkapitalverzinsung und somit auch auf Einnahmen von 4,9 Millionen Euro.

Dadurch werden zwar die aktuellen Bürger entlastet, künftige Gebührenzahler beziehungsweise Generationen aber belastet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kelkheim (Taunus), eine neue Nachkalkulation im Bereich Abwasser zu erstellen. Insbesondere sollte eine angemessene Eigenkapitalverzinsung mitberücksichtigt werden.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für fünf¹⁷⁴ weitere Städte kumuliert eine Kostenunterdeckung.

Ansicht 44 zeigt die kalkulatorischen Kostenunterdeckungen (Ergebnisverbesserungspotenziale) in den Gebührenhaushalten im Quervergleich.

173 Abgeleitet aus den zehnjährigen Abzinsungssätzen gemäß § 253 Abs. 2 HGB lagen diese im Kalkulationszeitraum zwischen 4,61 Prozent (2014) und 3,34 Prozent (2018).

174 Baunatal, Friedberg (Hessen), Maintal, Pfungstadt, Taunusstein

Durchschnittliche kalkulatorische Kostenunterdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018				
	je Einwohner			absolut
	Abwasser	Wasser	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial ¹⁾	
Bad Soden am Taunus	0,0 €	-1,4 €	1,4 €	31.036 €
Baunatal	-5,3 €	-2,6 €	7,9 €	219.068 €
Bensheim	0,0 €	-	0,0 €	0 €
Butzbach	0,0 €	-	0,0 €	0 €
Friedberg (Hessen)	0,0 €	-7,8 €	7,8 €	226.319 €
Kelkheim (Taunus)	-38,5 €	-3,4 €	41,9 €	1.217.520 €
Lampertheim	0,0 €	-	0,0 €	0 €
Limburg an der Lahn	0,0 €	0,0 €	0,0 €	0 €
Maintal	-0,2 €	-	0,2 €	9.453 €
Mörfelden-Walldorf	0,0 €	0,0 €	0,0 €	0 €
Oberursel (Taunus)	0,0 €	-0,2 €	0,2 €	9.922 €
Pfungstadt	-0,1 €	-8,5 €	8,6 €	217.003 €
Taunusstein	-4,8 €	-5,6 €	10,4 €	312.453 €
Viernheim	0,0 €	-	0,0 €	0 €
Summe				2.242.775 €

¹⁾ Das Ergebnisverbesserungspotenzial resultiert aus den Kostenunterdeckungen. Kostenüberdeckungen wurden nicht berücksichtigt.

- = keine Kalkulation nach KAG

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 44: Durchschnittliche kalkulatorische Kostenunterdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018

Ansicht 44 zeigt, dass fünf¹⁷⁵ Städte keine Gebührenhoheit im Wasserbereich hatten. Bis auf Maintal wiesen diese Städte keine Kostenunterdeckung aus. Zudem bestand in Limburg an der Lahn kein Ergebnisverbesserungspotenzial. Bei fünf¹⁷⁶ Städten lag das Ergebnisverbesserungspotenzial über fünf Euro je Einwohner. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial errechnete die Überörtliche Prüfung mit 41,9 Euro je Einwohner für Kelkheim (Taunus).

Das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial aller geprüften Städte belief sich im Kalkulationszeitraum 2014 bis 2018 auf 2,2 Millionen Euro. Dabei entfiel mit 1,4 Millionen Euro der größte Anteil auf den Abwasserbereich.

Die bestehenden Kostenüberdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 sind in den folgenden fünf Jahren auszugleichen und die Kostenunterdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 sollten in den folgenden fünf Jahren ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 KAG).

4.9 Kommunaler Finanzausgleich

Ein wesentlicher Einfluss auf die Haushaltslage ergibt sich neben den Steuereinnahmen aus Grund- und Gewerbesteuer aus dem kommunalen Finanzausgleich. Er soll die Kommunen angemessen mit Finanzmitteln ausstatten und Unterschiede bei der Steuerkraft ausgleichen. Nachfolgende

175 Bensheim, Butzbach, Lampertheim, Maintal, Viernheim

176 Baunatal, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein

Ansicht zeigt die Steuerkraft zu den einzelnen Steuerarten und die Ausgleichsmechanismen sowie die daraus verbleibende Finanzkraft.

Einstufung im kommunalen Finanzausgleich 2018														
	Steuerkraft					Rangfolge Steuerkraft	Solidaritätsumlage	Schlüsselzuweisung A & B	Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen und Solidaritätsumlage	Rangfolge vor Kreis- und Schulumlage	Kreis- und Schulumlage	Verbleibende Finanzkraft	Rangfolge nach Kreis- und Schulumlage	Verbleibende Finanzmittel
	GrSt A + B	Gewerbesteuer abzgl. GewSt-Umlage	Gem. ant. an der ESt.	Gem. ant. an der USt.	Summe									
in Euro je Einwohner														
Bad Soden am Taunus	164	427	1.011	57	1.660	4	0	39	1.699	4	-860	839	3	881
Baunatal	281	1.043	594	179	2.098	1	-69	0	2.028	1	-1.097	931	2	1.075
Bensheim	147	1.106	716	74	2.043	2	-58	0	1.985	2	-1.052	933	1	1.014
Butzbach	135	253	554	37	978	14	0	479	1.457	14	-747	711	11	776
Friedberg (Hessen)	160	335	621	63	1.180	8	0	336	1.516	11	-776	739	7	842
Kelkheim (Taunus)	162	207	895	25	1.288	7	0	282	1.570	6	-794	776	5	805
Lampertheim	124	382	623	45	1.173	9	0	372	1.545	8	-819	726	8	774
Limburg an der Lahn	145	873	531	97	1.646	5	0	41	1.687	5	-920	767	6	806
Maintal	119	328	600	42	1.089	13	0	403	1.492	13	-807	685	14	804
Mörfelden-Walldorf	116	442	687	66	1.310	6	0	251	1.562	7	-863	699	13	883
Oberursel (Taunus)	151	640	871	79	1.741	3	-0	0	1.741	3	-959	782	4	876
Pfungstadt	146	354	590	47	1.137	12	0	376	1.513	12	-809	704	12	812
Taunusstein	131	309	693	40	1.173	10	0	345	1.517	10	-800	718	10	788
Viernheim	129	380	589	45	1.143	11	0	399	1.542	9	-817	724	9	824
Minimum	116	207	531	25	978		-69	0	1.457		-1.097	685		774
Median	145	381	622	52	1.234		0	309	1.553		-818	732		818
Maximum	281	1.106	1.011	179	2.098		0	479	2.028		-747	933		1.075

Quelle: Eigene Erhebungen; Kommunaler Finanzausgleich 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 45: Einstufung im kommunalen Finanzausgleich 2018

Ansicht 45 zeigt, dass nicht alle Städte Schlüsselzuweisungen erhielten. Die Schlüsselzuweisungen lagen in Abhängigkeit von der Steuerkraft zwischen 0 Euro je Einwohner in Baunatal, Bensheim sowie Oberursel (Taunus) und 479 Euro je Einwohner in Butzbach. Aufgrund der hohen Steuerkraft von Baunatal und Bensheim hatten diese eine Solidaritätsumlage zu leisten.

Nach dem Ausgleichsmechanismus der Schlüsselzuweisungen und der Solidaritätsumlage lag die Finanzkraft je Einwohner zwischen 1.457 Euro und 2.028 Euro und hatte damit eine deutlich geringere Spreizung gegenüber der Steuerkraft. Die Rangfolge bei der Steuereinnahmekraft und der Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen und Solidaritätsumlage ist nahezu unverändert.

Insgesamt lässt sich für die geprüften Städte feststellen, dass vorhandene Unterschiede bei der jeweiligen Finanzkraft durch den kommunalen Finanzausgleich angeglichen wurden. Finanzstarke Städte erhalten keine Schlüsselzuweisungen und zahlen teilweise eine Solidaritätsumlage (z.B. Baunatal von 2.098 Euro Steuerkraft je Einwohner auf eine Finanzkraft von 2.028 Euro je Einwohner). Finanzschwache Städte werden angemessen mit Finanzmitteln ausgestattet (z.B. Butzbach von 978 Euro Steuerkraft je Einwohner auf eine Finanzkraft von 1.457 Euro je Einwohner). Die Rangfolge bei der Finanzkraft ändert sich dadurch nicht.

Die Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen und Solidaritätsumlage bildet die Umlagegrundlage für die Kreis- und Schulumlage, deren Höhe individuell von den Landkreisen durch die Hebesätze zur Kreis- und Schulumlage bestimmt wird. Die Landkreise erhoben Kreis- und Schulumlage zwischen 50,60 Prozent (Main-Taunus-Kreis) und 55,23 Prozent (Landkreis Groß-Gerau). Dies führt zu großen Unterschieden in der Belastung je Einwohner. Die Stadt Mörfelden-Walldorf (Landkreis Groß-Gerau) fällt durch die überdurchschnittliche Kreis- und Schulumlage bei der Rangfolge um sechs Plätze nach unten.

Belastung durch Zinsen auf Gewerbesteuererstattungen

Oberursel (Taunus) hatte in den Jahren 2015 und 2016 eine auffällig hohe Belastung durch Gewerbesteuererstattungen (30 Millionen Euro) zuzüglich darauf fällige Zinsen (15 Millionen Euro). Die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer im Jahr 2016 (24 Millionen Euro) wurden zum Teil durch Schlüsselzuweisungen (9 Millionen Euro) und eine niedrigere Kreis- und Schulumlage (5 Millionen Euro) im Jahr 2017 kompensiert. Die Zinszahlungen werden dagegen bei der Ermittlung der Steuerkraft und beim Finanzausgleich nicht berücksichtigt.

Bad Soden am Taunus war im Jahr 2014 in der gleichen Situation. Die Auswirkungen auf die Selbstfinanzierungsquote werden in Ansicht 29 und auf den Haushalt in Ansicht 45 deutlich.

Beide Städte mussten Kassenkredite aufnehmen, die bis zum Prüfungszeitpunkt nicht vollständig abgebaut werden konnten. Aus Ansicht 31 wird ersichtlich, dass Bad Soden am Taunus mit 751 Euro und Oberursel (Taunus) mit 216 Euro je Einwohner zum 31. Dezember 2018 die einzigen Städte im Quervergleich mit erwähnenswerten Kassenkrediten waren.

Beide Städte sind, da ihre Steuerkraft jeweils über der im Finanzausgleichsgesetz definierten Bedarfsmesszahl liegt, *abundant*¹⁷⁷. Dies hatte zur Folge, dass sie beim Schutzschirm und bei der Hessenkasse (vgl. Ansicht 32) trotz der Kassenkredite nicht berücksichtigt wurden. Würden die Gewerbesteuerzinsen bei der Ermittlung der Steuerkraft berücksichtigt, ergäbe sich in den Beispielfällen eine niedrige Steuerkraft und eine andere Einstufung für die landesweiten Förderprogramme.

Die aus Gewerbesteuererstattungen resultierenden Zinsen stellen für die Kommunen ein nicht kalkulierbares Risiko für die Haushaltslage dar. Diese haben auf die Ergebnisse von Betriebsprüfungen und auf die Geschwindigkeit der steuerlichen Veranlagung keinen Einfluss. Das Risiko wird dadurch erhöht, da der jährliche Zinssatz von sechs Prozent (halbes Prozent pro Monat ab dem 15. Monat nach Ablauf des Kalenderjahrs, in dem die Steuer entstanden ist)¹⁷⁸ aktuell nicht mit dem niedrigen Zinsniveau korrespondiert.¹⁷⁹

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zu prüfen, inwieweit die Gewerbesteuerzinsen bei der Berechnung der Steuerkraft berücksichtigt werden kann. Hierdurch wäre ein gerechter Ausgleich auch von Gewerbesteuerzinseinnahmen und -ausgaben im Finanzausgleich erreicht.

Alternativ könnte geprüft werden, ob die Belastung durch Zinsen aus Gewerbesteuererstattungen durch Einmalzuschüsse ausgeglichen werden kann.

Durch die Corona-Pandemie werden starke Rückgänge bei den Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen erwartet, die durch einen Ausgleich für Gewerbesteuerausfälle teilweise kompensiert werden sollen. Damit gewinnt die Ermittlung der Steuerkraft eine besondere Aktualität. Die geplanten Transfers für die Ausfälle der Gewerbesteuer als auch die Gewerbesteuerzinsen sollten für eine gerechte Verteilung beim kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

177 Als *abundant* gilt eine Kommune, deren Steuerkraft über der im Finanzausgleichsgesetz definierten Bedarfsmesszahl liegt und die daher keine Schlüsselzuweisungen erhält.

178 Vgl. § 233a Abgabenordnung

179 Eine Betriebsprüfung erstreckt sich meist über mehrere Jahre. Führt die Betriebsprüfung zu einer abweichenden Steuerfestsetzung, sind die Erstattungen oder Nachzahlungen nach § 238 Abgabenordnung mit sechs Prozent p.a. für einen längeren Zeitraum zu verzinsen.

4.10 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung

Die Städte sind aufgrund des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) verpflichtet, finanzstatistische Meldungen gegenüber dem Hessischen Statistischen Landesamt vorzunehmen. Die Daten der Finanzstatistik nutzen Bund und Länder zur Überwachung und Analyse der Haushaltswirtschaft von öffentlichen Gebietskörperschaften. Weiterhin dient die Finanzstatistik als Informationsquelle für Gesetzesvorhaben. So wurden auf Basis der Finanzstatistik zuletzt das Schutzschirmgesetz beschlossen und die Reform des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen. Die Finanzstatistik stellt eine wichtige Steuerungsgrundlage für das Land Hessen dar, die auch finanzielle Auswirkungen für alle Kommunen haben kann. Deshalb ist eine hohe Datenqualität der finanzstatistischen Meldungen essenziell.

Aus diesem Grund wurde untersucht, ob die finanzstatistischen Meldungen ordnungsgemäß vorgenommen wurden. Insbesondere wurde analysiert, ob die finanzstatistischen Meldungen vollständig waren und ob die korrekten finanzstatistischen Produktbereiche angesprochen wurden. Dabei wurden Produktbereiche mit hohem Haushaltsvolumen nach offensichtlichen Unrichtigkeiten untersucht.

Vollständige
Erfassung

Zur Prüfung der Vollständigkeit wurde die finanzstatistische Meldung mit der Gesamtfinanzrechnung abgeglichen. Die für die Statistik gemeldeten Zahlungsflüsse müssen mit den Zahlungsflüssen der Gesamtfinanzrechnung übereinstimmen. Ansicht 46 zeigt das Ergebnis dieser Analyse im Quervergleich.

Auch jenseits einer Betriebsprüfung entstehen regelmäßig Zinsen auf Steuernachforderungen oder -erstattungen, wenn eine Veranlagung aus Gründen, die das Unternehmen oder das Finanzamt zu verantworten hat, spät vollzogen wird.

Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Finanzrechnung in Millionen Euro								
	Laufende Verwaltungstätigkeit		Investitionstätigkeit		Finanzierungstätigkeit		Gesamtabweichung	In Relation zu den Einzahlungen in der Finanzrechnung
	Einzahlungen	Auszahlungen	Einzahlungen	Auszahlungen	Einzahlungen	Auszahlungen		
Bad Soden am Taunus	0,2		-0,1	1,6	-0,1		1,6	2,7%
Baunatal		-0,2		-3,4			-3,6	-6,1%
Bensheim	-0,4	0,3					-0,1	-0,1%
Butzbach		1,3				-0,1	1,3	2,1%
Friedberg (Hessen)								
Kelkheim (Taunus)								
Lampertheim		-0,1		-0,1			-0,1	-0,2%
Limburg an der Lahn	0,3	-0,1		0,0			0,1	0,2%
Maintal	-0,2	1,4	-0,6	-0,1	-0,1		0,4	0,4%
Mörfelden-Walldorf	2,0						2,0	2,3%
Oberursel (Taunus)		0,1					0,1	0,1%
Pfungstadt	0,2	-0,2				-0,1		
Taunusstein	3,3	-4,3	9,8	-11,9			-3,1	-4,0%
Viernheim	0,4						0,4	0,5%

Minuswert bei Einzahlungen = Finanzstatistische Meldung ist höher,
 Minuswert bei Auszahlungen = Finanzrechnungswert ist höher.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 46: Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Finanzrechnung in Millionen Euro

Ansicht 46 zeigt, dass Friedberg (Hessen) und Kelkheim (Taunus) keine Abweichungen zwischen der Gesamtfinanzrechnung 2018 und der finanzstatistischen Meldung aufwiesen.

Bei der laufenden Verwaltungstätigkeit hatte Taunusstein mit 3,3 Millionen Euro bei den Einzahlungen und 4,3 Millionen Euro bei den Auszahlungen die höchsten Abweichungen. Ebenfalls hohe Abweichungen lagen bei den Einzahlungen in Mörfelden-Walldorf (2,0 Millionen Euro) sowie bei den Auszahlungen in Butzbach (1,3 Millionen Euro) und Maintal (1,4 Millionen Euro) vor.

In Baunatal wurden Investitionen in Höhe von 3,4 Millionen Euro in der Finanzrechnung erfasst, jedoch nicht statistisch gemeldet. Große Abweichungen bei den Ein- und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit lagen zudem in Taunusstein vor. In Bad Soden am Taunus wurde die Aufnahme von Kassenkrediten als haushaltswirksamer Vorgang in der Finanzrechnung dargestellt, obwohl die Aufnahme sowie Tilgung haushaltsunwirksam zu erfassen sind.

Bei der Zuordnung auf die finanzstatistischen Produktbereiche gab es in Friedberg (Hessen), Limburg an der Lahn und Viernheim Auffälligkeiten.

Friedberg (Hessen) erfasste die Allgemeine Finanzwirtschaft des Produktbereichs 16 bei der Inneren Verwaltung im Produktbereich 01. Hieraus entstanden

Zuordnung
finanzstatistischer
Produktbereiche

Abweichungen von über 22,0 Millionen Euro. Die Innere Verwaltung wurde zu günstig dargestellt.

Limburg an der Lahn erfasste sämtliche Personalaufwendungen ausschließlich bei der inneren Verwaltung. Dies stellt eine Abweichung bei der Zuordnung von rund 10,0 Millionen Euro dar. Dadurch wurden die Personalaufwendungen nicht verursachungsgerecht auf die jeweiligen Aufgabenbereiche verteilt und die innere Verwaltung zu teuer dargestellt.

Viernheim erfasste Investitionen in Höhe von 6,0 Millionen Euro in der Allgemeinen Finanzwirtschaft, obwohl diese in den Produktbereichen zu erfassen sind, in denen die Aufgabenerfüllung vorgenommen wird. Die betroffenen Produktbereiche wurden zu günstig dargestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Feststellungen zum Anlass zu nehmen, vor Abgabe der finanzstatistischen Meldungen, Abgleiche mit der Finanzrechnung vorzunehmen sowie auf eine korrekte Zuordnung der Zahlungsströme zu achten. Um die korrekte Zuordnung zu den Produktbereichen zu erleichtern, wurde unter Koordination der Überörtlichen Prüfung in einer Arbeitsgruppe ein Produktbuch entwickelt.¹⁸⁰

4.11 Digitalisierung im Rechnungswesen

Die E-Government-Gesetze des Bundes (EGovG)¹⁸¹ und des Landes (HEGovG)¹⁸² sowie das Onlinezugangsgesetz (OZG)¹⁸³ stellen die Kommunen vor komplexe Herausforderungen. Bis Ende des Jahres 2022 müssen u.a. viele Verwaltungsleistungen digitalisiert und über Portale im Internet angeboten werden. Diese gesetzlichen Vorgaben können nur wirtschaftlich realisiert werden, wenn die internen Abläufe auch digitalisiert abgewickelt werden. In Ansicht 47 wird der Digitalisierungsstand der Städte dargestellt.

180 Vgl. Produktbuch: Erläuterungen zum Produktbereichsplan nach Muster 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO (https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/produktbuch_2020-06-25.pdf).

181 Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206).

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

183 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang						
	Rechnungseingang				Rechnungsausgang	
	Digitaler Workflow	Scan mit OCR-Erkennung	Verarbeitung E-Rechnungen	Einsatz Datenmanagement-System (DMS)	Postversand über Dienstleister	Elektronische Verarbeitung Bankumsätze
Bad Soden am Taunus	●	●	●	●	●	✓
Baunatal	⊙	⊙	●	⊙	●	✓
Bensheim	●	⊙	●	●	●	✓
Butzbach	●	●	●	●	✓	●
Friedberg (Hessen) ¹⁾	⊙	✓	✓	●	●	●
Kelkheim (Taunus)	●	●	●	●	●	●
Lampertheim	●	⊙	●	✓	✓	⊙
Limburg an der Lahn	●	●	●	●	●	●
Maintal	●	●	●	●	✓	●
Mörfelden-Walldorf	●	●	●	●	⊙	⊙
Oberursel (Taunus)	✓	✓	✓	⊙	✓	✓
Pfungstadt	✓	⊙	✓	⊙	⊙	✓
Taunusstein	●	●	●	✓	⊙	●
Viernheim	●	●	●	●	●	●

¹⁾ Stadt befand sich in der Einführungsphase.
 ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 47: Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang

Im Vergleich mit der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“ (Einwohner: 13.500 bis 20.000) war der Digitalisierungsstand bei der 216. Vergleichenden Prüfung (Einwohner: 22.500 bis 46.500) nicht weit fortgeschritten. In der aktuellen Prüfung hatten es lediglich vier¹⁸⁴ Städte einen digitalen Workflow implementiert. Mit einem digitalen Workflow lassen sich Effizienzsteigerungen in der Allgemeinen Verwaltung erzielen. Außerdem entstehen weitreichende Möglichkeiten zum Beispiel in den Bereichen Internes Kontrollsystem (IKS) und Interkommunale Zusammenarbeit.

Alle Städte, die einen digitalen Workflow implementiert hatten, scannten erhaltene Papierbelege ein. Lediglich Friedberg (Hessen) und Oberursel (Taunus) nutzten dabei eine Optical character recognition (OCR)-Erkennung zur halbautomatisierten Einlese von Daten.

Effizienter ist der digitale Empfang in einem E-Rechnungsformat. Damit können Rechnungsdaten komplett automatisiert und ohne Eingabefehler erfasst werden. Die gesetzliche Vorgabe der Empfangbarkeit, die am 18. April 2020 nach

184 Baunatal, Friedberg (Hessen), Oberursel (Taunus), Pfungstadt

§ 5 Absatz 2 HEGovG¹⁸⁵ in Kraft tritt, wurde von Friedberg (Hessen), Oberursel (Taunus) und Pfungstadt bereits erfüllt.

Baunatal, Lampertheim, Oberursel (Taunus), Pfungstadt und Taunusstein hatten ein Dokumentenmanagement-System (DMS) im Einsatz. Ein DMS dient der Optimierung von Organisations- sowie Archivierungsabläufen der Verwaltung.

Butzbach, Lampertheim, Maintal und Oberursel (Taunus) nutzten vollumfänglich einen Postdienstleister. Die Daten wurden per virtuellem Drucker übertragen und anschließend vom Dienstleister digital übermittelt oder alternativ ausgedruckt und versendet. Das Vorgehen war, insbesondere aufgrund des geringeren Personalaufwands in der Verwaltung, kostengünstiger als das manuelle Verfahren.

Mit der Verabschiedung des Steuermodernisierungsgesetzes¹⁸⁶ bestand ab dem 1. Januar 2017 gemäß § 122a der Abgabenordnung (AO) die Möglichkeit Steuerbescheide elektronisch bekanntzugeben. Diese Möglichkeit hatte die Finanzverwaltung bereits über die ELSTER Online-Plattform implementiert. Jeder Steuerpflichtige muss allerdings der elektronischen Bekanntgabe zustimmen. Auch das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) ermöglicht die elektronische Bekanntgabe von Verwaltungsakten¹⁸⁷ und damit auch von Gebührenbescheiden. Hierzu ist erforderlich, dass der jeweilige Gebührenzahler einwilligt und einen elektronischen Zugang¹⁸⁸ z. B. eine E-Mailadresse mitteilt. Diese effiziente Möglichkeit wurde von keiner der 14 Städte umgesetzt.

Bei der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“ wurden zahlreiche Digitalisierungspotenziale untersucht und daraus ein Digitalisierungseleitfaden entwickelt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Städten den Digitalisierungseleitfaden bei ihrer Digitalisierungsstrategie zu berücksichtigen.¹⁸⁹

4.12 Zusammenfassung und Ausblick

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie treffen nahezu alle Kommunen, führen zu einem drastischen Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen und lassen auch erhebliche Gewerbesteuerrückzahlungen erwarten. Die kommunalen Haushalte werden sich gegenüber der ursprünglichen Planung stark verschlechtern. Diese Ereignisse erfordern eine Steuerung der Kommunalfinzen auf Basis eines aktuellen Rechnungswesens. Die Aktualität des Rechnungswesens war bei einigen Städten verbesserungsbedürftig. So hatten Butzbach,

185 § 5 HEGovG Elektronischer Zahlungsverkehr und elektronische Rechnungen

(2) Öffentliche Auftraggeber stellen den Empfang und die Verarbeitung elektronischer Rechnungen sicher, soweit für sie nach § 159 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151), eine Vergabekammer des Landes Hessen zuständig ist. Vertragliche Regelungen, die die elektronische Rechnungsstellung vorschreiben, bleiben unberührt.

186 Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 22. Juli 2016 (Bundesgesetzblatt I S. 1679).

187 § 41 HVwVfG – Bekanntgabe des Verwaltungsaktes

(2) Ein schriftlicher Verwaltungsakt, der im Inland durch die Post übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Aufgabe zur Post als bekannt gegeben. Ein Verwaltungsakt, der im Inland oder in das Ausland elektronisch übermittelt wird, gilt am dritten Tag nach der Absendung als bekannt gegeben. Dies gilt nicht, wenn der Verwaltungsakt nicht oder zu einem späteren Zeitpunkt zugegangen ist; im Zweifel hat die Behörde den Zugang des Verwaltungsaktes und den Zeitpunkt des Zugangs nachzuweisen.

188 § 3a HVwVfG – Elektronische Kommunikation

(1) Die Übermittlung elektronischer Dokumente ist zulässig, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet.

189 Download unter <https://rechnungshof.hessen.de/infotehk/digitalisierungseleitfaden-der-überörtlichen-prüfung>

Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf Rückstände beim Jahresabschluss und beim Gesamtabschluss. Baunatal, Limburg an der Lahn, Taunusstein und Viernheim konnten noch keinen Gesamtabschluss vorlegen. Nur wenn diese Mängel zeitnah beseitigt werden, ist ein sicherer Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglich.

Bedeutend für die zukünftige Haushaltslage sind Konsolidierungen insbesondere im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen. Aus dem Vergleich zeigt sich, dass besonders die Städte mit hohen Gewerbesteueraufkommen auch die höchsten Ausgaben in diesem Bereich hatten. Die durch die Corona-Krise sinkenden Gewerbesteuererinnahmen erfordern nach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, Konsolidierungsmaßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um die die negativen Folgen der Pandemie auf die Haushaltslage abzuschwächen.

Im Bereich der Kinderbetreuung wird der personelle Mindeststandard durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ erhöht. Als teilweisen finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand des höheren personellen Mindeststandards sieht das Land Hessen pauschale Zuschüsse vor. Diese Pauschale sollen aber nur die Einrichtungen erhalten, die den Personaleinsatz im Vergleich zum 1. August 2019 am 1. August 2020 erhöhen. Die Einrichtungen, die bereits bisher freiwillig den geforderten höheren Personalstandard vorhielten (aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenziale) bekommen bei den vorgesehenen Förderbedingungen hierfür grundsätzlich keine Zuschüsse.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Förderbedingungen zu überdenken und sie zu vereinfachen. Auch sollten Maßnahmen entwickelt werden, um die aufgezeigte Steuerungsproblematik im Nachmittagsbereich aufgrund der Freistellung der sechsstündigen Betreuung von Ü3-Kindern zu vermeiden. Das Angebot der Ü6-Betreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen sollte weiter ausgebaut und von Seiten der Städte auf eigene Formen der Ü6-Betreuung, insbesondere in Hort-Gruppen, verzichtet werden.

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

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Bad Soden am Taunus	2014	-11.258	-4.328	-9.401	42.812	5	-122,5%	-19.624	-18.595	-5.967	0
	2015	-6.551	-4.851	-6.318	36.686	5	-31,9%	-4.833	-3.546	-20.116	0
	2016	1.151	-	966	37.946	55	9,7%	2.132	3.720	-12.887	40
	2017	137	-	-305	37.744	50	6,0%	1.333	3.434	-7.145	30
	2018	-2.021	-2.021	-1.440	34.068	5	-13,0%	-2.692	-380	-9.696	0
Baunatal	2014	13.119	-	12.770	202.240	55	56,3%	14.924	15.320	85.619	45
	2015	-29.508	≥ 0	-29.497	172.743	40	-78,7%	-20.863	-20.480	52.398	5
	2016	7.306	-	7.558	180.301	55	17,9%	4.741	5.125	47.991	45
	2017	3.278	-	3.490	183.791	55	27,7%	7.334	7.704	50.077	45
	2018	-21.194	≥ 0	-20.452	163.340	40	-101,2%	-26.831	-26.461	23.745	5
Bensheim	2014	-7.426	-7.426	-8.486	87.687	5	4,7%	1.577	3.685	-18.012	30
	2015	5.385	-	3.828	91.515	55	0,1%	45	2.375	-9.146	30
	2016	2.972	-	6.035	97.564	55	18,4%	7.000	9.569	-408	40
	2017	6.148	-	4.772	102.356	55	33,1%	15.949	18.763	9.408	45
	2018	2.526	-	1.833	104.196	55	-11,6%	-5.078	-2.091	5.076	5
Butzbach ⁵⁾	2014	-4.282	-4.282	-5.028	49.628	0	-20,8%	-3.168	-2.172	-31.275	0
	2015	-3.465	-3.465	-2.699	46.929	0	-17,0%	-2.667	-1.332	-30.209	0
	2016	254	-	986	47.915	0	2,2%	442	1.925	-31.287	30
	2017	3.172	-	4.181	52.096	0	15,4%	3.764	5.729	-23.314	40
	2018	1.502	-	2.225	52.096	0	2,5%	551	2.586	8.048	35
Friedberg (Hessen) ⁵⁾	2014	-3.470	≥ 0	1.209	-58.943	0	3,2%	638	2.226	2.156	35
	2015	760	-	6.181	-65.124	0	2,2%	551	1.622	2.917	35
	2016	699	-	1.361	-66.489	0	8,9%	2.350	3.479	3.777	45
	2017	5.909	-	5.392	-71.919	0	19,9%	6.156	7.161	1.056	45
	2018	615	-	1.080	-73.006	0	6,4%	1.724	2.773	1.376	35

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte) oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%^3$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	
Kelkheim (Taunus)	2014	-4.795	-4.795	-4.711	82.277	5	-11,8%	-2.229	-1.090	-17.005	0
	2015	-3.467	-3.467	-2.620	79.713	5	-5,5%	-1.129	66	-17.563	10
	2016	-349	-349	592	80.305	10	12,4%	2.935	4.168	-12.788	40
	2017	3.298	-	3.780	84.085	55	19,0%	5.333	6.595	-8.735	40
	2018	1.188	-	2.202	92.587	55	15,3%	4.019	5.403	9.553	45
Lampertheim	2014	-6.592	-6.592	-6.437	108.660	5	-13,7%	-2.823	-805	-13.702	0
	2015	-5.264	-5.264	-4.951	103.708	5	-34,5%	-7.487	-5.233	-20.671	0
	2016	2.110	-	2.864	106.563	55	-7,8%	-2.271	497	-22.383	10
	2017	4.445	-	4.860	111.423	55	23,1%	7.902	11.060	-16.736	40
	2018	3.600	-	3.523	114.946	55	3,5%	1.257	3.625	316	35
Limburg an der Lahn	2014	186	-	335	79.804	55	26,8%	8.023	9.320	26.825	45
	2015	829	-	1.804	81.608	55	17,4%	5.302	6.819	30.403	45
	2016	290	-	199	81.807	55	29,9%	8.769	10.438	35.972	45
	2017	2.342	-	3.200	85.007	55	35,1%	15.453	16.837	49.781	45
	2018	1.301	-	1.893	86.900	55	3,9%	1.170	2.584	44.937	35
Maintal	2014	-391	-391	-577	36.990	5	9,4%	2.601	4.455	1.518	45
	2015	1.031	-	1.290	38.422	55	20,1%	6.290	8.236	8.452	45
	2016	4.881	-	5.470	44.094	55	13,9%	4.737	7.008	10.414	45
	2017	3.886	-	4.586	49.908	55	18,4%	5.987	8.485	15.025	45
	2018	2.530	-	2.813	53.006	55	8,2%	2.789	5.702	9.205	45
Mörfelden-Walldorf	2014	-4.499	-4.499	-5.079	10.990	5	-14,5%	-3.643	-2.436	-42.482	0
	2015	-261	-261	-237	13.078	5	-1,1%	-281	1.142	-45.793	10
	2016	1.726	-	1.798	14.878	55	19,3%	6.416	7.907	-39.171	40
	2017	4.596	-	4.640	19.527	55	24,7%	9.394	11.030	-28.774	40
	2018	6.489	-	6.500	40.175	55	12,4%	4.557	6.444	3.909	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene												
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
		Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische freie Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%^{3)}$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Oberursel (Tausen)	2014	950	-	13.106	183.181	55	-8,8%	-3.173	-1.501	7.574	5	
	2015	-2.769	-1.818	3.120	183.618	10	-3,1%	-1.476	566	9.208	15	
	2016	-27.349	-27.349	-27.790	155.828	5	-135,0%	-29.147	-27.015	-16.638	0	
	2017	10.365	-	13.749	169.626	55	16,7%	9.667	11.955	-1.295	40	
	2018	-7.961	-873	-4.099	165.540	5	-1,2%	-502	1.418	1.997	15	
Pfungstadt	2014	-582	-582	-293	50.295	5	-2,5%	-431	398	-3.981	10	
	2015	-4.267	-4.267	-6.595	44.610	5	26,4%	3.400	5.496	-10.590	40	
	2016	3.295	-	2.315	46.925	55	25,9%	5.487	8.025	-10.031	40	
	2017	6.690	-	7.380	54.305	55	34,8%	8.432	10.924	299	45	
	2018	75	-	2.120	56.426	55	17,0%	3.822	5.172	9.084	45	
Tausenstein	2014	-3.771	-3.771	-2.869	49.452	5	-14,2%	-2.661	-439	-24.255	0	
	2015	-2.668	-2.668	-1.456	47.996	5	-15,8%	-3.242	-828	-27.907	0	
	2016	726	-	1.352	49.348	55	12,5%	2.898	5.371	-24.451	40	
	2017	2.442	-	8.165	58.145	55	16,6%	4.434	6.924	-18.493	40	
	2018	3.901	-	6.730	74.125	55	16,2%	4.367	6.871	5.332	45	
Viernheim	2014	-4.057	-4.057	-3.907	206.080	5	-13,9%	-2.727	-771	-13.291	0	
	2015	-2.368	-2.368	-693	205.382	5	-2,4%	-517	1.826	-12.184	10	
	2016	5.399	-	5.754	211.041	55	25,0%	7.712	10.085	-1.936	40	
	2017	4.604	-	4.726	215.766	55	19,7%	6.380	8.823	-4.066	40	
	2018	3.995	-	4.598	220.364	55	1,9%	553	3.088	2.824	35	

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

¹⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
²⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
³⁾ „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)
⁵⁾ Die vorgelegten Haushaltszahlen wurden wegen fehlender Jahresabschlüsse als vorläufig angesehen und können daher nicht als Beurteilungsgrundlage für die Kapitalerhaltung herangezogen werden. Das Kriterium „Ordentliches Ergebnis“ wird als „formal instabil“ beurteilt (vgl. Kapitel 4.3).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

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

Mehrkomenentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Bad Soden am Taunus	2014	9	411	175	179	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	86	297	220	234	nein	5	0	5	instabil	
	2016	23	233	153	142	nein	55	40	95	stabil	
	2017	19	92	-50	•	nein	50	30	80	stabil	
	2018	33	105	○	○	nein	5	0	5	instabil	
Baunatal	2014	16	61	193	177	ja	55	45	100	stabil	fragil
	2015	36	493	185	232	ja	40	5	45	instabil	
	2016	84	233	107	168	ja	55	45	100	stabil	
	2017	20	8	•	•	ja	55	45	100	stabil	
	2018	40	7	○	○	ja	40	5	45	instabil	
Bensheim	2014	58	209	446	411	nein	5	30	35	instabil	fragil
	2015	52	-3	382	357	nein	55	30	85	stabil	
	2016	21	-4	213	178	nein	55	40	95	stabil	
	2017	21	128	•	•	nein	55	45	100	stabil	
	2018	88	•	○	○	nein	55	5	60	instabil	
Butzbach ³⁾	2014	212	1.195	•	•	nein	0	0	0	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	150	829	•	•	ja	0	0	0	instabil	
	2016	8	464	•	•	nein	0	30	30	instabil	
	2017	111	408	•	•	ja	0	40	40	instabil	
	2018	225	•	○	○	ja	0	35	35	instabil	
Friedberg (Hessen) ³⁾	2014	19	349	•	•	nein	0	35	35	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	242	216	•	•	ja	0	35	35	instabil	
	2016	88	103	•	•	ja	0	45	45	instabil	
	2017	19	171	•	•	ja	0	45	45	instabil	
	2018	50	•	○	○	ja	0	35	35	instabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage					
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtschnee (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Kelkheim (Taunus)	2014	51	343	3	-18	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	99	75	9	-13	nein	5	10	15	instabil	
	2016	51	39	8	-39	nein	10	40	50	instabil	
	2017	44	94	-161	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	48	37	o	o	ja	55	45	100	stabil	
Lampertheim	2014	19	347	-35	-57	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	18	192	-176	-184	nein	5	0	5	instabil	
	2016	67	-6	-232	-262	nein	55	10	65	instabil	
	2017	15	0	-262	-263	ja	55	40	95	stabil	
	2018	15	-1	o	o	ja	55	35	90	stabil	
Limburg an der Lahn	2014	17	12	-350	-250	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2015	17	95	-263	-117	nein	55	45	100	stabil	
	2016	16	93	-345	-287	ja	55	45	100	stabil	
	2017	41	99	-203	-119	nein	55	45	100	stabil	
	2018	28	-14	o	o	nein	55	35	90	stabil	
Maintal	2014	102	-2	277	268	ja	5	45	50	instabil	stabil
	2015	106	17	•	•	ja	55	45	100	stabil	
	2016	-259	-12	•	•	ja	55	45	100	stabil	
	2017	104	8	•	•	ja	55	45	100	stabil	
	2018	21	0	o	o	ja	55	45	100	stabil	
Mörfelden-Walldorf	2014	18	700	988	•	ja	5	0	5	instabil	fragil
	2015	158	474	659	•	ja	5	10	15	instabil	
	2016	93	263	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2017	98	101	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	61	•	o	o	ja	55	45	100	stabil	
Oberursel (Taunus)	2014	3	53	-216	-198	ja	55	5	60	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	2	30	-35	-45	nein	10	15	25	instabil	
	2016	10	22	41	45	ja	5	0	5	instabil	
	2017	-6	14	-168	-124	ja	55	40	95	stabil	
	2018	-2	-1	o	o	ja	5	15	20	instabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage					
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Pfungstadt	2014	133	579	318	852	nein	5	10	15	instabil	fragil
	2015	95	597	•	•	nein	5	40	45	instabil	
	2016	22	310	•	•	nein	55	40	95	stabil	
	2017	93	225	•	•	nein	55	45	100	stabil	
	2018	21	49	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Tausenstein	2014	2	11	-32	-54	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	2	-5	-18	-55	ja	5	0	5	instabil	
	2016	368	-6	35	28	ja	55	40	95	stabil	
	2017	0	14	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	0	20	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Vierenheim	2014	47	229	-150	-50	ja	5	0	5	instabil	fragil
	2015	33	275	-166	-128	ja	5	10	15	instabil	
	2016	56	260	-132	-73	ja	55	40	95	stabil	
	2017	41	231	-191	-200	ja	55	40	95	stabil	
	2018	50	104	○	○	ja	55	35	90	stabil	

= fristgerecht (in Tagen)
 = nicht fristgerecht (in Tagen)

und = fällig, jedoch nicht erfüllt
 ○ = Frist nicht fällig

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte
 und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

³⁾ Die vorgelegten Haushaltszahlen wurden wegen fehlender Jahresabschlüsse als vorläufig angesehen und können daher nicht als Beurteilungsgrundlage für die Kapitalerhaltung herangezogen werden. Das Kriterium „Ordentliches Ergebnis“ wird als „formal instabil“ beurteilt (vgl. Kapitel 4.3).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

5 „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – 217. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 217. Vergleichenden Prüfung war, die Haushaltsstruktur von 14 Städten und Gemeinden (4.951 bis 9.651 Einwohner) zu analysieren sowie die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns festzustellen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung leitete die Überörtliche Prüfung konkrete Handlungsempfehlungen und Ergebnisverbesserungspotenziale für die Kommunen ab.

Geprüfte
Körperschaften

Aarbergen, Alheim, Biblis, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Edertal, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Niederaula, Reichelsheim (Wetterau), Vöhl, Waldbrunn (Westerwald).



Ansicht 48: „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 179,9 Millionen Euro. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der geprüften Kommunen für das Jahr 2018 zusammen.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 3,6 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs)	1,6 Mio. €
Kindertagesbetreuung (Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertagesstätten an die Vorgaben des HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	0,9 Mio. €
Gebührenhaushalte (Anpassung der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs)	0,5 Mio. €
Gebührenhaushalte (Erhebung kostendeckender Gebühren)	0,6 Mio. €
Summe jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	3,6 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019	

Ansicht 49: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2019 bis Juli 2019
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	27. Mai 2020
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte, Wiesbaden mit dem Unterauftragsnehmer: AMHOCON Management & Consulting GmbH, Taunusstein (vgl. Seite 322)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 50: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

5.2	Leitsätze	112
5.3	Haushaltslage	112
5.4	Hessenkasse	120
5.5	Allgemeine Verwaltung	122
5.6	Tageseinrichtungen für Kinder	128
5.7	Gebührenhaushalte	136
5.8	Abhängigkeit von der Gewerbesteuer	143
5.9	Zusammenfassung und Ausblick	147
5.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	149
5.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage	151

Gliederung

5.2 Leitsätze

Seite 112 ff.	Der kumulierte Fehlbetrag des Ordentlichen Ergebnisses reduzierte sich in allen geprüften Kommunen von 2014 (20,3 Millionen Euro) um 49 Prozent auf 10,4 Millionen Euro in 2018. Die Kommunen kamen damit dem Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses näher.
Seite 116 f.	Die Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sanken von 487 Tage (Jahresabschluss 2014) kontinuierlich auf 207 Tage (Jahresabschluss 2017). Der Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse zeigte Wirkung.
Seite 119 f.	Eine stabile Haushaltslage wiesen im gesamten Zeitraum 2014 bis 2018 Edertal und Gudensberg auf; Niederaula ab 2015. Bei fünf Kommunen lag eine fragile Haushaltslage vor. Alheim, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Niedenstein und Reichelsheim (Wetterau) waren weiterhin konsolidierungsbedürftig.
Seite 125	Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial hatte Alheim mit rund 308.000 Euro durch Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung.
Seite 136 ff.	Bei den Gebührenhaushalten bestand in allen Kommunen noch Nachholbedarf hinsichtlich der Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen von Gebühren.
Seiten 138, 142 f.	Neustadt (Hessen) erhob bewusst keine kostendeckenden Gebühren für die Wasserversorgung und verstößt damit gegen das Kommunalabgabengesetz.
Seite 143 ff.	Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Abhängigkeit der Kommunen von den Gewerbesteuererträgen und empfiehlt, in Jahren überdurchschnittlich hoher Gewerbesteuererträge Sonderrücklagen zu bilden. Biblis, Bickenbach und Burghaun wiesen eine hohe Abhängigkeit aus.

5.3 Haushaltslage

Die Gemeinden sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.¹⁹⁰ Die stetige Aufgabenerfüllung soll dabei, unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, gesichert sowie der Haushalt ausgeglichen sein.¹⁹¹ Sollte dies nicht der Fall sein, hat die Gemeinde alle Anstrengungen zu unternehmen, um diesen Ausgleich herbeizuführen.

190 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

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

191 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell¹⁹² ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Auf der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells zur Bewertung der Haushaltslage wird betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder von Rücklagen aus Vorjahren positiv war. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals. Ansicht 51 zeigt eine Zusammenfassung¹⁹³ der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Kapitalerhaltung

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2014 bis 2018						
Aarbergen	Alheim	Biblis	Bickenbach	Burghaun	Driedorf	Edertal
Gudensberg	Neustadt	Niederstein	Niederaula	Reichelsheim	Vöhl	Waldbrunn

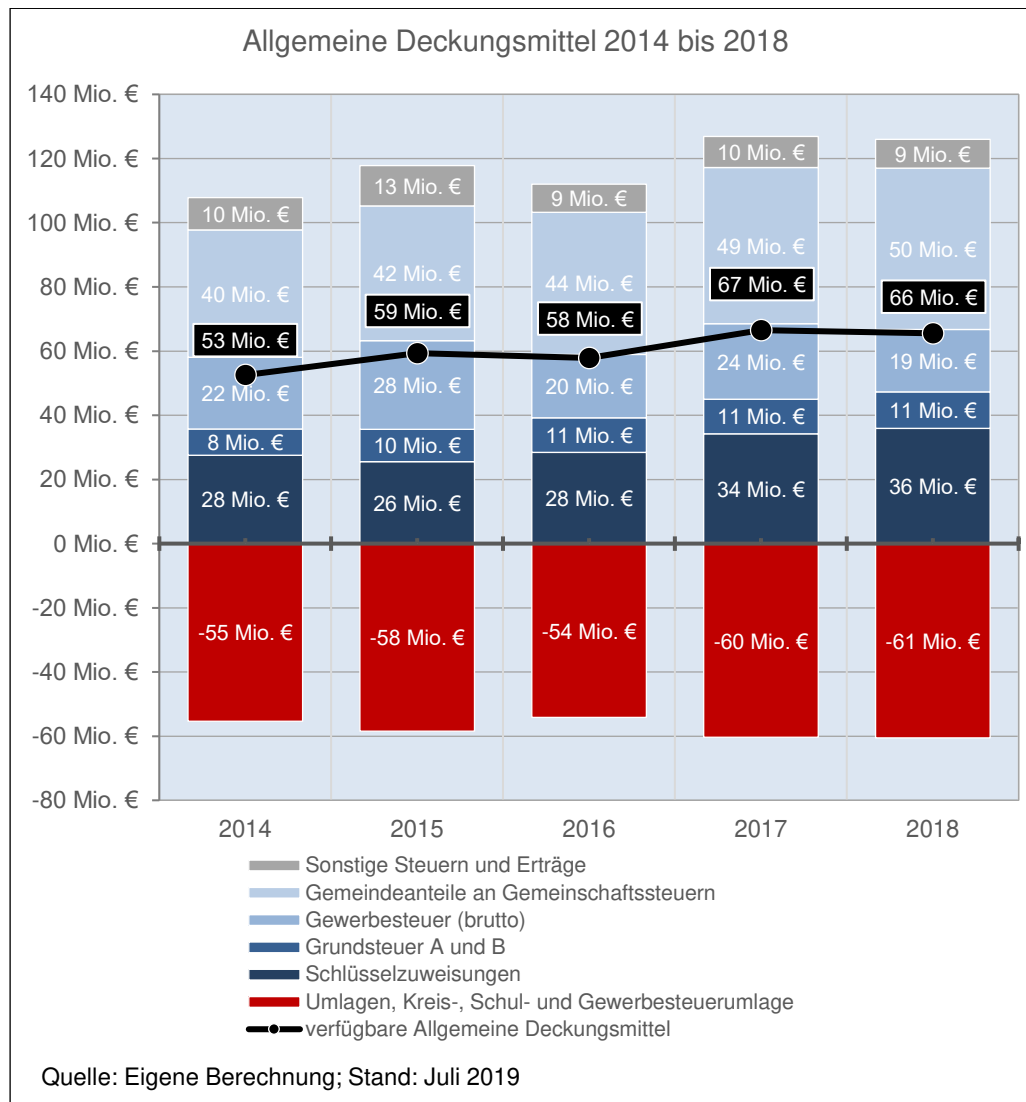
Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 1. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
 ■ = 55 Punkte, ■ = 15 bis 50 Punkte, ■ = 0 bis 10 Punkte
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

Ansicht 51: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2014 bis 2018

Als Maßstab für die Ertragskraft der Kommunen können die verfügbaren Deckungsmittel herangezogen werden. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Vergleichskommunen im Zeitablauf. Ansicht 52 zeigt die Allgemeinen Deckungsmittel, von diesen werden die Kreis-, Schul- und Gewerbesteuerumlage abgezogen und als Saldogröße die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel ermittelt (schwarze Linie).

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

193 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.10 Anhang 1.



Ansicht 52: Allgemeine Deckungsmittel 2014 bis 2018

Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern¹⁹⁴ stellten im Zeitraum 2014 bis 2018 die größte Ertragsart dar. Im Jahr 2018 hatten diese Erträge mit 50,3 Millionen Euro einen Anteil von 40 Prozent an den Allgemeinen Deckungsmitteln. Im Prüfungszeitraum stiegen diese Erträge um 27 Prozent.

Die Erträge aus den Grundsteuern A und B erhöhten sich von 8,1 Millionen Euro im Jahr 2014 auf 11,3 Millionen Euro im Jahr 2018 und hatten einen relativen Anteil von 9 Prozent. Die Gewerbesteuer (brutto) hatte einen relativen Anteil von 19 Prozent und schwankte zwischen 19,4 Millionen Euro im Jahr 2018 und 27,6 Millionen Euro im Jahr 2015.

Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich von 27,6 Millionen Euro im Jahr 2014 auf 35,9 Millionen Euro im Jahr 2018. Im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 stiegen die Schlüsselzuweisungen damit um 30 Prozent.

Die Allgemeinen Deckungsmittel der geprüften Kommunen stiegen im Prüfungszeitraum insgesamt von 107,8 Millionen Euro auf 126,0 Millionen Euro an (17 Prozent). Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel erhöhten sich in diesem Zeitraum von 52,5 Millionen Euro auf 65,5 Millionen Euro (25 Prozent).

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern lassen sich durch die Kommunen nicht direkt steuern. Deren Anstieg ist im Prüfungszeitraum auf die guten

194 Anteile der Gemeinden an der Einkommen- und der Umsatzsteuer

wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Hingegen können die Kommunen die Hebesätze bei den Realsteuern festsetzen. Der Anstieg bei den Grundsteuern war auf die Anhebung der Hebesätze zurückzuführen, die die Kommunen im Zuge ihrer Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen im Prüfungszeitraum vornahm.¹⁹⁵ Trotz gestiegener Hebesätze verringerten sich die Erträge aus der Gewerbesteuer im Prüfungszeitraum. Hebesatzbereinigt lag der Rückgang im Vergleich vom Jahr 2014 zum Jahr 2018 bei rund 21 Prozent. Gründe für diesen Rückgang sind u. a. hohe Gewerbesteuernachzahlungen bei den Gemeinden Biblis und Burghaun im Jahr 2014. Beim Anstieg der Schlüsselzuweisungen war das zum Jahr 2016 neu aufgelegte Hessische Finanzausgleichsgesetz¹⁹⁶ zu beachten, das verschiedene Einflussgrößen zur Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen veränderte.

Die Analyse der Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel zeigt, dass mit den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern Steuerarten am aufkommensstärksten sind, die nicht durch die Kommunen unmittelbar beeinflussbar sind. Den dritthöchsten Anteil der Erträge bildete die Gewerbesteuer. Hier können die Kommunen zwar den Hebesatz beeinflussen, jedoch nicht den zu versteuernden Gewerbeertrag, der konjunkturell beeinflusst wird. Die positive Entwicklung der Haushaltslage der Vergleichskommunen im Prüfungszeitraum korrespondierte mit dem Anstieg der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel. Die Kommunen stehen aktuell vor der Herausforderung, ihre Haushalte so zu entwickeln, dass sie auf konjunkturelle Veränderungen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Krise und den demografischen Wandel¹⁹⁷ angemessen reagieren können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die bislang guten konjunkturellen Rahmenbedingungen zu nutzen, um das Eigenkapital zu stärken und Ergebnisrücklagen zu bilden.

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“¹⁹⁸ zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei acht Prozent¹⁹⁹ oder größer liegt. Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit herangezogen. Eine weitere Kenngröße bildet ein positiver Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Liquiditätskredite. Ansicht 53 zeigt eine Zusammenfassung²⁰⁰ der zweiten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Substanzerhaltung

195 Die gemäß Definition des Hessischen Statistischen Landesamts gewogenen Durchschnitts- hebesätze der im Vergleich der 217. Vergleichenden Prüfung einbezogenen Kommunen stiegen im Zeitraum 2014 bis 2018 für die Grundsteuer A von 318 von Hundert auf 415 von Hundert, für die Grundsteuer B von 304 von Hundert auf 411 von Hundert und für die Gewerbesteuer von 346 von Hundert auf 378 von Hundert an und lagen somit über den jeweiligen Nivellierungshebesätzen. Quelle: Eigene Berechnung.

196 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 2015, GVBl. S. 298, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Oktober 2019, GVBl. S. 314.

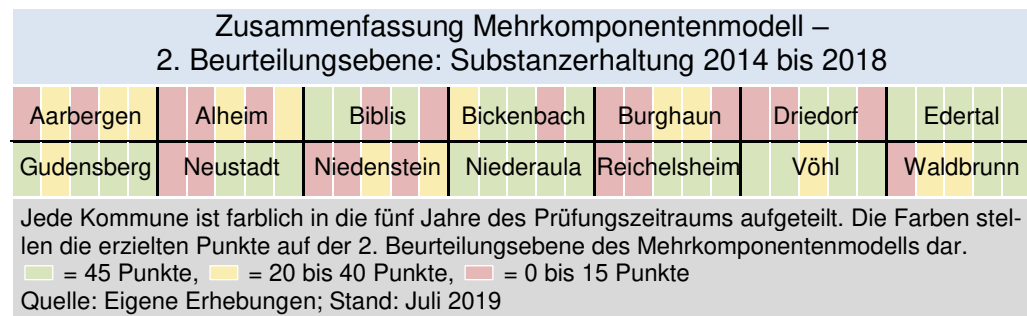
197 Vgl. 136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel“ im Einundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 146 ff.

198 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten

199 Dieser Zielwert orientiert sich an vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen.

Vgl. u. a. 210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 118 ff.

200 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.10 Anhang 1.



Ansicht 53: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2014 bis 2018

Es zeigt sich, dass zu Beginn des Prüfungszeitraums im Jahr 2014 Biblis, Bickenbach, Edertal, Gudensberg, Niederaula und Vöhl den Zielwert von acht Prozent bei der Selbstfinanzierungsquote erreichten. Im Jahr 2018 lagen außerdem Neustadt (Hessen), Reichelsheim (Wetterau) und Waldbrunn (Westerwald) über dem Zielwert, Biblis hingegen nicht mehr. Die Entwicklung zeigte im Prüfungszeitraum insgesamt einen positiven Trend.

Geordnete
Haushaltsführung

Auf der dritten Beurteilungsebene²⁰¹ waren die Jahresabschlüsse und ergänzend die Haushaltspläne Basis für die Bewertung der Haushaltslage. Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage ist eine fristgerechte Planung vor Beginn des Haushaltsjahres auf der Grundlage belastbarer Ist-Werte.

Stichtag für eine fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde ist der 30. November des Jahres vor dem Planungsjahr.²⁰² Ausschließlich Aarbergen legte eine Haushaltssatzung im Jahr 2016 fristgerecht vor und überschritt die Frist in den anderen Jahren lediglich um 17 bis 42 Tage. Bei allen anderen Kommunen des Vergleichs lagen die Fristüberschreitungen deutlich höher und in Driedorf im Jahr 2014 sogar bei bis zu 284 Tagen.

Valide Planungen bedürfen belastbarer Vorjahreswerte in Form von aufgestellten und geprüften Jahresabschlüssen. Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen.²⁰³

Der Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse²⁰⁴ und die Finanzplanungserlasse ab der Haushaltsplanung für das Jahr 2016 sahen Fristen für

201 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.11 Anhang 2.

202 § 97 HGO – Erlass der Haushaltssatzung

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

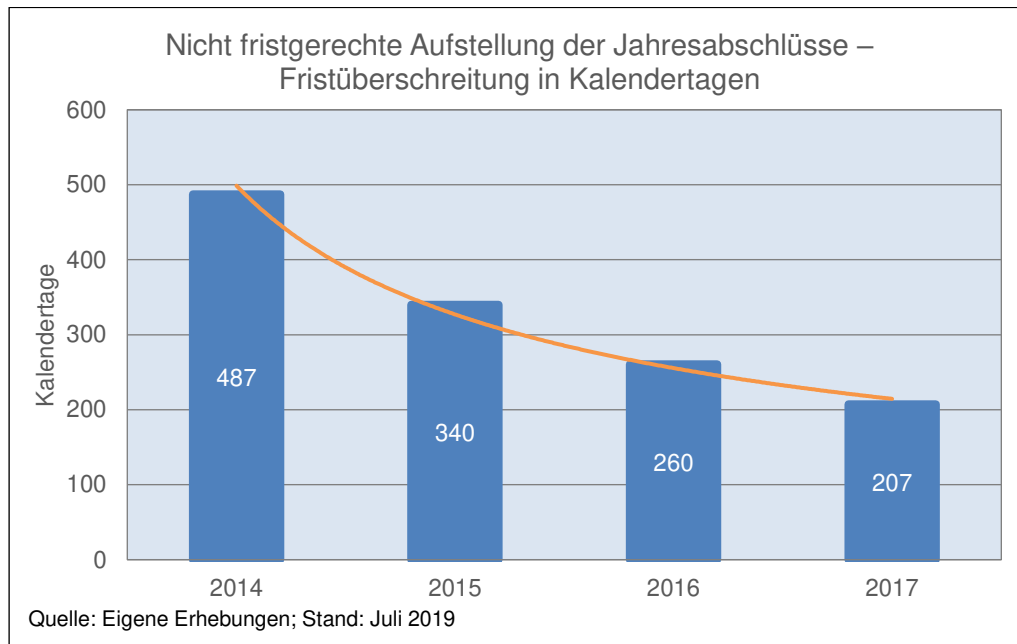
203 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

204 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse vom 28. Januar 2015, Geschäftszeichen IV 2 15 i 01.

die Aufstellung der Jahresabschlüsse vor. Zuletzt legte der Finanzplanungserlass für das Jahr 2019²⁰⁵ fest, dass zur Haushaltsgenehmigung der Jahresabschluss 2017 aufgestellt und zur Prüfung vorgelegt sein muss.²⁰⁶

Die Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2017 hatten alle Kommunen aufgestellt. Den Jahresabschluss 2018 hatten vier Kommunen aufgestellt. Biblis und Waldbrunn (Westerwald) hielten dabei die Aufstellungsfrist ein, Burghaun überschritt die Frist um 14 Tage und Niederaula um 28 Tage. Die verbleibenden zehn Kommunen konnten bis zum Abschluss der Erhebungen im Juli 2019 keine Jahresabschlüsse für das Jahr 2018 vorlegen. Ansicht 54 zeigt die durchschnittliche Fristüberschreitung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse im Zeitraum 2014 bis 2017.



Ansicht 54: Nicht fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse – Fristüberschreitung in Kalendertagen

Im Prüfungszeitraum war ein positiver Trend bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2014 bis 2017 erkennbar. Der Mittelwert der verspäteten Aufstellung für den Jahresabschluss 2014 lag noch bei 487 Tagen. Er reduzierte sich kontinuierlich auf 207 Tage für den Jahresabschluss 2017. Dies kann u. a. auf die Vorgaben zur termingerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse in Zusammenhang mit den Haushaltsgenehmigungen ab dem Haushaltsjahr 2016 zurückgeführt werden.

205 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2023, Erlass vom 7. November 2019, StAnz S. 1320.

206 Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt die gesetzliche Regelung nach § 112 Absatz 10 HGO. Hiernach darf die Aufsicht die Haushaltssatzung erst dann genehmigen oder eine Haushaltssatzung ohne genehmigungsbedürftige Teile darf erst dann veröffentlicht werden, wenn die Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss des Vor-Vorjahres der Haushaltssatzung unterrichtet wurde.

Alheim, Burghaun, Driedorf, Neustadt (Hessen) und Waldbrunn (Westerwald) legten ihre aufgestellten Jahresabschlüsse ohne die Pflichtbestandteile Anhang und Rechenschaftsbericht²⁰⁷ den Rechnungsprüfungsämtern vor. Anhang und Rechenschaftsbericht wurden in Absprache mit den Rechnungsprüfungsämtern erst im laufenden Prüfungsverfahren aufgestellt, um so die von den Rechnungsprüfungsämtern geforderten Buchungen aufzunehmen, damit die Berichte nicht mehrfach geändert werden mussten. Mit der gleichen Begründung stellte Alheim seine Jahresabschlüsse ohne wesentliche Jahresabschlussbuchungen auf.

Nach der HGO besteht der Jahresabschluss aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung, die um Rechenschaftsbericht und Anhang (einschließlich Übersichten) zu ergänzen sind, mit denen der Jahresabschluss erläutert wird. Der Jahresabschluss hat weiterhin sämtliche Buchungen zu enthalten, die das jeweilige Haushaltsjahr betreffen. Der Jahresabschluss ist in dieser Form vollständig innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und dem zuständigen Rechnungsprüfungsamt vorzulegen.²⁰⁷

Fehlende Jahresabschlüsse führen zu fehlender Transparenz, so dass Aussagen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen nur eingeschränkt möglich sind. Zudem resultiert hieraus ein Informationsdefizit für den politischen Entscheidungsprozess, weil belastbare Ist-Werte zur sachgerechten zukunftsgerichteten Planung und Steuerung der Haushalte fehlen. Auch eine zielgerichtete und erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist bei fehlenden Vergleichswerten nur eingeschränkt möglich. Die rechtzeitige und vollständige Aufstellung der Jahresabschlüsse ist daher eine wichtige Aufgabe der Kommunen.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hatte durch Erlass seit dem Jahr 2015 Fristen für die Aufstellung fehlender Jahresabschlüsse als Übergang zur gesetzlichen Frist vorgegeben und deren Einhaltung mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen verknüpft. Diese Genehmigungspraxis führte nach den

207 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss (in der bis zum 15. Mai 2020 gültigen Fassung)

(1) Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu enthalten, soweit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Der Jahresabschluss hat die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darzustellen.

(2) Der Jahresabschluss besteht aus

1. der Vermögensrechnung (Bilanz),
2. der Ergebnisrechnung und
3. der Finanzrechnung.

(3) Der Jahresabschluss ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

(4) Dem Jahresabschluss sind als Anlagen beizufügen

1. ein Anhang, in dem die wesentlichen Posten des Jahresabschlusses zu erläutern sind, mit Übersichten über das Anlagevermögen, die Forderungen und die Verbindlichkeiten sowie
2. eine Übersicht über die in das folgende Jahr zu übertragenden Haushaltsermächtigungen.

[...]

(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten [...] nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen [...].

(10) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 9 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Abs. 5 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 9 bekannt gemacht werden.

Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung zu einem deutlichen Abbau des Aufstellungsrückstaus²⁰⁸. Durch die Ergänzung des § 112 HGO um Absatz 10²⁰⁷ zum 1. Januar 2019 wurde die Verknüpfung der Haushaltsgenehmigung mit der Aufstellung der Jahresabschlüsse als Norm kodifiziert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Regelungen der HGO ab dem Haushaltsjahr 2020 strikt anzuwenden, um den Aufstellungsstau weiter abzubauen sowie die pragmatischen Aufstellungserleichterungen auslaufen lassen zu können.

Insgesamt zeigt die Analyse der Entwicklung der Haushaltslage im Betrachtungszeitraum einen positiven Trend. Während für das Jahr 2014 die Haushaltslage lediglich für Biblis, Edertal und Gudensberg mit stabil zu bewerten war, sank die Zahl der als instabil zu bewertenden Kommunen in den Jahren 2016 und 2017 auf drei. Im Jahr 2018 hatten Biblis, Bickenbach, Burghaun, Driedorf und Reichelsheim (Wetterau) eine instabile Haushaltslage.

Bewertung der Haushaltslage

Ansicht 55 zeigt die Gesamtbewertung²⁰⁹ der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾
	2014	2015	2016	2017	2018	
Aarbergen	instabil	stabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Alheim	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Biblis	stabil	stabil	instabil	stabil	instabil	fragil
Bickenbach	instabil	stabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Burghaun	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Driedorf	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Edertal	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Gudensberg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Neustadt (Hessen)	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Niederstein	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Niederaula	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Reichelsheim (Wetterau)	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Vöhl	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Waldbrunn (Westerwald)	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

Ansicht 55: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Edertal, Gudensberg und Niederaula wiesen in der Gesamtbeurteilung eine stabile Haushaltslage aus. Bei fünf Kommunen²¹⁰ war die Haushaltslage als fragil zu bewerten. Alheim, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Niederstein und Reichelsheim (Wetterau) wiesen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf.

208 Vgl. Ansicht 54

209 Für Details der Gesamtbewertung siehe Ziffer 5.11 Anhang 2.

210 Aarbergen, Biblis, Neustadt (Hessen), Vöhl und Waldbrunn (Westerwald)

Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei 10 der 14 in die Prüfung einbezogenen Kommunen unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse für das Jahr 2018²¹¹.

5.4 Hessenkasse

Den Kommunen, die in der Vergangenheit Liquiditätskredite aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassengesetz²¹² die Möglichkeit, sie vollständig auf ein Sondervermögen des Landes zu übertragen. Die Kommunen zahlen als Gegenleistung 25 Euro je Einwohner und Jahr in dieses Sondervermögen ein. Hierdurch tragen sie unmittelbar nur rund ein Drittel der anfallenden Zins- und Tilgungsleistungen, die anderen zwei Drittel trägt das Land mit Hilfe von Bundesmitteln.

Im Gegenzug stiegen beispielsweise die Anforderungen an die Genehmigung von Liquiditätskrediten. Ziel ist es, diese Geldschulden nur noch zu gewähren, um kurzfristig die Liquidität sicherzustellen. Kommunen ohne oder mit wenigen Liquiditätskrediten bot sich die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen. In Ansicht 56 ist der Anteil der geprüften Kommunen am Entschuldungs- und Investitionsprogramm „Hessenkasse“ aufgeführt.

Entschuldungs- und Investitionsprogramm Hessenkasse						
	Einwohner zum 31.12.2017	Entschuldungsprogramm			Investitionsprogramm	
		Ablösungsbetrag	Ablösungsbetrag je Einwohner	erwartete Beitragsdauer in Jahren	Investitionsvolumen	Investitionsvolumen je Einwohner
Aarbergen	6.082	2.100 T€	345 €	7	–	–
Alheim	4.951	–	–	–	1.345 T€	272 €
Biblis	9.025	–	–	–	1.592 T€	176 €
Bickenbach	5.975	–	–	–	833 T€	139 €
Burghaun	6.346	3.000 T€	473 €	9	–	–
Driedorf	5.082	–	–	–	1.073 T€	211 €
Edertal	6.301	–	–	–	1.598 T€	254 €
Gudensberg	9.651	–	–	–	2.589 T€	268 €
Neustadt (Hessen)	9.420	–	–	–	2.775 T€	295 €
Niederstein	5.277	2.200 T€	417 €	8	–	–
Niederaula	5.351	–	–	–	1.193 T€	223 €
Reichelsheim (Wetterau)	6.813	–	–	–	1.447 T€	212 €
Vöhl	5.608	–	–	–	1.530 T€	273 €
Waldbrunn (Westerwald)	5.774	–	–	–	1.537 T€	266 €
Summe		7.300 T€			17.513 T€	

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; Stand: November 2019

Ansicht 56: Entschuldungs- und Investitionsprogramm Hessenkasse

211 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung.

212 Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (HessenkasseG), verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) in der Fassung vom 25. April 2018, GVBl. S. 59, 60, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31. Oktober 2019, GVBl. S. 314.

Mit dem Entschuldungsprogramm der „Hessenkasse“ wurden Aarbergen, Burghaun und Niedenstein in die Lage versetzt, in Summe rund 7,3 Millionen Euro an Liquiditätskrediten zu tilgen und damit Fehlbeträge des Ordentlichen Ergebnisses aus Vorjahren abzubauen. Verbliebene Fehlbeträge des Ordentlichen Ergebnisses können durch die Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) im Zuge des Hessenkassengesetzes bei der Aufstellung des Jahresabschlusses 2018 mit dem Eigenkapital einmalig verrechnet werden.

Beim Investitionsprogramm werden 90 Prozent der Kosten von konkreten Fördermaßnahmen in das kommunale Infrastrukturvermögen durch die „Hessenkasse“ übernommen. Die Kommunen beteiligen sich mit einem Eigenanteil von zehn Prozent. Für Kommunen, die diesen Eigenanteil nicht erbringen können, wird ein Darlehensprogramm bei der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen aufgelegt, wobei das Land die Zinsen übernimmt. Elf Kommunen²¹³ des Vergleichs, die auf Liquiditätskredite verzichteten, waren für das Investitionsprogramm mit einem Volumen von rund 17,5 Millionen Euro antragsberechtigt. Es soll diesen Kommunen geholfen werden, etwaige bei der Haushaltskonsolidierung unterlassene Investitionen oder Instandhaltungen nachzuholen. Ansicht 57 zeigt für welche Zwecke und Aufgaben die Kommunen ihre Kontingente einplanten.

Geplante Verwendung Investitionsprogramm Hessenkasse							
	Verwendungszweck			Zweck bisher nicht bestimmt	Verwendungsbereich		Bereich bisher nicht bestimmt
	Investition	Instandsetzung	Tilgung		Pflichtaufgaben	freiwillige Aufgaben	
Aarbergen ¹⁾	–	–	–	–	–	–	–
Alheim	434 T€	411 T€	500 T€	0 T€	1.050 T€	295 T€	0 T€
Biblis	1.467 T€	125 T€	0 T€	0 T€	95 T€	1.497 T€	0 T€
Bickenbach	0 T€	0 T€	0 T€	833 T€	0 T€	0 T€	833 T€
Burghaun ¹⁾	–	–	–	–	–	–	–
Driedorf	1.073 T€	0 T€	0 T€	0 T€	0 T€	1.073 T€	0 T€
Edertal	0 T€	0 T€	0 T€	1.598 T€	0 T€	0 T€	1.598 T€
Gudensberg	2.589 T€	0 T€	0 T€	0 T€	2.589 T€	0 T€	0 T€
Neustadt (Hessen)	2.775 T€	0 T€	0 T€	0 T€	1.154 T€	1.058 T€	564 T€
Niedenstein ¹⁾	–	–	–	–	–	–	–
Niederaula	125 T€	412 T€	537 T€	119 T€	1.073 T€	0 T€	119 T€
Reichelsheim (Wetterau)	1.447 T€	0 T€	0 T€	0 T€	0 T€	1.447 T€	0 T€
Vöhl	1.530 T€	0 T€	0 T€	0 T€	1.530 T€	0 T€	0 T€
Waldbrunn (Westerwald)	1.221 T€	0 T€	316 T€	0 T€	690 T€	134 T€	713 T€
Summe	12.662 T€	948 T€	1.353 T€	2.551 T€	8.182 T€	5.504 T€	3.827 T€

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung geplante Verwendung, vorbehaltlich der Beschlüsse der Gremien und positiver Bescheidung der Förderfähigkeit der Maßnahmen durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen.

¹⁾ Nicht im Investitionsprogramm der Hessenkasse.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

Ansicht 57: Geplante Verwendung Investitionsprogramm Hessenkasse

Die Kommunen planen, für Investitionen rund 12,7 Millionen Euro, für Instandsetzungen rund 0,9 Millionen Euro und für die Tilgung von Darlehen rund

213 Alheim, Biblis, Bickenbach, Driedorf, Edertal, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Niederaula, Reichelsheim (Wetterau), Vöhl, Waldbrunn (Westerwald)

1,4 Millionen Euro einzusetzen. Für rund 2,6 Millionen Euro hatten die Kommunen noch keinen Verwendungszweck bestimmt.

Von den geplanten Maßnahmen sollten rund 8,2 Millionen Euro für Pflichtaufgaben und rund 5,5 Millionen Euro für freiwillige Aufgaben der Kommunen Verwendung finden. Zu rund 3,8 Millionen Euro bestanden noch keine konkreten Planungen, für welche Aufgaben die Kontingente verwendet werden sollen. Das Delta in Höhe von rund 1,2 Millionen Euro zwischen den rund 2,6 Millionen Euro für bisher nicht bestimmte Zwecke und den rund 3,8 Millionen Euro für einen bisher nicht bestimmten Bereich erklärt sich durch Beschlüsse in Neustadt (Hessen) und Waldbrunn (Westerwald), die die investive Verwendung vorsahen, jedoch noch nicht festlegten, ob diese für Pflichtaufgaben oder freiwillige Aufgaben verwendet werden.

Inwieweit das Investitionsprogramm der „Hessenkasse“ neben den bisher ebenfalls nur zurückhaltend abgerufenen Mitteln aus den Kommunalinvestitionsprogrammen I und II²¹⁴ einen positiven Einfluss auf einen Investitionsstau²¹⁵ der kommunalen Infrastruktur hatte, bleibt abzuwarten.

5.5 Allgemeine Verwaltung

Die Überörtliche Prüfung fasst unter der Allgemeinen Verwaltung die Aufgaben der Organisation²¹⁶, Finanzen und Rechnungswesen²¹⁷, Recht, Sicherheit und Ordnung²¹⁸ sowie Bau- und Immobilienverwaltung²¹⁹ zusammen.²²⁰

In den 14 Kommunen fielen im Jahr 2018 für die Allgemeine Verwaltung insgesamt Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen) in Höhe von rund 12,2 Millionen Euro an. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden Vollzeit-äquivalente ermittelt, die in Ansicht 58 für die einzelnen Aufgabenbereiche je 1.000 Einwohner dargestellt sind.

214 Die Kommunalinvestitionsprogramme (KIP) I und II sind Programme, durch das die Investitionstätigkeit von Kommunen und Krankenhausträgern in Hessen gestärkt werden sollen sowie die Umsetzung des Bundesprogramms nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz vorsehen. Alle hessischen Kommunen sind antragsberechtigt und die Programme umfassen einen weiten Förderbereich, beispielsweise für Standorte zur Erstaufnahme von Flüchtlingen, Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, energetische Sanierung oder Luftreinhaltung.

215 Vgl. 179. Vergleichende Prüfung „Baumanagement/Bauprojektmanagement“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 262.

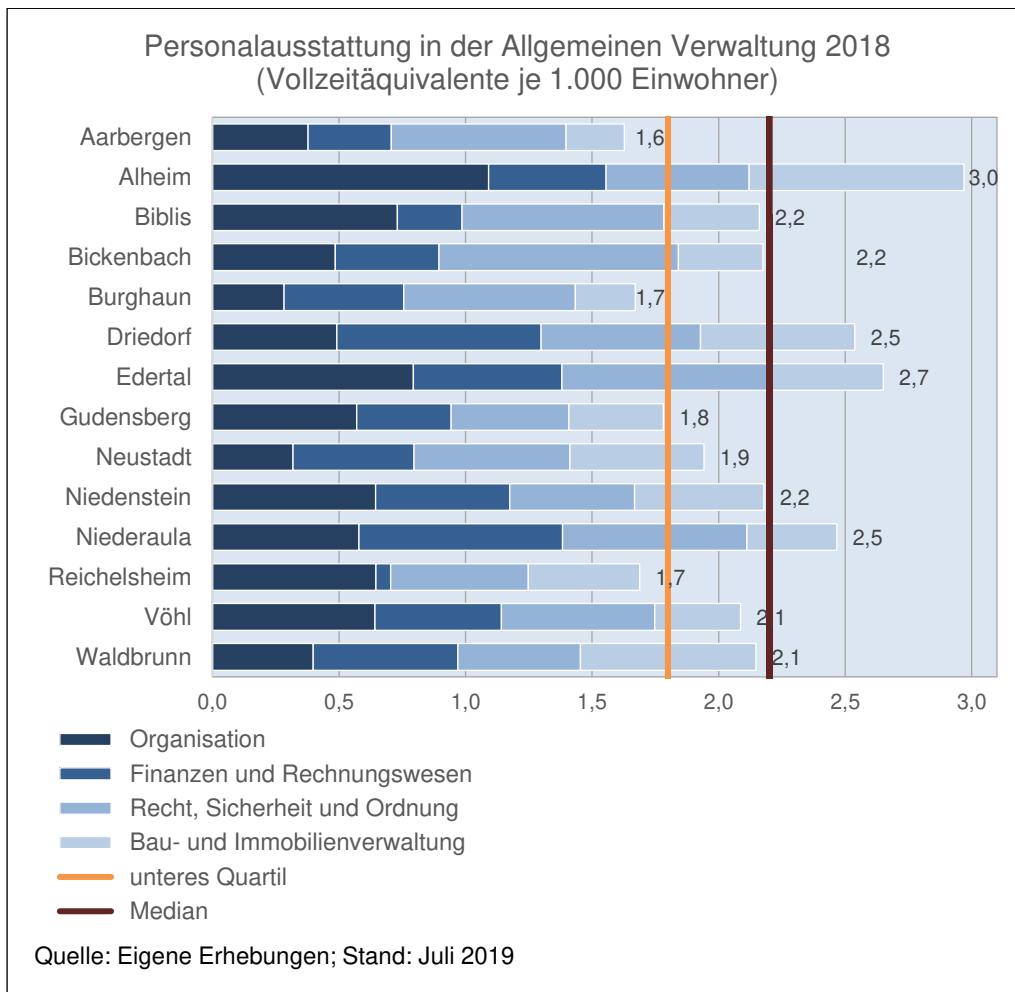
216 Verwaltung der Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Personalverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung

217 Kämmerei, Gemeindegasse, Steueramt

218 Statistik und Wahlen, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen

219 Räumliche Planung und Entwicklung, Bau- und Grundstücksordnung, Immobilienverwaltung

220 Vgl. 117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ im Achtzehnten Zusammenfassenden Bericht vom 15. Oktober 2008, LT-Drs. 17/400, S. 135.



Ansicht 58: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung 2018 (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner)

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die 14 Kommunen zwischen 1,6 und 3,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Der Median lag bei 2,2²²¹ und das untere Quartil bei 1,8 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Bei der Analyse wurden die Vollzeitäquivalente abgezogen, die durch interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung verrechnet und so über Gebühren refinanziert waren.²²²

Die zu bewertende Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung wird entscheidend durch das Buchungsverhalten der Kommunen beeinflusst. Das Kommunalabgabengesetz (KAG)²²³ gibt vor, dass die Kosten für die laufende Verwaltung gedeckt sein müssen. Diese Kosten sind nicht über die Allgemeinen Deckungsmittel, sondern durch Gebühren zu finanzieren. Somit sind die Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für die kostenrechnenden Gebührenbereiche, so Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, zu erfassen.

Durch eine konsequente Erfassung der Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für die Gebührenbereiche und deren Verrechnung über die interne Leistungsverrechnung oder direkte Zuordnung der Aufwendungen, so die Personal- und

221 Im Wesentlichen bestätigt dies das Ergebnis der Reihenuntersuchung der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 117 ff.

222 Vgl. Ziffer 5.7 Gebührenhaushalte

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

Versorgungsaufwendungen, ergeben sich für die Verwaltung Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ergebnisbeiträge der Allgemeinen Verwaltung.

So werden in Biblis die gesamten Leistungen der Allgemeinen Verwaltung verursachungsgerecht über die interne Leistungsverrechnung den anderen Teilhaushalten zugeordnet. Waldbrunn (Westerwald) hingegen plante zwar interne Leistungsverrechnungen im Haushaltsplan, buchte diese jedoch nicht im Jahresabschluss. Aus der GemHVO²²⁴ ergibt sich die Verpflichtung zur Planung und Buchung der internen Leistungsverrechnung, um dem Ziel einer effektiven Steuerung durch die politisch Verantwortlichen mittels transparenter und vollständiger Darstellung des Ressourcenverbrauchs der einzelnen Produkte nachkommen zu können.

Dies führt in Biblis dazu, dass beispielsweise im Produkt Kindertagesbetreuung der gesamte tatsächliche Ressourcenverbrauch der Gemeinde erfasst wird und damit das Jahresergebnis des Produkts einen höheren Fehlbetrag ausweist. In Waldbrunn (Westerwald) werden jedoch lediglich die direkt dem Produkt zugeordneten Erträge und Aufwendungen erfasst, so dass das Jahresergebnis der Teilhaushalte niedrigere Fehlbeträge ausweist.

Ansicht 59 zeigt die Abweichung der Vollzeitäquivalente zum unteren Quartil des Vergleichs und das sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenzial für die einzelnen Kommunen.

224 § 4 GemHVO – Teilhaushalte, Budgets

(3) Jeder Teilergebnishaushalt enthält die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge nach § 2 Abs. 1 sowie Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen. Für jeden Teilergebnishaushalt ist ein Teilabschluss nach § 2 Abs. 2. ergänzt um das Ergebnis der internen Leistungsbeziehungen zu bilden.

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), Erlass vom 22. Januar 2013, StAnz. S. 222 Zu § 4: Teilhaushalte, Budgets

4. Die Teilergebnishaushalte müssen die in § 2 Abs. 1 GemHVO vorgegebene Mindestgliederung der Erträge und Aufwendungen aufweisen. [...] Außerdem besteht nach § 4 Abs. 3 GemHVO die Verpflichtung, die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnishaushalten abzubilden. Dazu gehören z. B. die Leistungen der Fachbereiche „Personalangelegenheiten“, „Gemeindekasse“, „Bau- und Betriebshof“ für andere Fachbereiche, z. B. „Verwaltung der Kindertageseinrichtungen“, „Verwaltung der gemeindeeigenen Liegenschaften“. Zu den internen Leistungsbeziehungen gehören auch die Zinsen auf das Anlagekapital gem. § 10 Abs. 2 KAG. [...]

Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2018						
	Einwohner ¹⁾	Vollzeit- äquivalente gesamt	Vollzeit- äquivalente je 1.000 Einwohner ²⁾	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeit- äquivalente je 1.000 Einwohner ²⁾	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeit- äquivalente gesamt	Ergebnis- verbes- serungs- potenzial ³⁾
Aarbergen	6.082	9,9	1,63	0,00	0,0	k. E.
Alheim	4.951	14,7	2,97	1,14	5,6	308.000 €
Biblis	9.025	19,5	2,16	0,33	3,0	165.000 €
Bickenbach	5.975	13,0	2,18	0,35	2,1	115.500 €
Burghaun	6.346	10,6	1,67	0,00	0,0	k. E.
Driedorf	5.082	12,9	2,54	0,71	3,6	198.000 €
Edertal	6.301	16,7	2,65	0,82	5,2	286.000 €
Gudensberg	9.651	17,2	1,78	0,00	0,0	k. E.
Neustadt (Hessen)	9.420	18,3	1,94	0,11	1,1	60.500 €
Niederstein	5.277	11,5	2,18	0,35	1,8	99.000 €
Niederaula	5.351	13,2	2,47	0,64	3,4	187.000 €
Reichelsheim (Wetterau)	6.813	11,5	1,69	0,00	0,0	k. E.
Vöhl	5.608	11,7	2,09	0,26	1,4	77.000 €
Waldbrunn (Westerwald)	5.774	12,4	2,15	0,32	1,8	99.000 €
unteres Quartil			1,83			
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale						1.595.000 €
k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial						
1) Stichtag: 31. Dezember 2017						
2) Zur Vermeidung größerer Rundungsdifferenzen wurde in dieser Ansicht mit zwei Nachkommastellen gerechnet.						
3) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 55.000 Euro (Basis: TVöD VKA 2019, E 9a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019						

Ansicht 59: Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2018

Aus der Reduzierung auf den unteren Quartilswert von 1,8 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner²²⁵ zeigt Ansicht 59 insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 1,6 Millionen Euro.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Altersstruktur der Mitarbeitenden der Allgemeinen Verwaltung. Die Ergebnisse werden in Ansicht 60 gezeigt.

225 Vgl. Ansicht 58

Altersstruktur Mitarbeitende Allgemeine Verwaltung 2018 im Vergleich				
	≤ 30 Jahre	> 30 ≤ 50 Jahre	> 50 ≤ 65 Jahre	Durchschnittsalter
Aarbergen	13,3 %	53,3 %	33,3 %	42,5 Jahre
Alheim	9,1 %	36,4 %	54,6 %	47,5 Jahre
Biblis	24,1 %	34,5 %	41,4 %	44,2 Jahre
Bickenbach	6,3 %	43,8 %	50,0 %	47,5 Jahre
Burghaun	7,1 %	57,1 %	35,7 %	46,8 Jahre
Driedorf	0,0 %	56,3 %	43,8 %	48,4 Jahre
Edertal	5,3 %	47,4 %	47,4 %	48,6 Jahre
Gudensberg	12,0 %	56,0 %	32,0 %	44,5 Jahre
Neustadt (Hessen)	12,0 %	48,0 %	40,0 %	45,5 Jahre
Niederstein	21,4 %	21,4 %	57,1 %	47,1 Jahre
Niederaula	5,9 %	64,7 %	29,4 %	43,4 Jahre
Reichelsheim (Wetterau)	0,0 %	64,7 %	35,3 %	46,9 Jahre
Vöhl	5,9 %	52,9 %	41,2 %	45,1 Jahre
Waldbrunn (Westerwald)	0,0 %	50,0 %	50,0 %	47,9 Jahre
Median	6,7 %	51,5 %	41,3 %	46,9 Jahre

Quelle: Eigene Erhebungen, Stichtag: 30. Juni 2018; Stand: Juli 2019

Ansicht 60: Altersstruktur Mitarbeitende Allgemeine Verwaltung 2018 im Vergleich

Wie Ansicht 60 zeigt, waren rund 41 Prozent der Mitarbeitenden 50 Jahre und älter. Diese werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand eintreten. Es ergeben sich Herausforderungen durch das altersbedingte Ausscheiden eines Teils des Personals, da das wegfallende Arbeitsvolumen kompensiert sowie der Wissenstransfer sichergestellt werden müssen. Es ergeben sich aber auch Chancen u. a. durch Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) oder gar einer freiwilligen Fusion. Schließlich hilft auch die Digitalisierung der Verwaltung, die räumliche Entfernung zu überwinden, den Koordinationsbedarf digital zu stemmen, familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu bieten und Perspektiven für die eigenen Mitarbeitenden aufzuzeigen.²²⁶

Ansicht 61 zeigt einen Überblick über die eingeführten und geplanten IKZ-Projekte sowie die eingestellten Versuche der Vergleichskommunen.

²²⁶ Vgl. 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ und 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff. und 263 ff.

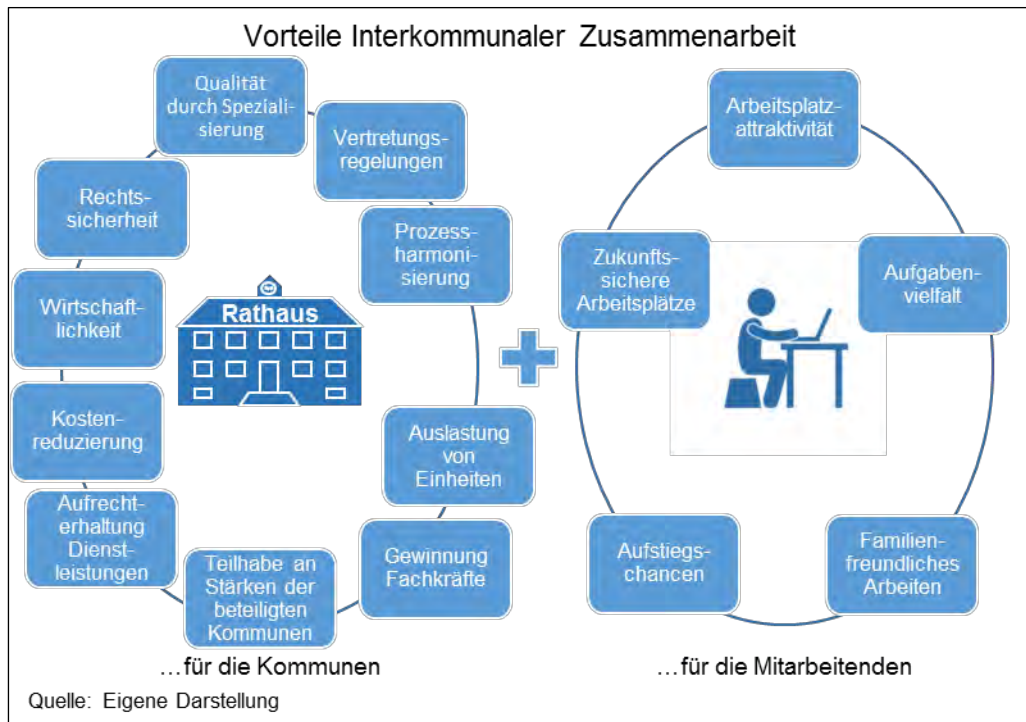
Interkommunale Zusammenarbeit im Vergleich																		
	Abfallbeseitigung	Abwasserbeseitigung	Wasserversorgung	Auftrags-/Vergabewesen	Bauhof	Bauverwaltung	EDV / IT	Gefährgut	Gemeinschaftskasse	Kämmerei	Kindergartenverwaltung	Ordnungsbehörde	Personalverwaltung	Standesamt	Steueramt	sonstige IKZ	Gemeindeverwaltungsverband	Fusion mit Nachbargemeinde
Aarbergen	✓	◆	◆	○	⊗	●	●	✓	●	○	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Alheim	✓	✓	●	●	✓	✓	●	✓	✓	●	●	✓	✓	✓	●	✓	⊗	●
Biblis	✓	✓	●	◆	●	⊗	✓	✓	◆	●	●	✓	○	✓	○	●	●	●
Bickenbach	✓	✓	✓	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	●	●	●	○	●	●
Burghaun	✓	●	✓	✓	●	●	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	✓	✓	●	●
Driedorf	✓	✓	●	●	●	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Edertal	●	●	●	○	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	●	●
Gudensberg	✓	✓	✓	●	●	●	●	✓	●	●	●	✓	✓	○	●	✓	●	●
Neustadt (Hessen)	○	✓	✓	✓	●	●	✓	○	●	●	●	✓	✓	○	○	✓	○	○
Niederstein	✓	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	●	●	✓	✓	✓	●	✓	●	●
Niederaula	✓	●	●	○	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Reichelsheim (Wetterau)	✓	✓	✓	○	◆	●	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	◆	●	✓	●	●
Vöhl	●	✓	●	●	⊗	✓	●	✓	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	●	●
Waldbrunn (Westerwald)	✓	⊗	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	○	●	●	●	✓	●	●

 und ✓ = ja, und ⊗ = teilweise, und ○ = geplant,
 und ● = nein, und ◆ = Versuch nach Angaben der Kommune eingestellt
 Quelle: Eigene Erhebung; Stichtag: 31.12.2018; Stand: Juli 2019

Ansicht 61: Interkommunale Zusammenarbeit im Vergleich

Aus Ansicht 61 ist zu erkennen, dass alle im Vergleichsring beteiligten Kommunen IKZ durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit anderen Kommunen praktizierten oder planten. Vereinzelt wurden die Versuche zum Aufbau einer IKZ in Aarbergen, Biblis und Reichelsheim (Wetterau) wieder eingestellt. Alheim hatte für einzelne Teile der Verwaltung eine Zusammenarbeit in einem Verwaltungszweckverband (Gemeindeverwaltungsverband) organisiert. Lediglich Neustadt (Hessen) strebte im Prüfungszeitraum eine ergebnisoffene weitergehende Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen an.

Ansicht 62 zeigt eine Auswahl von Vorteilen für die Kommunen und die Mitarbeitenden aus der IKZ.



Ansicht 62: Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt aus ihrer bisherigen Prüfungserfahrung²²⁷ den Kommunen, verstärkt IKZ zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Hierfür sollten durch die Digitalisierung Voraussetzungen geschaffen werden. Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Eine gemeinsame Aufgabenerledigung erhöht zum einen den Auslastungsgrad und bietet zum anderen die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung. Diese erleichtert wachsende Vertretungen und unterstützt den Aufbau eines wirksamen internen Kontrollsystems.²²⁸

5.6 Tageseinrichtungen für Kinder

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen wird unter anderem durch die gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB)²²⁹ geregelt. So benötigen Kindertageseinrichtungen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Betreuungsplätzen.²³⁰ Darüber hinaus gibt es personelle Mindestvorgaben.²³¹ Zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und Erlangung der Betriebserlaubnis müssen die Einrichtungen oder deren Träger entsprechende Ressourcen bereitstellen.

227 Vgl. u. a. 166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 196 ff., 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff. und 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 263 ff.

228 Vgl. Ansicht 62

229 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. September 2018, GVBl. S. 590.

230 Vgl. § 25 Absatz 4 HKJGB i. V. m. § 45 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

231 Vgl. § 25c HKJGB

Vor dem Hintergrund, dass die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen regelmäßig einen hohen Zuschussbedarf in den Haushalten der Kommunen darstellen, analysiert die Überörtliche Prüfung in Anlehnung an die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“²³² bei der 217. Vergleichenden Prüfung die Auslastungsquote, die Betreuungsdauer, Personalausstattung sowie den Zuschussbedarf der kommunalen Kindertageseinrichtungen.

Die Auslastungsquote gibt einen Hinweis auf die Wirtschaftlichkeit des Angebots in den Kindertageseinrichtungen. Die Quote beschreibt das Verhältnis zwischen genehmigten und belegten Plätzen. Hierbei sind in gemischten Gruppen die Faktoren für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren²³³ und für Integrationskinder²³⁴ zu beachten. Bei reinen Krippengruppen (ausschließlich Kinder unter drei Jahren) besteht die Besonderheit, dass die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten darf. Ansicht 63 zeigt die Auslastungsquote der kommunalen Kindertageseinrichtungen getrennt nach gemischten Gruppen und reinen Krippengruppen.

Auslastungsquote

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

233 Vgl. § 25d Absatz 1 HKJGB

234 Vgl. Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder vom 1. August 2014

Auslastungsquote eigene Kindertageseinrichtungen 2018				
		Genehmigte Plätze	Belegte Plätze ¹⁾	Auslastungsquote
Aarbergen	gemischte Gruppen	215	223	103,5 %
	Krippengruppen	19	23	121,1 %
Alheim	gemischte Gruppen	170	157	92,4 %
	Krippengruppen	36	35	97,2 %
Biblis	gemischte Gruppen	150	135	90,0 %
	Krippengruppen	22	19	86,4 %
Burghaun	gemischte Gruppen	137	120	87,2 %
	Krippengruppen	10	10	100,0 %
Driedorf	gemischte Gruppen	132	108	81,4 %
	Krippengruppen	–	–	–
Gudensberg	gemischte Gruppen	290	289	99,7 %
	Krippengruppen	36	35	97,2 %
Neustadt (Hessen)	gemischte Gruppen	245	221	90,0 %
	Krippengruppen	12	11	91,7 %
Niederstein	gemischte Gruppen	150	128	85,0 %
	Krippengruppen	24	22	91,7 %
Reichelsheim (Wetterau)	gemischte Gruppen	304	247	81,3 %
	Krippengruppen	32	21	65,6 %
Vöhl	gemischte Gruppen	205	168	82,0 %
	Krippengruppen	12	11	91,7 %
Waldbrunn (Westerwald)	gemischte Gruppen	45	35	76,7 %
	Krippengruppen	–	–	–
oberes Quartil gemischte Gruppen				91,2 %
oberes Quartil Krippengruppen				97,2 %

Bickenbach, Edertal und Niederaula unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.

¹⁾ Umrechnung gemäß § 25d Absatz 1 HKJGB unter Berücksichtigung des Alters der Kinder. Für Integrationskinder fanden darüber hinaus die Multiplikatoren gemäß „Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder“ vom 1. August 2014 Anwendung. Integrationskinder in Krippengruppen reduzieren die maximale Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder. Für reine Krippengruppen gilt eine Begrenzung auf maximal zwölf Kinder je Gruppe, die durch die Betriebslaubnis weiter reduziert werden kann.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stichtag: 1. März 2018; Stand: Juli 2019

Ansicht 63: Auslastungsquote eigene Kindertageseinrichtungen 2018

Die Auslastungsquote der eigenen Kindertageseinrichtungen lag bei den gemischten Gruppen zwischen 76,7 Prozent und 103,5 Prozent sowie bei den Krippengruppen zwischen 65,6 Prozent und 121,1 Prozent. Werte auf und über dem oberen Quartil erreichten Alheim und Gudensberg bei den gemischten Gruppen sowie Alheim, Burghaun und Gudensberg bei den reinen Krippengruppen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von 95 Prozent²³⁵, um die Wirtschaftlichkeit und eine hinreichende Flexibilität bei Veränderungen der betreuten Kinder gewährleisten zu können.

235 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3908, S. 273.

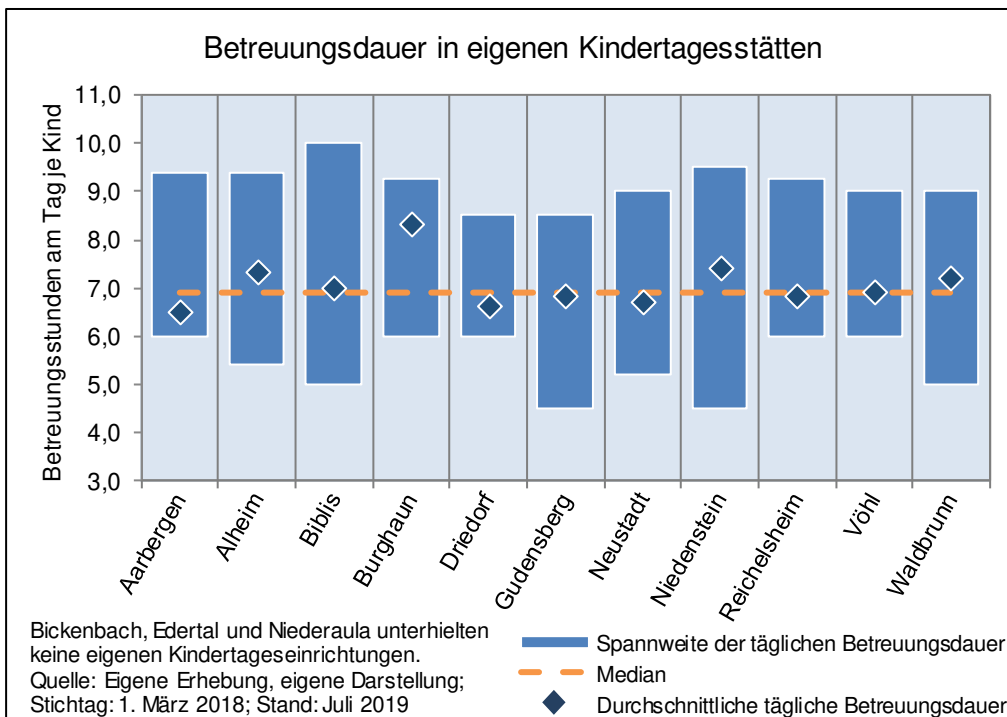


Ansicht 64: Kindertagesstätte Aarbergen-Michelbach (Quelle: Gemeinde Aarbergen)

Wie aus Ansicht 63 zu erkennen, lagen die Auslastungsquoten in beiden Gruppenarten in Aarbergen bei über 100 Prozent. Grund hierfür waren u. a. langwierige Wartezeiten für Brandschutzgenehmigungen zum Ausbau der Kindertagesstätten. Die Überbelegung war durch die Fachaufsicht telefonisch genehmigt worden. Die Überörtliche Prüfung empfahl Aarbergen, sich die Überbelegung schriftlich genehmigen zu lassen.

Bezüglich der Betreuungsdauer bestehen keine gesetzlichen Regelungen. Die Kommunen legen ihr Betreuungsangebot eigenverantwortlich fest. Die durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauern sowie die Spannweiten der täglichen Betreuungsdauern werden in Ansicht 65 vergleichend dargestellt.

Betreuungsdauer



Ansicht 65: Betreuungsdauer in eigenen Kindertagesstätten

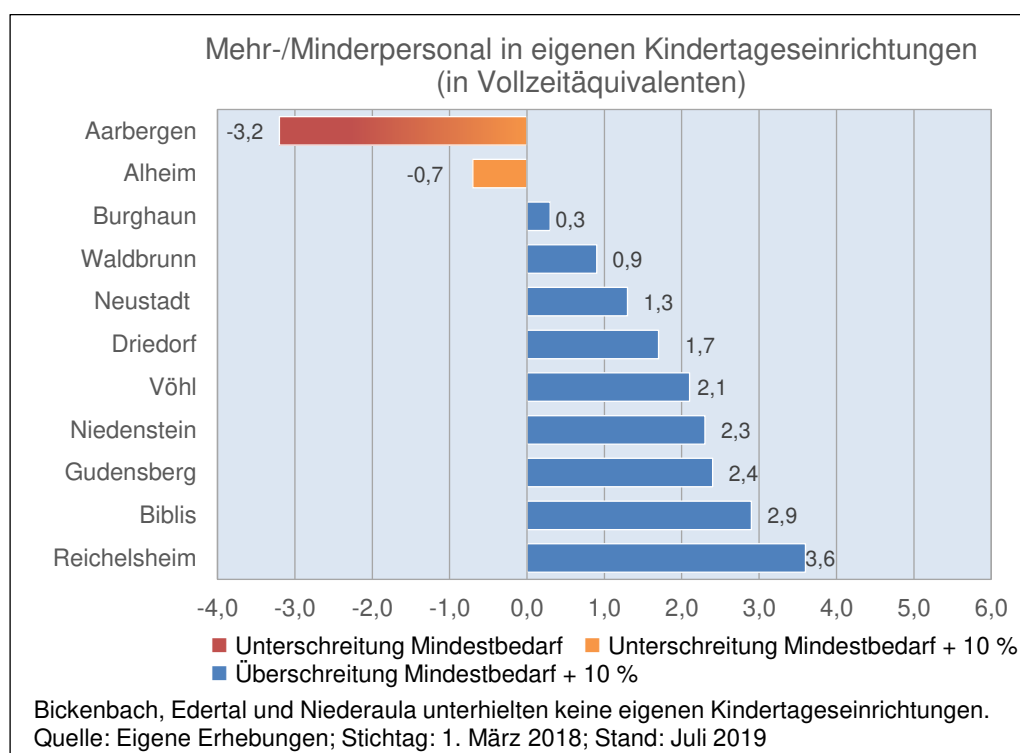
Die durchschnittliche tägliche Betreuungsdauer schwankte zwischen 6,5 Stunden je Kind in Aarbergen und 8,3 Stunden je Kind in Burghaun. Der Median aller geprüfter Kommunen lag bei 6,9 Stunden je Kind.

Die kürzeste tägliche Betreuungsdauer lag bei 4,5 Stunden in Gudensberg und Niedenstein sowie die längste tägliche Betreuungsdauer bei 10,0 Stunden in Biblis. Bei der Spannweite der täglichen Betreuungsdauer reichten die Werte von 2,5 Stunden in Driedorf sowie 5,0 Stunden in Biblis und Niedenstein.

Eine lange tägliche Betreuungsdauer und eine große Spannweite sind aus Sicht der Eltern wünschenswert, da dies eine hohe Flexibilität bei der Betreuung der Kinder bietet. Dies kann bei den Kommunen jedoch zu höheren Zuschussbedarfen führen, da bei steigender Betreuungsdauer oder flexiblen Wahlmöglichkeiten zur Betreuungsdauer eine höhere Personalausstattung vorgehalten werden muss. Entsprechend untersuchte die Überörtliche Prüfung die jeweilige Personalausstattung.

Personalausstattung

Die Überörtliche Prüfung ermittelte den Mindestbedarf an Fachkräften für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen²³⁶ der Vergleichskommunen und stellte diesem die tatsächliche Personalausstattung zum 1. März 2018 gegenüber. Dabei ergab sich das in Ansicht 66 dargestellte Bild.



Ansicht 66: Mehr-/Minderpersonal in eigenen Kindertageseinrichtungen (in Vollzeitäquivalenten)

Bei neun Kommunen²³⁷ lag die tatsächliche personelle Ausstattung über dem gesetzlichen Mindeststandard zuzüglich der Berücksichtigung zusätzlicher

236 Der Betrachtung wurde der personelle Mindestbedarf nach § 25c HKJGB zugrunde gelegt. Daneben wurde mit zusätzlichen zehn Prozent der benötigten Fachkraftstunden je Woche berücksichtigt, dass der Träger der Tageseinrichtung gemäß § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB (einschließlich Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich ist.

Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 276

237 Biblis, Burghaun, Driedorf, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Niedenstein, Reichelsheim (Wetterau), Vöhl, Waldbrunn (Westerwald)

zehn Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung. Alheim unterschritt zwar diesen Wert, hielt den gesetzlichen Mindestbedarf jedoch ein.

Aarbergen lag hingegen zum Stichtag 3,2 Vollzeitäquivalente unter dem Zielwert des gesetzlichen Mindeststandards zuzüglich zehn Prozent. Damit unterschritt die Gemeinde ebenfalls den gesetzlichen Mindestbedarf um 0,9 Vollzeitäquivalente. Ursächlich hierfür war, neben der Überbelegung, das Beschäftigungsverbot einer Erzieherin aufgrund von Schwangerschaft. Eine Neueinstellung war kurzfristig nicht möglich gewesen.

Aus den Überschreitungen des Mindestbedarfs zuzüglich zehn Prozent errechnete die Überörtliche Prüfung für die kommunalen Einrichtungen ein Ergebnisverbesserungspotenzial, das in Ansicht 67 für die einzelnen Kommunen gezeigt wird.

Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen					
	Mehr- (+)/ Minder- personal (-) ¹⁾	Ergebnis- verbesserungs- potenzial ²⁾		Mehr- (+)/ Minder- personal (-) ¹⁾	Ergebnis- verbesserungs- potenzial ²⁾
Aarbergen	-3,2	k. E.	Neustadt (Hessen)	1,3	69.700 €
Alheim	-0,7	k. E.	Niederstein	2,3	123.300 €
Biblis	2,9	155.400 €	Reichelsheim (Wetterau)	3,6	193.000 €
Burghaun	0,3	16.100 €	Vöhl	2,1	112.600 €
Driedorf	1,7	91.100 €	Waldbrunn (Westerwald)	0,9	48.200 €
Gudensberg	2,4	128.600 €			
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale				17,5	938.000 €

Bickenbach, Edertal und Niederaula unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.
k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
¹⁾ Stichtag: 1. März 2018; Angabe in Vollzeitäquivalenten
²⁾ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 53.600 Euro (Basis: TVöD SuE 2019, E 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stichtag: 1. März 2018; Stand: Juli 2019

Ansicht 67: Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen

Für die neun Kommunen²³⁷ mit eigenen Kindertageseinrichtungen und Überschreitung des Mindestbedarfs plus zehn Prozent ergab sich in Summe ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 938.000 Euro. Für Aarbergen und Alheim ergaben sich keine Ergebnisverbesserungspotenziale.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen mit Mehrpersonal, die Standardsetzung und die damit verbundene personelle Ausstattung bei der Kinderbetreuung unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Haushaltslage zu bewerten.

Das Land Hessen erhält bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro²³⁸ vom Bund aus dem „Gute-Kita-Gesetz“²³⁹, um die Qualität der Kindertagesbetreuung zu sichern und weiterzuentwickeln. Eine Maßnahme dabei soll die An-

238 Vgl. S. 28 des Anhangs zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG).

239 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) in der Fassung vom 19. Dezember 2018, BGBl. 2018 I S. 2696.

hebung der im HKJGB geregelten Ausfallzeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildungen vom 1. August 2020 an von 15 Prozent auf 22 Prozent sein. Zusätzlich soll ein fester Zeitanteil für die Freistellung der Leitung der Einrichtung in Höhe von 20 Prozent des Netto-Mindestpersonalbedarfs im HKJGB verankert werden. Aus dem Landesprogramm „Starke Heimat Hessen“²⁴⁰ fließen zusätzlich bis zum Jahr 2024 insgesamt 720 Millionen Euro²⁴¹ an die Träger von Kindertageseinrichtungen. Hieraus ergeben sich einerseits höhere Zuweisungen des Landes, andererseits erhöht sich der gesetzliche Mindestbedarf an Fachkräften, was zukünftig zu beachten ist.

Zuschussbedarfe

Ansicht 68 stellt die Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft²⁴² dar.

Zuschussbedarfe der eigenen Kindertageseinrichtungen 2018				
	Zuschussbedarf ¹⁾	Betreute Kinder		Zuschussbedarf je Kind ²⁾
		Zahl	davon U3-Kinder	
Aarbergen	970 T€	211	72	3.427 €
Alheim	753 T€	181	41	3.392 €
Biblis	1.525 T€	140	27	9.134 €
Burghaun	549 T€	118	25	3.837 €
Driedorf	580 T€	90	11	5.744 €
Gudensberg	1.594 T€	297	67	4.379 €
Neustadt (Hessen)	1.025 T€	217	32	4.116 €
Niederstein	729 T€	136	33	4.312 €
Reichelsheim (Wetterau)	1.504 T€	249	47	5.080 €
Vöhl	847 T€	167	27	4.365 €
Waldbrunn (Westerwald)	166 T€	32	1	5.037 €
Median	847 T€	167	32	4.365 €

Bickenbach, Edertal und Niederaula unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.

¹⁾ Der Zuschussbedarf enthält das Ordentliche Ergebnis und das Ergebnis der internen Leistungsverrechnung. Das Außerordentliche Ergebnis wurde aufgrund der Jahresbetrachtung nicht berücksichtigt.

²⁾ Für U3-Kinder gilt ein besonderer Betreuungsschlüssel, der es im Ergebnis erlaubt, die Betreuungskosten für ein U3-Kind mit den doppelten Betreuungskosten für ein Ü3-Kind anzusetzen (Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“).

Quelle: Eigene Erhebungen, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2018; Stand: Juli 2019

Ansicht 68: Zuschussbedarfe der eigenen Kindertageseinrichtungen 2018

Wie Ansicht 68 zeigt, war im Jahr 2018 in Biblis der Zuschussbedarf mit 9.134 Euro je Kind in eigenen Kindertageseinrichtungen der höchste im Vergleich. Gründe hierfür waren eine vergleichsweise niedrige Auslastungsquote²⁴³, eine hohe Personalausstattung²⁴⁴ und konsequente Leistungsverrechnungen²⁴⁵. In Alheim stellte der Zuschussbedarf mit 3.392 Euro den niedrigsten Wert. Dies lag zur Stichtagsbetrachtung an einer hohen Auslas-

240 Gesetz über das Programm „Starke Heimat Hessen“ in der Fassung vom 31. Oktober 2019, GVBl. S. 314.

241 Vgl. S. 7 der Präsentation zur Pressekonferenz am 2. September 2019 des Hessischen Ministeriums der Finanzen zum Thema „Starke Heimat Hessen“.

242 Bickenbach, Edertal und Niederaula hatte keine Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft.

243 Vgl. Ansicht 63

244 Vgl. Ansicht 66

245 Vgl. Ziffer 5.5 Allgemeine Verwaltung

tungsquote von 97,2 Prozent in der Krippengruppe²⁴³ sowie an einer am gesetzlichen Mindeststandard orientierten Personalausstattung²⁴⁴. Der Median des Vergleichsrings lag bei 4.365 Euro Zuschussbedarf je Kind.

Der Zuschussbedarf für die Kinderbetreuung wurde im Prüfungszeitraum zum einen durch die Aufwandsseite und damit durch den Standard bestimmt, der in den Einrichtungen herrschte. Zum anderen hing der Zuschussbedarf von der Höhe der Erträge ab, das heißt insbesondere von der Höhe der erhobenen Elternbeiträge. Mit der Änderung des HKJGB²⁴⁶ wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhielten zum Ausgleich eine monatliche Pauschale je in der Gemeinde gemeldeten Kind der betreffenden Altersgruppe in Höhe von rund 136 Euro in den Jahren 2018 und 2019.²⁴⁷ Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen über die Elternbeiträge sind hierdurch eingeschränkt. Diese bestehen weiterhin bei der Betreuung der Kinder unter drei Jahren, der Schulkindbetreuung und bei der Betreuungsdauer von mehr als sechs Stunden täglich.

Wie aus der vorgehenden Analyse der Auslastungsquote, der Betreuungsdauer und der Personalausstattung ersichtlich, nehmen diese Determinanten entscheidend Einfluss auf die Zuschussbedarfe der Kommunen. Hier bestehen direkte Steuerungsmöglichkeiten, mit denen die Kommunen ihren Zuschussbedarf bei der Kindertagesbetreuung beeinflussen können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen und die eigene Kindertagesbetreuung im Rahmen ihrer Leistungsmöglichkeiten anzupassen. Diese Steuerungsmöglichkeiten umfassen auch die Ermittlung des tatsächlichen Betreuungsbedarfs und somit die Gestaltung der Elternbeiträge außerhalb der Beitragsfreistellung.²⁴⁸ So können Ergebnisverbesserungspotenziale realisiert werden.

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

247 Vgl. § 32c Absatz 1 lfd. Nr. 1 HKJGB

248 Vgl. Ansicht 65

5.7 Gebührenhaushalte

Nach dem im Kommunalabgabengesetz (KAG) festgeschriebenen Kostendeckungsgebot (§ 10 Absatz 1 KAG²⁴⁹) soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung decken, jedoch nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, eine angemessene Abschreibung sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (§ 10 Absatz 2 Satz 2 KAG).

Erwirtschaftete Unterdeckungen sollen und Überdeckungen müssen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG). Die Kalkulation der Gebühren ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert Vor- und Nachkalkulationen (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG).

Ordnungsmäßigkeit

Ob Vor- und Nachkalkulationen vorlagen, die Vorkalkulationen den vorgenannten Kriterien entsprachen und welchen kalkulatorischen Zinssatz die Gemeinde für die Kalkulationen festlegte, zeigt Ansicht 69.

249 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

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

Gebührenkalkulation 2014 bis 2018 im Vergleich								
	Wasserversorgung				Abwasserbeseitigung			
	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz ¹⁾	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz ¹⁾
Aarbergen	⊖	✓	⊖	6,00 %	⊖	✓	●	6,00 %
Alheim	●	●	●	4,00 %	●	●	●	4,00 %
Biblis	–	–	–	–	✓	●	✓	4,00 %
Bickenbach	–	–	–	–	⊖	●	⊖	4,00 %
Burghaun	⊖	✓	●	4,00 %	⊖	✓	⊖	4,00 %
Driedorf	●	●	●	3,90 %	●	●	●	3,90 %
Edertal	⊖	●	●	2,00 %	✓	●	●	2,00 %
Gudensberg	●	●	●	4,00 %	●	●	●	4,00 %
Neustadt (Hessen)	✓	✓	●	3,40 %	–	–	–	–
Niederstein	–	–	–	–	✓	●	⊖	3,73 %
Niederaula	✓	●	⊖	4,00 %	✓	●	⊖	4,00 %
Reichelsheim (Wetterau)	✓	●	✓	4,00 %	✓	●	✓	4,00 %
Vöhl	●	●	⊖	4,00 %	⊖	●	⊖	4,00 %
Waldbrunn (Westerwald)	⊖	✓	●	5,00 %	⊖	●	●	4,00 %
oberes Quartil				4,00 %				4,00 %

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise erfüllt, – = nicht zutreffend
¹⁾ Es wurden die von der Kommune definierten Zinssätze für die Verzinsung des Anlagekapitals dargestellt. Wenn im Prüfungszeitraum für den hier ausgewiesenen Gebührenbereich kein Zinssatz zur kalkulatorischen Verzinsung definiert war, so wurde auf die Zinssätze der anderen Gebührenbereiche der jeweiligen Kommune zurückgegriffen.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

Ansicht 69: Gebührenkalkulation 2014 bis 2018 im Vergleich

Von den 14 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden waren 11 für den Gebührenhaushalt Wasserversorgung verantwortlich. In Biblis, Bickenbach und Niederstein sorgten private Unternehmen oder Wasserversorgungsverbände für die Wasserversorgung.

Wasser-
versorgung

Alheim, Driedorf, Gudensberg und Vöhl hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Vorkalkulationen für die Gebühren erstellt. Bei Aarbergen, Burghaun, Edertal und Waldbrunn (Westerwald) lagen Vorkalkulationen für einzelne Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Neustadt (Hessen), Niederaula und Reichelsheim (Wetterau) erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Kalkulation der Wassergebühren.

Von den vorgelegten Vorkalkulationen entsprachen die von Aarbergen, Burghaun, Neustadt (Hessen) und Waldbrunn (Westerwald) den Vorgaben des KAG. Die Vorkalkulationen von Edertal, Niederaula und Reichelsheim (Wetterau) wiesen dagegen Mängel auf. Hier fehlten Angaben zu den Kalkulationsgrundlagen und -annahmen oder ein Ansatz für den Anteil der Allgemeinheit für das Löschwasser. Burghaun, Neustadt (Hessen) und Waldbrunn (Westerwald) berücksichtigten bei der Kalkulation keine Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren. Dies ist im Fall von Unterdeckungen zulässig, aber nicht wirtschaftlich. Im Fall von Überdeckungen, die nicht für den Ausgleich von Unterdeckungen aus Vorjahren bestimmt sind, verstößt es gegen das KAG.

Zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums hatten Aarbergen, Niederaula und Vöhl im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legte ausschließlich Reichelsheim (Wetterau) Nachkalkulationen vor. Alle weiteren Kommunen²⁵⁰ hatten keine Nachkalkulationen erstellt.

Politische Wassergebühren in Neustadt (Hessen)

Bei der Stadt Neustadt (Hessen) wurde die Wasserversorgung der Kernstadt durch einen großen Wasserversorgungsverband sichergestellt, der über eigene Gebührenhoheit verfügt. Für die Stadtteile unterhielt die Stadt eigene Wassergewinnungsanlagen und ein eigenes Verteilungsnetz. Hierdurch ergaben sich bei der Kalkulation nach den Vorgaben des KAG für die Stadtteile rechnerisch höhere Gebühren als die des Wasserversorgungsverbands für die Kernstadt.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Neustadt (Hessen), zuletzt am 17. Dezember 2018, niedrigere Wassergebühren beschlossen hatte, als in den Vorkalkulationen berechnet waren. Gründe hierfür waren die im Vergleich niedrigeren Wassergebühren des Wasserversorgungsverbands für die Kernstadt und die Entscheidung, die Gebühren der Stadtteile diesen anzunähern. Dieser Beschluss war nicht rechtskonform im Sinne des Kostendeckungsgebots nach dem KAG. Politisch gewollte Kostenunterdeckungen können ferner in zukünftigen Rechnungsperioden nicht ausgeglichen werden²⁵¹, gehen zulasten der Allgemeinen Deckungsmittel und werden damit nicht verursachungsgerecht von allen Steuerzahlern quersubventioniert.

Rechnerisch hätte die Stadt Neustadt (Hessen) bei Erhebung einer kostendeckenden Wassergebühr im Jahr 2018 die Grundsteuer B um 27 Punkte senken können. Diese fiktive Senkung reduziert sich im Jahr 2020 auf rund 19 Punkte.

Auf Basis der Verbrauchswerte des Jahres 2018 ergab sich für die Stadt Neustadt (Hessen) ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Erhebung einer kostendeckenden Wassergebühr in Höhe von rund 73.300 Euro. Durch Gebührenanpassungen in den Jahren 2019 und 2020 hatte die Stadt bereits rund 23.000 Euro dieses Ergebnisverbesserungspotenzials gehoben.

Abwasser-
beseitigung

Die Gebührenhoheit für den Bereich Abwasserbeseitigung hatten 13 der in die Prüfung einbezogenen 14 Städte und Gemeinden. Bei Neustadt (Hessen) lag die Gebührenhoheit bei einem Abwasserverband.

Biblis, Edertal, Niedenstein, Niederaula und Reichelsheim (Wetterau) erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Vorkalkulation der Abwassergebühren. Bei Aarbergen, Bickenbach, Burghaun, Vöhl und Waldbrunn (Westerwald) lagen Vorkalkulationen nicht für alle Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Alheim, Driedorf und Gudensberg hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Gebührenkalkulationen erstellt.

Die Vorkalkulationen von Aarbergen und Burghaun entsprachen den Kriterien des KAG. In den Vorkalkulationen der anderen Kommunen fehlten Ansätze für Leistungsverrechnungen oder grundlegende Angaben, so dass sie nicht die Kriterien einer ordnungsgemäßen Kalkulation erfüllten.

Burghaun, Niedenstein, Niederaula, Vöhl und Waldbrunn (Westerwald) berücksichtigten bei der Vorkalkulation keine Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren. Dies ist im Fall von Unterdeckungen zulässig, aber nicht wirtschaftlich. Im

250 Alheim, Burghaun, Driedorf, Edertal, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Waldbrunn (Westerwald)

251 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 59. Erg.Lfg. von September 2018, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 104, S. 59.

Fall von Überdeckungen, die nicht für den Ausgleich von Unterdeckungen aus Vorjahren bestimmt sind, verstößt es gegen das KAG.

Mit Ausnahme von Aarbergen, Edertal, Niedenstein und Waldbrunn (Westerwald) hatten die Kommunen mit Vorkalkulationen zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legten Biblis und Reichelsheim (Wetterau) Nachkalkulationen vor.

Nach den Vorgaben des KAG sollen die Kommunen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigen.²⁵² Wie Ansicht 69 zeigt, lag die Bandbreite des Zinssatzes der kalkulatorischen Verzinsung zwischen 2,00 Prozent und 6,00 Prozent. Der obere Quartilswert des Zinssatzes lag in beiden Gebührenhaushalten bei 4,00 Prozent. Durch Anhebung der kalkulatorischen Zinssätze auf den oberen Quartilswert ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt rund 0,5 Millionen Euro je Jahr.

Kalkulatorische
Verzinsung des
Anlagekapitals

Leitfaden zu wesentlichen Bestandteilen der Gebührenkalkulationen

Verzinsung Anlagekapital

Bei der Verzinsung des Anlagekapitals bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht (§ 10 Absatz 2 Satz 3 KAG), das heißt die Beiträge und Zuschüsse Dritter vermindern das zu verzinsende Anlagekapital. Nach der Kommentierung zum KAG²⁵³ dürfen Anlagen im Bau nicht in die kalkulatorische Verzinsung einbezogen werden. Außerdem soll die kalkulatorische Verzinsung gemäß Kommentierung zum KAG auf Basis des Restbuchwerts zum Beginn der Kalkulationszeit angesetzt werden.²⁵⁴

Angemessener Zinssatz

Nach den Vorgaben des KAG soll bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigt werden. Aufgrund fehlender verbindlicher Regelungen zur Höhe der Verzinsung ergeben sich für die Kommunen bei der Festsetzung des Zinssatzes der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung Spielräume, die sich unmittelbar auf die Gebühren und die Haushaltsslage auswirken.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Urteil vom 11. November 2015 eine Leitlinie zur Ermittlung eines angemessenen kalkulatorischen Zinssatzes gegeben.²⁵⁵ Danach soll sich die Höhe des Zinssatzes an den langfristigen Durchschnittsverhältnissen am Kapitalmarkt, so bei der Abwasserbeseitigung einem 50-Jahres-Zeitraum, orientieren.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hält es für angemessen, sich an den Vorgaben des Preisprüfungsrechts zu orientieren, das als Höchstzins einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent vorgibt.²⁵⁶

252 Vgl. 190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 232 ff.

253 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 59. Erg.Lfg. von September 2018, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 151, S. 92/2.

254 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 27. Erg.Lfg. von September 2002, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 153, S. 93.

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

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

Jährliche Nachkalkulation – Feststellung von Über- und Unterdeckungen – Sonderposten für den Gebührenaussgleich

Nach der GemHVO sind Gebührenüberdeckungen in der Schlussbilanz als Sonderposten für den Gebührenaussgleich anzusetzen²⁵⁷, da sie eher Fremdkapitalcharakter haben. Dies erfordert, unabhängig vom gewählten Kalkulationszeitraum, eine jährliche Feststellung der Über- und Unterdeckungen durch Nachkalkulation. Die in Vorkalkulationen berücksichtigten Überdeckungen aus Vorjahren sind entsprechend durch Auflösung des Sonderpostens für den Gebührenaussgleich zu buchen und bei der Nachkalkulation zu berücksichtigen. Dies gilt für die in Vorkalkulationen berücksichtigten Unterdeckungen entsprechend.²⁵⁸

Interne Leistungsverrechnung

Zu den Kosten zählt das KAG²⁴⁹ insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtungen. Soweit in der Allgemeinen Verwaltung betriebsbedingte Aufwendungen, so für die Erstellung der Bescheide oder die Vereinnahmung der Gebühren, entstehen, sind diese in der Gebührenaussgleichung zu berücksichtigen. Gleiches gilt beispielsweise für Instandhaltungsmaßnahmen durch den Bauhof der Kommune. Diese Kosten sollten erfasst und über die interne Leistungsverrechnung den entsprechenden Gebührenbereichen zugeordnet werden.²⁵⁹

Löschwasseranteil bei der Wasserversorgung

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat mit Urteil vom 18. April 2016²⁶⁰ klargestellt, dass für die Nutzung der öffentlichen Wasserversorgung durch die Allgemeinheit – hier für Feuerlöschzwecke – eine Entlastung der Gebührenzahler bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen ist. Hierfür ist gemäß vorgenanntem Urteil „in der Regel ein Anteil von drei Prozent an den Gesamtkosten“ als angemessen anzusehen.

Straßenentwässerungsanteil bei der Abwasserbeseitigung

Zum Abwasser zählt auch das von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen abfließende Niederschlagswasser. Die Pflicht zur Beseitigung dieses Niederschlagswassers fällt regelmäßig in die Zuständigkeit der Kommunen. Die Kosten hierfür dürfen nicht den Anliegern durch Gebühren auferlegt werden, sondern sind durch allgemeine Mittel zu decken. Durch Einbeziehung der Straßenflächen in die Summe der versiegelten Flächen zur Berechnung der Niederschlagswassergebühr wird sichergestellt, dass die Gebührenzahler nicht zusätzlich belastet werden. Der Anteil der Straßenentwässerung sollte, analog der Gebühren, als Ertrag bei der Abwasserbeseitigung und als Aufwand bei den Gemeindestraßen gebucht werden.²⁶¹

257 § 41 GemHVO – Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden

(7) Übersteigen in einem Haushaltsjahr die Benutzungsgebühren, die von der Gemeinde für die Benutzung einer ihrer öffentlichen Einrichtungen nach § 10 des Gesetzes über kommunale Abgaben [...] erhoben werden, die Kosten dieser Einrichtung, ist der Unterschiedsbetrag in der Schlussbilanz dieses Haushaltsjahres auf der Passivseite als Sonderposten für den Gebührenaussgleich anzusetzen.

258 Vgl. Amerkamp/Kröckel/Rauber, Gemeindehaushaltsrecht Hessen, 11. aktualisierte Ausgabe von November 2017, zu § 41 Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden, Randziffer 143 ff., S. 79 ff.

259 Vgl. Ziffer 5.5 Allgemeine Verwaltung

260 Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 18. April 2016, Az. 5 C 2174/13.N.

261 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 57. Erg.Lfg. von September 2017, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 352 ff., S. 241-245.

Zuweisungen der öffentlichen Hand

Nach dem KAG dürfen Abschreibungen vollständig abgebildet werden, sofern die aus Beiträgen finanzierten Anteile des Anlagevermögens als Gegenposition zu den Abschreibungen kostenmindernd aufgelöst werden (§ 10 Absatz 2 Satz 4 KAG). Die Auflösungspflicht besteht jedoch nur für beitragsfinanzierte Anteile und nicht für Finanzierungsanteile des Landes an einer Investitionsmaßnahme. Mit der Novellierung des KAG wurde klargestellt, dass die Investitionszuweisungen des Landes nicht der Entlastung der Gebührenzahler, sondern der Entlastung der Kommunen dienen sollen. Die Auflösung der Sonderposten ist daher um Drittfinanzierungsanteile zu kürzen. Die Überörtliche Prüfung verweist auf die Hinweise zu § 38 GemHVO²⁶², diese Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen vom öffentlichen Bereich dem Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft zuzuordnen.

Angabe der Grunddaten und zugrundeliegenden Annahmen

Seit dem Jahr 2013 sieht das KAG²⁶³ für die Gebührenpflichtigen ein Einsichtsrecht in die Gebührenkalkulation vor. Dies erfordert, dass die in der Vorkalkulation zugrunde gelegten Annahmen und Grunddaten, so für die Berechnung der Abschreibung, kalkulatorischen Verzinsung oder Preissteigerung, aufgeführt werden. Ein sachkundiger Dritter sollte in der Lage sein, die Berechnungen in der Gebührenkalkulation ohne Zuhilfenahme weiterer Unterlagen nachvollziehen zu können.

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Wegen der teilweise noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse²⁶⁴ erfasste die Überörtliche Prüfung fehlende Jahresabschlussbuchungen, wie die kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung oder die internen Leistungsverrechnungen der Allgemeinen Verwaltung, nach. Ansicht 70 zeigt die kumulierten Kostendeckungsgrade der untersuchten Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für die Jahre 2014 bis 2018 sowie die sich daraus ergebenden jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale.

Wirtschaftlichkeit

262 Hinweise zu § 38 GemHVO

3. Empfangene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und beiträge sind als Sonderposten zu passivieren und zeitbezogen aufzulösen. Sind diese Mittel ausschließlich dazu bestimmt, die Auszahlungen zu decken, die von der Gemeinde selbst zu tragen sind, sind die Auflösungserträge nicht dem Fachprodukt, sondern dem Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ zuzuordnen. [...]

263 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

(7) Die Gebührenpflichtigen grundstückbezogener Benutzungsgebühren sind berechtigt, in die Kostenrechnung und die Gebührenkalkulation Einsicht zu nehmen. [...]

264 Vgl. Ziffer 5.3 Haushaltslage

Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2014 bis 2018 im Vergleich				
	Wasser- versorgung	Ergebnisverbes- serungspotenzial	Abwasser- beseitigung	Ergebnisverbes- serungspotenzial
Aarbergen	107,8 %	k. E.	110,7 %	k. E.
Alheim	99,6 %	2.120 €	94,1 %	64.620 €
Biblis ¹⁾	–	k. E.	100,4 %	k. E.
Bickenbach ¹⁾	–	k. E.	104,8 %	k. E.
Burghaun	105,2 %	k. E.	104,0 %	k. E.
Driedorf	98,9 %	k. E.	90,5 %	129.940 €
Edertal	102,1 %	k. E.	104,6 %	k. E.
Gudensberg	103,7 %	k. E.	105,3 %	k. E.
Neustadt (Hessen) ²⁾	79,8 %	73.300 €	–	k. E.
Niederstein ³⁾	–	k. E.	102,9 %	k. E.
Niederaula	103,2 %	k. E.	100,3 %	k. E.
Reichelsheim (Wetterau)	101,9 %	k. E.	102,5 %	k. E.
Vöhl	97,7 %	15.520 €	85,1 %	212.480 €
Waldbrunn (Westerwald)	107,4 %	k. E.	94,8 %	85.860 €
Summe		90.940 €		492.900 €

k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

¹⁾ Privates Unternehmen stellt Wasserversorgung sicher.

²⁾ Die Unterdeckung bei der Wasserversorgung entstand durch politischen Beschluss. Die Gebührenhöhe bei der Abwasserbeseitigung lag bei einem Abwasserverband.

³⁾ Wasserverbände stellen Wasserversorgung sicher.

Quelle: Eigene Erhebungen, eigene Berechnung; Stand: Juli 2019

Ansicht 70: Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2014 bis 2018 im Vergleich

Ansicht 70 zeigt, dass neun Kommunen²⁶⁵ kein Ergebnisverbesserungspotenzial auswiesen. Die entstandenen Gebührenüberdeckungen sind in Folgejahren zu berücksichtigen. Gründe für die Ergebnisverbesserungspotenziale in Alheim, Driedorf und Vöhl waren eine fehlende oder fehlerhafte kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals sowie die gebührenmindernde Berücksichtigung von Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten der öffentlichen Hand. In Waldbrunn (Westerwald) war der Gebührensatz einmalig zur Einführung der gesplitteten Abwassergebühr festgesetzt und im Prüfungszeitraum weder überprüft noch angepasst worden.

In Summe für den Vergleichsring wiesen die Gebührenhaushalte Wasserversorgung ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 91.000 Euro und die Abwasserbeseitigung von rund 493.000 Euro aus.

Den Kommunen mit defizitärem Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungshaushalt empfiehlt die Überörtliche Prüfung, unter Berücksichtigung der durch Nachkalkulationen ermittelten Unterdeckungen aus Vorjahren kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben.

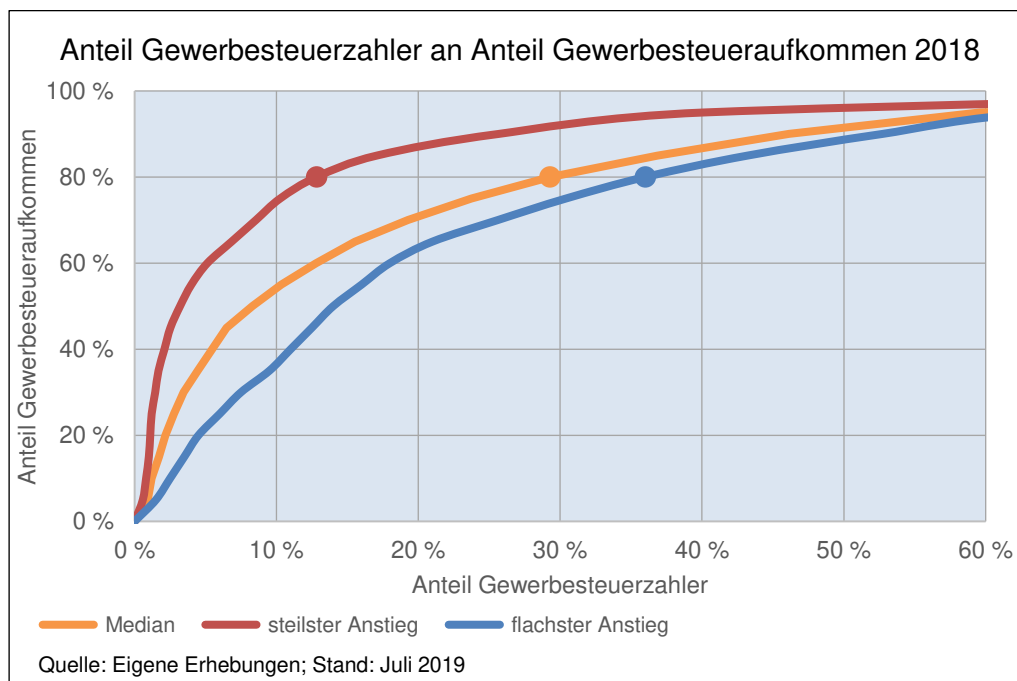
265 Aarbergen, Biblis, Bickenbach, Burghaun, Edertal, Gudensberg, Niederstein, Niederaula, Reichelsheim (Wetterau)

5.8 Abhängigkeit von der Gewerbesteuer

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit die Kommunen abhängig von den Gewerbesteuererträgen sind. Diese Abhängigkeiten können durch Schwankungen im Steueraufkommen, einem hohen Anteil an den Jahreserträgen der Kommune oder durch wenige Gewerbesteuerzahler, die einen großen Teil des Aufkommens tragen, verursacht werden. Abhängigkeiten führen zu Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens, die für die Kommunen nicht planbar sind und Risiken für die Haushaltsstabilität sein können.

Aus einer langen Zeitreihe der Jahre 2009 bis 2018 ermittelte die Überörtliche Prüfung den Median für ein hebesatzbereinigtes Gewerbesteueraufkommen und untersuchte die höchsten positiven und negativen Abweichungen. Aus diesen Abweichungen errechnen sich die Auswirkungen auf den Anteil der Gewerbesteuererträge an den Allgemeinen Deckungsmitteln²⁶⁶, die in Summe die Schwankungsbandbreite darstellen.

Zur Bemessung und Bewertung der Abhängigkeit der Kommunen von der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Gewerbesteuerzahler ermittelte die Überörtliche Prüfung für das Jahr 2018, welcher Anteil der Gewerbesteuerzahler für 80 Prozent²⁶⁷ des Gesamtaufkommens an Gewerbesteuer verantwortlich war.



Ansicht 71: Anteil Gewerbesteuerzahler an Anteil Gewerbesteueraufkommen 2018

So ergab sich für Bickenbach (vergleiche Ansicht 71, rote Linie) eine hohe Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern. In der Gemeinde stellten rund 13 Prozent der Gewerbesteuerzahler 80 Prozent des Steueraufkommens. Alleine die drei größten Gewerbesteuerzahler²⁶⁸ waren für rund 50 Prozent des Aufkommens verantwortlich.

266 Die Allgemeinen Deckungsmittel umfassen die nicht zweckgebundenen Erträge, die zur Finanzierung von kommunalen Aufgaben zur Verfügung stehen. Diese unterscheiden sich von den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln in soweit, dass die Kreis-, Schul- und Gewerbesteuerumlage noch nicht abgezogen sind.

267 In Anlehnung an das Paretoprinzip, das besagt, dass 80 Prozent der Ergebnisse mit 20 Prozent des Gesamtaufwandes erreicht werden. Die verbleibenden 20 Prozent der Ergebnisse erfordern mit 80 Prozent des Gesamtaufwandes die quantitativ meiste Arbeit.

268 Die Gemeinde Bickenbach veranlagte im Jahr 2018 insgesamt 117 Gewerbesteuerzahler.

Hingegen lag bei Edertal (vergleiche Ansicht 71, blaue Linie) eine geringere Abhängigkeit vor, da die 80-Prozent-Marke für das Gewerbesteueraufkommen durch 36 Prozent der Gewerbesteuerzahler gesetzt wurde.

Die Überörtliche Prüfung leitete aus den Abweichungen der ermittelten Werte zum unteren Quartil, dem Median und dem oberen Quartil die Abhängigkeit der Kommunen bei den einzelnen Kennzahlen ab. In der Gesamtbewertung wurde die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer dann in die Kategorien niedrig, mittel und hoch eingestuft. Ansicht 72 zeigt die erhobenen Kennzahlen im Vergleich.

Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich							
	Anteil Gewerbesteuer (brutto) an Allgemeinen Deckungsmitteln 2014 bis 2018 ¹⁾	Median hebesatzbereinigtes Gewerbesteueraufkommen 2009 bis 2018 ²⁾	Auswirkung Abweichungen zu Median 2009 bis 2018 auf Anteil an Allgemeinen Deckungsmitteln in Prozentpunkten			80-Prozent-Marke Gewerbesteueraufkommen 2018 ³⁾	Gesamtbewertung Abhängigkeit von Gewerbesteuer ⁴⁾
			höchste negative Abweichung	höchste positive Abweichung	Summe Abweichungen ¹⁾		
Aarbergen	13,2 %	1.020 T€	-3,4 %	2,9 %	6,3 %	29,8 %	niedrig
Alheim	13,4 %	809 T€	-4,6 %	19,4 %	24,0 %	34,0 %	mittel
Biblis	32,5 %	3.856 T€	-15,0 %	30,6 %	45,6 %	28,7 %	hoch
Bickenbach	41,3 %	2.760 T€	-3,2 %	12,8 %	16,0 %	12,8 %	hoch
Burghaun	37,2 %	2.703 T€	-18,3 %	10,2 %	28,5 %	21,0 %	hoch
Driedorf	23,1 %	1.435 T€	-12,6 %	5,3 %	17,9 %	23,6 %	mittel
Edertal	13,0 %	751 T€	-43,4 %	19,7 %	63,1 %	36,0 %	mittel
Gudensberg	14,1 %	2.030 T€	-5,9 %	2,4 %	8,3 %	28,4 %	mittel
Neustadt (Hessen)	9,5 %	948 T€	-2,8 %	2,4 %	5,2 %	30,6 %	niedrig
Niederstein	8,7 %	629 T€	-3,3 %	5,7 %	9,0 %	35,1 %	niedrig
Niederaula	24,2 %	1.698 T€	-5,2 %	9,3 %	14,5 %	28,3 %	mittel
Reichelsheim (Wetterau)	15,5 %	1.230 T€	-1,3 %	4,9 %	6,2 %	21,9 %	mittel
Vöhl	10,1 %	552 T€	-3,4 %	3,3 %	6,7 %	35,1 %	niedrig
Waldbrunn (Westerwald)	10,4 %	706 T€	-2,3 %	2,8 %	5,1 %	31,7 %	niedrig
unteres Quartil	11,1 %				6,4 %	24,8 %	
Median	13,8 %				11,8 %	29,3 %	
oberes Quartil	23,9 %				22,5 %	33,5 %	

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

2) Das hebesatzbereinigte Steueraufkommen wurde anhand des Hebesatzes für das Jahr 2018 berechnet.

3) In Anlehnung an das Paretoprinzip gibt dieser Wert an, wie viel Prozent der Gewerbesteuerzahler 80 Prozent des Gewerbesteueraufkommens erbringen.

= Wert ≥ Median, = Wert zwischen unterem Quartil und Median, = Wert ≤ unteres Quartil

4) Gesamtbewertung:
 und niedrig = mindestens zwei der drei Kriterien ;
 und mittel = mindestens zwei der drei Kriterien oder je ein Kriterium , und ;
 und hoch = mindestens zwei der drei Kriterien

Quelle: Eigene Erhebungen, eigene Berechnung; Stand: Juli 2019

Ansicht 72: Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich

Wie aus Ansicht 72 zu entnehmen ist, ergaben sich in Bezug auf den Anteil des Gewerbesteueraufkommens an den Allgemeinen Deckungsmitteln sehr unterschiedliche Abhängigkeiten. Während Neustadt (Hessen), Niederstein, Vöhl und Waldbrunn (Westerwald) mit unter elf Prozent eine geringe Abhängigkeit aufwiesen, waren Biblis, Bickenbach, Burghaun und Niederaula mit einem Anteil von über 24 Prozent ihrer Allgemeinen Deckungsmittel von ihren Gewerbesteuererträgen stärker abhängig. Biblis und Edertal zeigten mit über 45 Prozent eine hohe Schwankungsbandbreite bei den Auswirkungen der Abweichungen

des Gewerbesteueraufkommens. Dies war auf hohe Gewerbesteuernachzahlungen und Gewerbesteuerrückzahlungen zurückzuführen. Für die Gewerbesteuererträge gelten Ausnahmen von den Grundsätzen der Bruttoveranschlagung und der Periodenabgrenzung.²⁶⁹

In der Gesamtbewertung wurden bei Biblis, Bickenbach und Burghaun hohe Abhängigkeiten vom Gewerbesteueraufkommen festgestellt. Hingegen waren die Abhängigkeiten von Aarbergen, Neustadt (Hessen), Niedenstein, Vöhl und Waldbrunn (Westerwald) von der Gewerbesteuer als niedrig zu bemessen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, Risiken aus der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer bereits bei den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen. Erträge und Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sind nicht nur dem Grunde nach vollständig, sondern auch in zutreffender Höhe zu veranschlagen. Soweit die Beträge und deren voraussichtliche Höhe eher unbestimmt sind, bedarf die Veranschlagung einer sorgfältigen Schätzung.²⁷⁰ Als Orientierung zur Bewertung der Schwankungsrisiken könnten die Kommunen bei der Planung des Gewerbesteueraufkommens einen hebesatzbereinigten gewichteten Mittelwert (Median) auf Basis des aktuellen Hebesatzes über mindestens fünf Jahre zu Grunde legen.

Aus Vorsichtsgründen sollten insbesondere Städte und Gemeinden, die von erheblich schwankenden Gewerbesteuereinnahmen betroffen sind oder waren, Haushaltsüberschüsse aus finanziell günstigen Jahren zur Aufstockung der Ergebnismittel einsetzen.²⁷¹ Um die Vorsorge für volatile Gewerbesteuerentwicklungen transparenter zu gestalten und damit die Haushaltsdisziplin hinsichtlich einer vorausschauenden Haushaltswirtschaft zu stärken, schlägt die Überörtliche Prüfung darüber hinaus vor, in Jahren überdurchschnittlich hoher Gewerbesteuererträge Sonderrücklagen zu bilden. Voraussetzung hierfür ist ein Jahresüberschuss beim Ordentlichen Ergebnis, der nicht durch vorrangige Regelungen der GemHVO anderweitig zu verwenden ist.²⁷² Auch die Regelungen zum Haushaltsausgleich²⁷³ bleiben unberührt.

269 § 16 GemHVO – Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen

(1) Abgaben, abgabenähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. [...]

Hinweise zu § 16 GemHVO: Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen

Die Rückzahlung von Abgaben ist von den Erträgen abzusetzen, weil es sich dabei nicht um einen Aufwand, sondern um die Korrektur eines Ertrages handelt. Damit wird sichergestellt, dass das tatsächliche Steueraufkommen eines Zeitraumes bei den Berechnungen des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt wird. Dabei ist es unerheblich, für welches Jahr die Steuer veranlagt worden ist. Dies stellt eine Ausnahme von den Grundsätzen der Bruttoveranschlagung und der Periodenabgrenzung dar.

270 Vgl. § 95 Abs. 2 HGO – Haushaltsplan i. V. m. § 10 Abs. 2 GemHVO – Allgemeine Planungsgrundsätze

271 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2023, Erlass vom 7. November 2019, StAnz S. 1320.

272 Beispiele für vorrangige Regelungen:

§ 106 HGO – Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen

(2) Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind. [...]

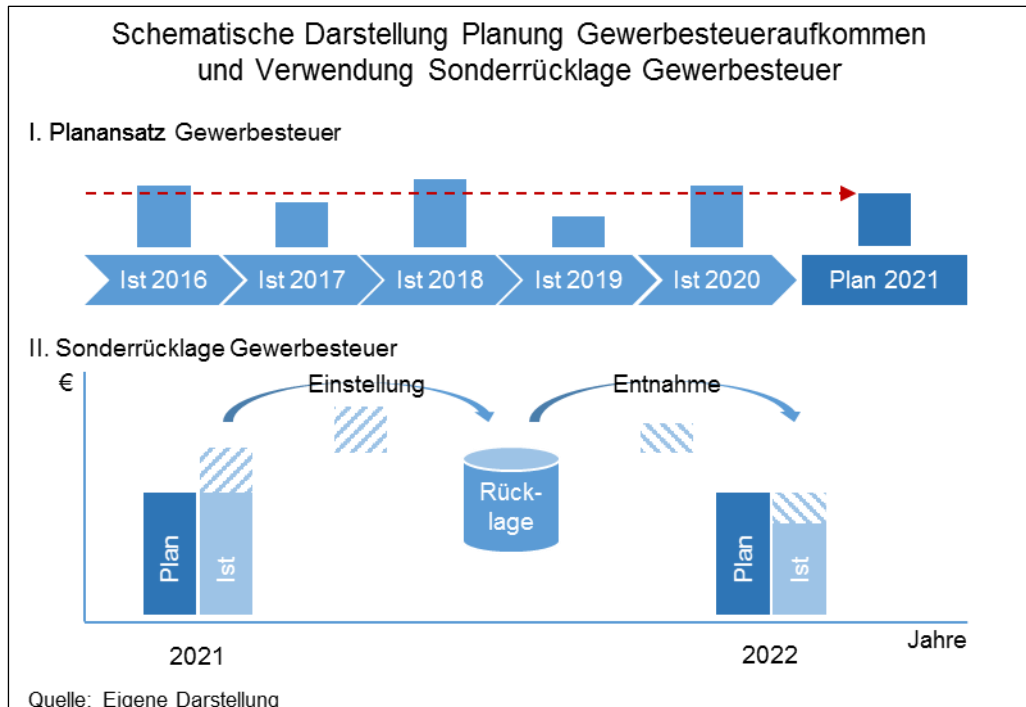
(3) Die Bildung von Rücklagen darf, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, nur unterbleiben, wenn anderenfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet wäre.

Hinweise zu § 23 GemHVO: Rücklagen

2. Sonderrücklagen, zu deren Bildung keine rechtliche Verpflichtung besteht, dürfen nur gebildet werden, wenn der Ergebnishaushalt insgesamt kein Fehlbetrag ausweist.

273 Vgl. § 24 GemHVO – Haushaltsausgleich und § 25 GemHVO – Ausgleich von Fehlbeträgen des Jahresabschlusses

Diese Selbstverpflichtung sollte in die Haushaltssatzung²⁷⁴ des jeweiligen Haushaltsjahres aufgenommen werden. Als Betrag für die Zuführung zu dieser Sonderrücklage bietet sich die Differenz zwischen tatsächlichem Gewerbesteuerertrag des Jahres und des auf vorgenannter Basis ermittelten Planwerts an, soweit ein Jahresüberschuss in dieser Höhe erreicht wurde.



Ansicht 73: Schematische Darstellung Planung Gewerbesteueraufkommen und Verwendung Sonderrücklage Gewerbesteuer

Ein weiterer Grund, die Selbstverpflichtung und Bildung der Sonderrücklage bereits bei der Aufstellung des Haushalts als Grundsatzbeschluss aufzunehmen, ergibt sich aus der gesetzlich vorgegebenen Ergebnisverwendung. Grundsätzlich bedarf es keines gesonderten Ergebnisverwendungsbeschlusses der Gemeindevertretung, so dass der Jahresabschluss unter vollständiger Verwendung des Jahresergebnisses aufzustellen ist. Die HGO sieht ausschließlich einen feststellenden Beschluss über den Jahresabschluss vor.

274 Beispielsweise unter einem noch nicht belegten § 7 oder weiteren Paragraphen nach dem Muster 1 zu § 60 Nr. 1 GemHVO (§ 94 i. V. m. § 97 HGO).

Aus der GemHVO ergibt sich im Fall der Bildung von fakultativen Rücklagen²⁷⁵ die Notwendigkeit eines Ergebnisverwendungsbeschlusses. Dieser Beschluss ist jedoch im Rahmen der Abschlussaufstellung zu treffen, was zu Verzögerungen bei der Aufstellung und damit zur Überschreitung der gesetzlichen Aufstellungsfrist führen könnte. Soweit die Einstellung von Rücklagen aus dem Jahresergebnis jedoch bereits durch vorherigen Beschluss der Gemeindevertretung, beispielsweise als Bestandteil der Haushaltssatzung, festgelegt wurde, ist dies entsprechend im aufzustellenden Jahresabschluss zu berücksichtigen.²⁷⁶

5.9 Zusammenfassung und Ausblick

Bei den Gebührenhaushalten bestand noch immer Nachholbedarf in Bezug auf die Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen. Fehlende oder fehlerhafte Gebührenkalkulationen können zu Rückzahlungen von Gebühren führen und stellen Risiken für die Kommunen dar. Diese Risiken können bei konsequenter Anwendung des KAG vermieden werden.

Die Kommunen sollten in Anlehnung an das vorab beschriebene Vorgehen²⁷⁷ ihre Haushalte auf volatile Gewerbesteuererträge analysieren und ihre Abhängigkeiten bewerten. Kommunen, die von erheblich schwankenden Gewerbesteuererträgen betroffen sind oder waren, sollten Haushaltsüberschüsse aus finanziell günstigen Jahren zur Aufstockung der Ergebnisrücklage einsetzen.

Zur Stärkung einer vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltswirtschaft empfiehlt die Überörtliche Prüfung darüber hinaus die Bildung von Sonderrücklagen bei schwankenden Gewerbesteuererträgen. Diese Erträge sollten im Haushalt vorsichtig geplant und überdurchschnittlich hohe Erträge der Rücklage zum Ausgleich schwächerer Jahre zugeführt werden.

Die Haushaltsstabilität der Kommunen hatte sich im Prüfungszeitraum verbessert. Dies war auch auf die positive Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen. Die Kommunen sind stetig gefordert, ihre Haushalte so zu entwickeln, dass diese auch bei einer Verschlechterung der Ertragslage durch konjunkturelle Einflüsse oder den demografischen Wandel ausgeglichen werden können.

Aufgrund des durch die Corona-Pandemie verursachten Wirtschaftseinbruchs stehen die Kommunen im laufenden und in den nächsten Jahren vor großen Herausforderungen. Die Steuerschätzung Mai 2020²⁷⁸ geht davon aus, dass alleine im Jahr 2020 bei der Gewerbesteuer (brutto) ein Ertragseinbruch in Höhe von über 1,3 Milliarden Euro bei den hessischen Kommunen im Vergleich zur

275 § 106 HGO – Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen

(2) [...] Rücklagen können auch aus zweckgebundenen Erträgen sowie für sonstige Zwecke gebildet werden.

§ 23 GemHVO – Rücklagen

(1) [...] Weitere Rücklagen (Sonderrücklagen) sind zulässig.

276 Vgl. Amerkamp/Kröckel/Rauber, Gemeindehaushaltsrecht Hessen, 11. aktualisierte Ausgabe von November 2017, zu § 46 Ergebnisrechnung, Planvergleich, Randziffer 10, S. 6 und 7 sowie Randziffer 19, S. 17 und 18.

277 Vgl. Ziffer 5.8 Abhängigkeit von der Gewerbesteuer

278 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Ergebnisse der Steuerschätzung Mai 2020 für die hessischen Kommunen vom 20. Mai 2020

<https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/steuerschaetzung-sieht-milliardenausfaelle-fuer-hessen-wegen-corona-krise> (abgerufen am 15. Juni 2020).

Steuerschätzung Oktober 2019²⁷⁹ zu erwarten ist. Auch die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer werden in Bezug zur Steuerschätzung Oktober 2019 im Jahr 2020 um voraussichtlich über 350 Millionen Euro zurückgehen.

Mit seinem Konjunkturpaket²⁸⁰ ist der Bund bereit, die für den größten Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland zuständigen Kommunen in dieser Krise zu stärken und damit die Länder bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Ein kommunaler Solidarpakt 2020 soll die aktuellen krisenbedingten Ausfälle der Gewerbesteuererträge kompensieren. Dazu plant der Bund für 2020 gemeinsam mit den zuständigen Ländern einen hälftig finanzierten pauschalen Ausgleich zugunsten der Städte und Gemeinden und rechnet mit einem Finanzbedarf (Bund) von 5,9 Milliarden Euro.

Das Land Hessen hat ein Sondervermögen „Hessens-Gute-Zukunft-sichern“ eingerichtet, in dem alle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt bis Ende 2023 gebündelt dargestellt werden sollen. Dabei ist u. a. für Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen eine Unterstützung von bis zu 2,5 Milliarden Euro vorgesehen.²⁸¹ Wie die Umsetzung in Hessen konkret ausgestaltet sein wird, bleibt, auch im Hinblick auf die nächsten Steuerschätzungen, abzuwarten.

Angesichts des alleine bei den hessischen Kommunen prognostizierten Einbruchs bei den Gewerbesteuererträgen von über 1,3 Milliarden Euro, sind bei der Bewältigung dieser Krise diejenigen Kommunen im Vorteil, die die hohen Steuereinnahmen der letzten Jahre zur Stabilisierung ihrer Haushaltslage und zur Bildung von Rücklagen genutzt haben.

279 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Ergebnisse der Steuerschätzung Oktober 2019 für die hessischen Kommunen vom 6. November 2019

<https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/steuerschaetzung-bestaetigt-hessische-haushaltsplanung> (abgerufen am 15. Juni 2020).

280 Vgl. Ergebnis Koalitionsausschuss der Bundesregierung vom 3. Juni 2020: Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken, Ziff. 19

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=8

(abgerufen am 15. Juni 2020).

281 Vgl. § 2 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz –GZSG), GVBl. 2020, S. 482 ff.

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

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte) oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{(3)}$ (40 Punkte) oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte) oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)			
Aarbergen	2014	-592	116	-431	10.696	40	-1,2 %	-30	522	-2.990	10
	2015	431	707	452	11.149	55	3,4 %	112	693	-2.800	30
	2016	539	1.246	677	11.826	55	-0,8 %	-31	558	-2.578	10
	2017	-72	1.175	115	11.942	45	21,8 %	767	1.314	-2.057	40
	2018	-215	960	259	13.250	45	1,6 %	63	603	-1.461	30
Alheim	2014	-3.153	-591	-586	3.510	5	-5,6 %	-137	456	-2.432	10
	2015	-2.974	180	217	3.727	45	-3,6 %	-108	564	-1.855	10
	2016	-2.663	311	324	4.051	45	4,2 %	143	819	-1.383	30
	2017	-2.757	-94	-40	4.011	5	-2,5 %	-78	543	-2.085	10
	2018	-2.361	396	397	4.407	45	4,5 %	147	825	-1.052	30
Biblis	2014	712	3.726	957	45.998	55	52,9 %	4.622	5.024	4.398	45
	2015	4.333	8.037	4.448	50.435	55	54,7 %	6.728	7.207	10.629	45
	2016	-3.627	4.410	-2.438	47.997	40	-155,8 %	-5.470	-5.044	9.583	5
	2017	558	4.968	1.452	49.449	55	42,1 %	3.366	3.791	12.481	45
	2018	-897	4.071	2.768	52.216	45	-3,6 %	-244	161	9.510	15
Bickenbach	2014	-919	-130	-42	18.647	5	9,0 %	316	398	-391	40
	2015	805	1.725	1.689	20.286	55	35,6 %	2.054	2.135	1.508	45
	2016	-113	693	-108	20.178	40	14,2 %	628	697	2.099	45
	2017	-970	-277	-961	19.217	5	-5,3 %	-214	-143	1.345	5
	2018	-720	-443	-379	18.838	5	10,1 %	473	540	2.407	45
Burghaun	2014	-124	-108	-699	22.262	5	-7,2 %	-269	254	-3.456	10
	2015	-2.607	-2.498	-3.055	19.207	5	-59,2 %	-1.335	-776	-5.055	0
	2016	-2.354	252	-293	18.914	40	15,9 %	756	1.317	-3.856	40
	2017	-1.787	568	-96	18.818	40	12,2 %	604	1.163	-2.953	40
	2018	-1.391	-1.104	-1.092	19.226	5	-14,5 %	-498	44	198	15
Driedorf	2014	-2.567	-473	-484	26.051	5	-12,1 %	-336	214	631	15
	2015	-2.996	-429	-413	25.638	5	-13,3 %	-375	209	366	15
	2016	-2.954	42	6	25.644	45	13,7 %	510	1.064	952	45
	2017	-2.559	395	355	25.999	45	18,3 %	773	1.319	1.774	45
	2018	-2.229	331	1.393	27.392	45	-0,1 %	-4	639	2.218	15
Edertal	2014	1.457	2.000	1.618	34.864	55	46,9 %	2.319	2.454	1.298	45
	2015	116	2.116	232	35.096	55	27,8 %	1.011	1.144	2.634	45
	2016	510	2.626	562	35.657	55	44,1 %	1.688	1.888	4.295	45
	2017	1.401	4.027	1.575	37.236	55	79,2 %	4.308	4.534	7.729	45
	2018	1.648	5.675	1.602	38.838	55	44,2 %	2.009	2.247	7.794	45
Gudensberg	2014	-431	8.655	138	34.770	45	30,0 %	1.480	1.668	9.466	45
	2015	-387	8.268	-137	34.632	40	5,0 %	234	418	9.187	35
	2016	84	8.353	709	35.341	55	23,8 %	1.369	1.551	10.563	45
	2017	210	8.563	522	35.863	55	25,9 %	1.618	1.801	10.005	45
	2018	1.241	9.804	1.707	37.570	55	38,5 %	2.866	3.041	9.637	45

	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Neustadt (Hessen)	2014	-4.071	-115	-99	15.713	5	-2,1 %	-102	239	274	15
	2015	-4.103	-156	-118	15.700	5	-4,4 %	-209	189	-112	10
	2016	-3.385	718	731	16.431	45	10,6 %	641	1.087	444	45
	2017	-2.822	563	744	17.175	45	26,5 %	1.777	2.165	2.084	45
	2018	-1.603	1.219	1.142	18.317	45	13,5 %	911	1.330	3.052	45
Niedenstein	2014	-1.858	-11	3	5.442	10	-9,5 %	-248	133	-917	10
	2015	-2.414	-556	-595	4.847	5	-12,2 %	-358	53	-1.494	10
	2016	-2.288	127	140	4.986	45	13,5 %	478	847	-1.433	40
	2017	-2.238	50	105	5.091	45	-9,2 %	-332	33	-901	10
	2018	-630	508	200	6.386	45	0,5 %	19	579	2.494	35
Niederaula	2014	-293	-17	-118	26.897	5	27,6 %	696	1.318	1.204	45
	2015	904	1.197	694	27.590	55	31,7 %	1.262	2.179	1.327	45
	2016	955	1.859	2.577	30.167	55	81,9 %	3.172	3.918	3.595	45
	2017	1.317	3.176	1.668	31.835	55	41,8 %	1.764	2.521	5.160	45
	2018	1.108	4.284	1.306	33.141	55	38,2 %	1.607	2.378	6.247	45
Reichelsheim (Wetterau)	2014	-990	-748	-660	15.089	5	-5,7 %	-184	129	1.280	15
	2015	-1.484	-525	-511	14.572	5	-3,6 %	-128	221	1.183	15
	2016	-1.063	422	418	15.000	45	14,9 %	617	983	2.209	45
	2017	-400	663	672	15.679	45	20,9 %	977	1.349	2.920	45
	2018	-472	-72	-68	15.611	5	16,7 %	774	1.179	3.283	45
Vöhl	2014	-2.641	-591	-388	13.503	5	22,9 %	740	1.449	142	45
	2015	-2.870	-284	-269	12.045	5	13,9 %	476	1.278	7	45
	2016	-2.777	93	167	12.212	45	47,8 %	1.752	2.571	-1	40
	2017	-1.925	852	917	13.129	45	27,6 %	1.116	1.924	1.457	45
	2018	-1.253	672	687	13.815	45	14,6 %	625	1.508	2.233	45
Waldbrunn (Westerwald)	2014	-4.849	-646	-633	10.297	5	-19,1 %	-470	-126	-438	0
	2015	-3.497	-207	-227	10.070	5	3,8 %	106	555	-941	30
	2016	-3.648	-151	-167	9.904	5	15,3 %	489	904	-271	40
	2017	-3.094	554	584	10.487	45	20,2 %	734	1.181	529	45
	2018	-2.614	480	483	10.970	45	21,2 %	744	1.221	1.042	45

■ = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet

■ = Kenngröße erreicht und bepunktet

■ = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

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

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

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

⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

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

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnispla- nung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾
Aarbergen	2014	19	454	646	663	nein	40	10	50	instabil	fragil
	2015	17	480	534	●	ja	55	30	85	stabil	
	2016	0	213	169	●	ja	55	10	65	instabil	
	2017	29	275	○	○	ja	45	40	85	stabil	
	2018	42	●	○	○	ja	45	30	75	stabil	
Alheim	2014	151	580	618	592	nein	5	10	15	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	138	552	358	338	nein	45	10	55	instabil	
	2016	127	269	●	●	ja	45	30	75	stabil	
	2017	154	275	○	○	ja	5	10	15	instabil	
	2018	113	●	○	○	ja	45	30	75	stabil	
Biblis	2014	75	257	-122	-171	nein	55	45	100	stabil	fragil
	2015	11	-24	-487	-536	nein	55	45	100	stabil	
	2016	21	-3	-495	-551	nein	40	5	45	instabil	
	2017	15	106	-209	-202	nein	55	45	100	stabil	
	2018	14	0	-442	○	ja	45	15	60	instabil	
Bickenbach	2014	65	550	247	250	nein	5	40	45	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	57	296	-118	-115	ja	55	45	100	stabil	
	2016	65	302	●	●	ja	40	45	85	stabil	
	2017	106	280	○	○	ja	5	5	10	instabil	
	2018	102	●	○	○	ja	5	45	50	instabil	
Burghaun	2014	n. a.	636	292	271	ja	5	10	15	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	108	465	92	79	ja	5	0	5	instabil	
	2016	198	219	-167	-202	nein	40	40	80	stabil	
	2017	149	22	-260	-265	nein	40	40	80	stabil	
	2018	133	14	○	○	ja	5	15	20	instabil	
Driedorf	2014	284	546	●	●	nein	5	15	20	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	67	310	●	●	ja	5	15	20	instabil	
	2016	189	309	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2017	84	252	○	○	ja	45	45	90	stabil	
	2018	92	●	○	○	ja	45	15	60	instabil	
Edertal	2014	62	503	●	●	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2015	64	487	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2016	80	542	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	69	359	○	○	nein	55	45	100	stabil	
	2018	110	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Gudensberg	2014	65	735	379	349	ja	45	45	90	stabil	stabil
	2015	65	621	●	●	ja	40	35	75	stabil	
	2016	105	319	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	84	269	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2018	88	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

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

	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Neustadt (Hessen)	2014	68	271	●	●	nein	5	15	20	instabil	fragil
	2015	65	276	●	●	nein	5	10	15	instabil	
	2016	66	324	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2017	71	113	○	○	ja	45	45	90	stabil	
	2018	75	●	○	○	ja	45	45	90	stabil	
Niederstein	2014	34	292	413	432	nein	10	10	20	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	68	137	48	67	ja	5	10	15	instabil	
	2016	73	225	●	●	nein	45	40	85	stabil	
	2017	21	224	○	○	ja	45	10	55	instabil	
	2018	21	●	○	○	ja	45	35	80	stabil	
Niederaula	2014	n. a.	596	910	909	nein	5	45	50	instabil	stabil
	2015	170	272	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2016	n. a.	260	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	37	210	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2018	54	28	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Reichelsheim (Wetterau)	2014	20	215	-164	-191	nein	5	15	20	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2015	18	95	-312	-348	nein	5	15	20	instabil	
	2016	16	79	-110	-109	nein	45	45	90	stabil	
	2017	22	218	○	○	ja	45	45	90	stabil	
	2018	15	●	○	○	ja	5	45	50	instabil	
Vöhl	2014	132	734	●	●	nein	5	45	50	instabil	fragil
	2015	100	578	●	●	nein	5	45	50	instabil	
	2016	115	367	●	●	nein	45	40	85	stabil	
	2017	83	198	○	○	nein	45	45	90	stabil	
	2018	158	●	○	○	ja	45	45	90	stabil	
Waldbrunn (Westerwald)	2014	20	454	310	278	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	13	214	281	240	nein	5	30	35	instabil	
	2016	80	220	159	136	ja	5	40	45	instabil	
	2017	15	100	○	○	ja	45	45	90	stabil	
	2018	21	-6	○	○	ja	45	45	90	stabil	

 = fristgerecht, Angabe in Kalendertagen = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
 und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt ○ = Frist nicht fällig
n. a. = im Vorjahr wurde ein Doppelhaushalt aufgestellt
¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte
²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2019

6 „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ – 218. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 218. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei 14 Gemeinden (Einwohner von 1.346 bis 4.969).

Geprüfte Körperschaften

Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Breuna, Burgwald, Cornberg, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal und Willingshausen



Ansicht 74: „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Erträge der Ergebnishaushalte 2018 der 14 Gemeinden. Es betrug im Jahr 2018 rund 101 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) beliefen sich für die Konsolidierungsbereiche auf 2,7 Millionen Euro (Ansicht 75).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018	
Bereich	Jährliches Potenzial
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs von 2,4 VZÄ je 1.000 Einwohner)	765.403 €
Kinderbetreuung	812.313 €
Elternbeiträge (Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde)	157.901 €
Personalausstattung (Anpassung der Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen an die Vorgaben des HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	654.411 €
Erhebung kostendeckender Gebühren (Jährlicher Ausgleich der Unterdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 in den Jahren 2019 bis 2023)	1.155.627 €
Abwasserentsorgung	824.680 €
Wasserversorgung	330.947 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale	2.733.342 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2018; Stand: Februar 2020	

Ansicht 75: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Mai 2019 bis Februar 2020
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	19. März 2020
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Seite 323)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 76: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	6.2 Leitsätze	156
	6.3 Haushaltslage	157
	6.4 Allgemeine Verwaltung	164
	6.5 Kinderbetreuung	168
	6.6 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	174
	6.7 Gebührenhaushalte	175
	6.8 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung	178
	6.9 Zusammenfassung und Ausblick	180
	6.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	182
	6.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage	185

6.2 Leitsätze

Seite 160 f.	Die Haushaltslage war bei drei Gemeinden als konsolidierungsbedürftig, bei sieben Gemeinden als fragil und bei vier der 14 Gemeinden als stabil zu bewerten.
Seite 158 f.	Die Ordentlichen Ergebnisse verbesserten sich in zwölf Gemeinden des Quervergleichs in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -3,4 Millionen Euro, wiesen die 14 Gemeinden in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 3,4 Millionen Euro auf.
Seite 161 ff.	Die Gesamtschulden sanken von 135 Millionen Euro (2014) auf 101 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist insbesondere auf die Ablösung der Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite infolge des Hessenkassegesetzes bei neun Gemeinden in Höhe von 25 Millionen Euro (2018) zurückzuführen.
Seite 159	Den Jahresabschluss 2018 hatten vier Gemeinden aufgestellt. Bei einer war die Erstellung fristgerecht. In nur einer Gemeinde lag ein geprüfter Jahresabschluss 2017 und in vier Gemeinden ein geprüfter Jahresabschluss 2016 vor. Der Prüfungsstau war erheblich.
Seite 164 f.	In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,8 Millionen Euro. Dies war auf Personalkosteneinsparungen zurückzuführen.
Seite 166 f.	Die Einschränkungen der interkommunalen Zusammenarbeit wie Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung könnten durch die Digitalisierung vermindert werden. Fünf Gemeinden hatten einen digitalen Workflow eingerichtet. Von diesen nutzten lediglich zwei Gemeinden ein Dokumentenmanagementsystem. Zwei Gemeinden nutzten die umfangreichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit.
Seite 169 ff.	Für die Kinderbetreuung wurde insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 0,8 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Fachkraftquote an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit (0,65 Millionen Euro) und der Anpassung der Elternbeiträge an den jeweiligen oberen Quartilswert je Betreuungsstunde (0,15 Millionen Euro).

Die Fehlbeträge im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen verursacht maßgeblich die vorhandene und zu unterhaltene Infrastruktur. Von den fünf Gemeinden mit einem Fehlbetrag über 100 Euro je Einwohner hatten drei überdurchschnittliche Aufwendungen im Bereich Schwimmbäder und zwei im Bereich Dorfgemeinschafts- / Bürgerhäuser.

Seite 174 f.

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial (Kostenunterdeckungen) von 1,2 Millionen Euro aus.

Seite 175 f.

Abweichungen zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Finanzrechnung lagen bei elf Gemeinden vor. Bei sechs betragen diese jeweils über eine Million Euro. Zudem war die Zuordnung der finanzstatistischen Produktbereiche bei sechs Gemeinden fehlerhaft.

Seite 178 ff.

6.3 Haushaltslage

Die Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.²⁸² Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können.

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell²⁸³, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung²⁸⁴, Substanzerhaltung²⁸⁵ und geordnete Haushaltsführung²⁸⁶.

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

Kapitalerhaltung

282 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

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

283 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können.

Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff; Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

284 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses.

285 Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.

286 Nachrichtlich wird erhoben, inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

Ansicht 77 zeigt auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2018. Die Detailanalyse finden Sie unter Ziffer 6.10 Anhang 1.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2014 bis 2018						
Breitenbach am Herzberg	Breitscheid	Breuna	Burgwald	Cornberg	Dipperz	Gemünden (Wohra)
Meinhard	Merenberg	Reinhardshagen	Ronshausen	Schrecksbach	Schwalmtal	Willingshausen
<p>Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 1. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.</p> <p> = 55 Punkte, = 15 bis 50 Punkte, = 0 bis 10 Punkte </p> <p>Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020</p>						

Ansicht 77: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2014 bis 2018

Insgesamt verbesserten sich bei zwölf²⁸⁷ Gemeinden die Ordentlichen Ergebnisse in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2014 noch bei -3,4 Millionen Euro, wiesen die 14 Gemeinden in 2018 ein positives Ordentliches Ergebnis von 3,4 Millionen Euro auf. Dies stellte eine Verbesserung von 6,8 Millionen Euro in fünf Jahren dar. Gemünden (Wohra) sowie Merenberg verbesserten ihr Ordentliches Ergebnis um über eine Million beziehungsweise um knapp zwei Millionen Euro.

Breuna hatte ihr höchstes Ordentliches Ergebnis im Jahr 2014. Dies resultierte im Wesentlichen aus den niedrigeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie dem niedrigeren Steueraufwand. Gleichzeitig konnten in 2014 durch die Auflösung von Rückstellungen für den Gewerbespark hohe sonstige betriebliche Erträge erzielt werden.

Substanzerhaltung

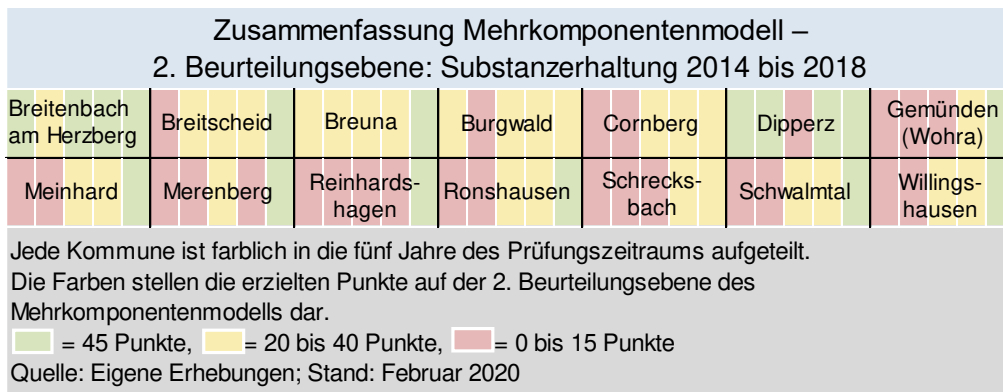
Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“²⁸⁸ zu den Allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent liegt.

Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen. Eine weitere Kenngröße bildet ein positiver „Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Kassenkredite“.

Ansicht 78 zeigt auf der Beurteilungsebene Substanzerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2018. Die Detailanalyse finden Sie unter Ziffer 6.10 Anhang 1.

²⁸⁷ Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Burgwald, Cornberg, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal, Willingshausen

²⁸⁸ Überschuss an frei verfügbaren Mitteln im Haushalt. Die freie Spitze war in der Kameralistik der dem Vermögenshaushalt zuzuführende Überschuss des Verwaltungshaushalts, vermindert um ordentliche Kredittilgungen, notwendige Rücklagen und Kosten der Kreditbeschaffung.



Ansicht 78: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2014 bis 2018

Im Jahr 2014 konnten lediglich vier²⁸⁹ Gemeinden eine Selbstfinanzierungsquote von größer acht Prozent erreichen. 2018 wurde die Zielsetzung von allen Gemeinden erfüllt. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 verbesserte sich die Selbstfinanzierungsquote aller Gemeinden um 28,3 Prozent von -11,0 Prozent in 2014 auf 17,3 Prozent in 2018. Dipperz erreichte in 2018 mit 55 Prozent die höchste und Reinhardshagen mit zwölf Prozent die geringste Selbstfinanzierungsquote. Die Entwicklung zeigte im Prüfungszeitraum insgesamt einen positiven Trend.

Eine geordnete Haushaltsführung sowie die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 ist für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung unerlässlich. Die Detailanalyse dazu finden Sie unter Ziffer 6.11 Anhang 2.

Geordnete
Haushaltsführung

Für 2017 konnten bis auf Schrecksbach alle geprüften Gemeinden einen aufgestellten Jahresabschluss vorweisen. Dipperz konnte den Jahresabschluss fristgerecht aufstellen. Für das Jahr 2018 konnten vier²⁹⁰ aufgestellte Jahresabschlüsse vorgelegt werden. Hiervon war ebenfalls nur der Jahresabschluss von Dipperz fristgerecht aufgestellt. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei zehn²⁹¹ der 14 in die Prüfung einbezogenen Kommunen unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse 2018.

Einen geprüften und beschlossenen Jahresabschluss 2017 und 2018 konnte nur Dipperz vorweisen.

Die HGO legt zwar keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt fest, um aber die Jahresabschlüsse nach HGO fristgerecht in der Gemeindevertretung beschließen zu können, müssen diese im zweitfolgenden Jahr geprüft sein.²⁹² Von 14 Gemeinden hatten bis Oktober 2019 nur vier²⁹³ den Jahresabschluss 2016 und nur eine²⁹⁴ den Jahresabschluss 2017 geprüft. Es lag ein erheblicher Prüfungsstau vor.

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

289 Breitenbach am Herzberg, Breuna, Burgwald, Dipperz

290 Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Dipperz, Merenberg

291 Breuna, Burgwald, Cornberg, Gemünden (Wohra), Meinhard, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal, Willingshausen

292 Mittelbare Frist abgeleitet aus § 114 HGO

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

293 Breitenbach am Herzberg, Dipperz, Meinhard, Ronshausen

294 Dipperz

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden, zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern die Erleichterungen aus dem Erlass²⁹⁵ des HMdIS konsequent anzuwenden, um so den Aufstellungs- und Prüfungsstau abzubauen.

Gesamtbewertung

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre²⁹⁶ ist die Haushaltslage einer Gemeinde im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen. Die Haushaltslage der Gemeinden für die Jahre 2014 bis 2018 ergibt sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 79.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾
	2014	2015	2016	2017	2018	
Breitenbach am Herzberg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Breitscheid	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Breuna	stabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Burgwald	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Cornberg	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Dipperz	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil
Gemünden (Wohra)	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Meinhard	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Merenberg	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Reinhardshagen	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Ronshausen	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Schrecksbach	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Schwalmtal	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Willingshausen	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

- und stabil bei ≥ 70 Punkte,
- und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:

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

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 79: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

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

296 Vgl. dazu Ziffer 6.10 Anhang 1 sowie zur Herleitung der Gesamtbewertung beziehungsweise der einzelnen Jahre Ziffer 6.11 Anhang 2.

Die Haushalte von Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Burgwald und Dipperz waren im Vergleichszeitraum als stabil zu bewerten. Cornberg, Gemünden (Wohra), Meinhard, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal und Willingshausen wiesen einen Haushalt auf, der in der 5-Jahresbetrachtung als fragil zu bewerten war. Die weiteren drei Gemeinden des Quervergleichs waren als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen.

Auswirkung der Siedlungsstruktur auf die Allgemeinen Deckungsmittel

In der 203. Vergleichenden Prüfung²⁹⁷ wurde untersucht, ob die Siedlungsstruktur Einfluss auf die Haushaltsstabilität oder Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgabenbereiche hat. Ein Prüffeld analysierte, ob die Nachteile der Siedlungsstruktur ganz oder teilweise mit der Förderung für den „ländlichen Raum“²⁹⁸ abgegolten wurden. Die Gemeinden, die Förderungen erhielten, konnten über zusätzliche Allgemeine Deckungsmittel verfügen.

Zur Ermittlung der Siedlungsstruktur wurden drei Indikatoren zur Messung festgelegt. Aus ihnen wurde ein auf den Wertebereich 0 bis 1 skaliertes Siedlungsindex berechnet. Der Wert 0 ergibt sich für Gemeinden mit höchster Kompaktheit. Der Wert 1 bildet die am stärksten zersiedelten Gemeinden ab.

Der Quervergleich umfasste mit Ausnahme von Reinhardshagen nur zersiedelte Gemeinden mit einem Siedlungsindex zwischen 0,6 und 1,0. Sie erhielten, mit Ausnahme von Breuna, die im kommunalen Finanzausgleich verankerte Förderung des „ländlichen Raums“. Breuna gilt mit einem Siedlungsindex von 0,72 als zersiedelt.

Bei der 203. Vergleichenden Prüfung wurde für die Bereiche Straßen und Feuerwehr bei zersiedelten Gemeinden eine Mehrbelastung festgestellt. Dies zeigte sich auch in Breuna. Bei den Straßen hatte Breuna mit 152 Euro je Einwohner den dritthöchsten und bei der Feuerwehr mit 38 Euro je Einwohner den zweithöchsten Fehlbetrag.

Insgesamt ist eine positive Entwicklung hinsichtlich der Haushaltslage der Gemeinden festzustellen. Vor dem Hintergrund der Aufstellungs- und Prüfungsrückstände empfiehlt die Überörtliche Prüfung, fehlende Jahresabschlüsse zeitnah fertigzustellen und prüfen zu lassen, um sicherzustellen, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen. Für die Haushaltssteuerung sind geprüfte Jahresabschlüsse unabdingbar und Grundlage dafür, dass dauerhaft eine stabile Haushaltslage erreicht werden kann.

Die Entwicklung der Verschuldung wurde für den Zeitraum 2014 bis 2018 untersucht. Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 93 Absatz 3 HGO²⁹⁹). Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Gemeinden in der Vergangenheit dazu fähig waren, Investitionen aus laufenden

Schulden

297 Vgl. 203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs 19/6812, S. 78 ff.

298 § 20 Ergänzungsansätze – FAG

(2) Im Ländlichen Raum gelegene kreisangehörige Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

§ 46 Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum – FAG

(1) Kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum erhalten jährlich eine Investitionsstrukturpauschale für den Ländlichen Raum (...)

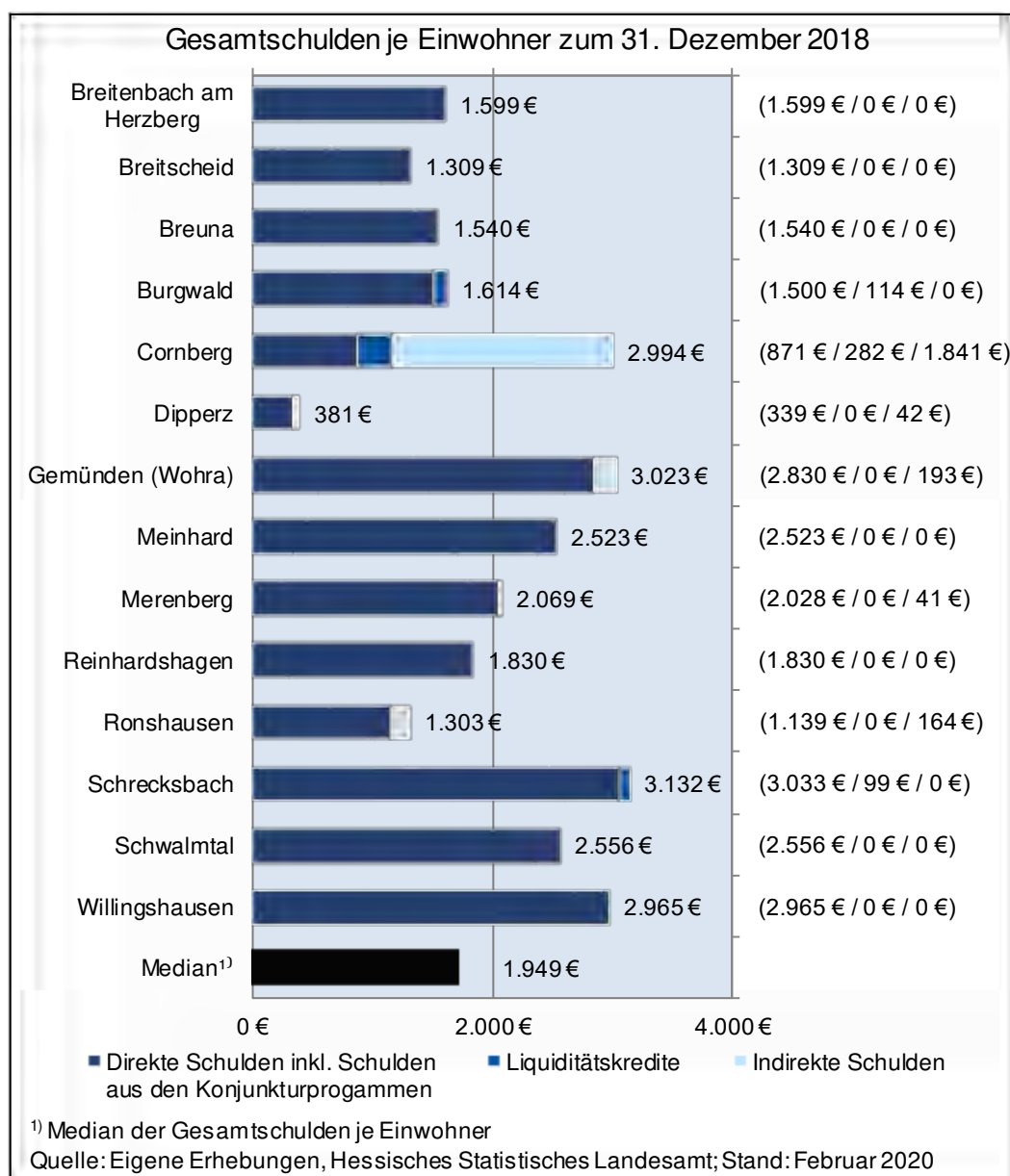
299 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

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

Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Gemeinden finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte.

Die Gesamtschulden der 14 Gemeinden sanken im Prüfungszeitraum von 135 Millionen Euro (2014) auf 101 Millionen Euro (2018). Die Reduzierung der Gesamtschulden ist insbesondere auf die Ablösung der Kassenbeziehungsweise Liquiditätskredite³⁰⁰ infolge des Hessenkassegesetzes³⁰¹ (vgl. Ansicht 81) bei neun Gemeinden in Höhe von 25 Millionen Euro (2018) zurückzuführen.

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden einer Gemeinde zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den direkten auch die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese mittelbar zurechenbaren Schulden sind in Ansicht 80 stichtagsbezogen zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2018 unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote anteilig hinzugerechnet.



Ansicht 80: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2018

300 Der Begriff „Kassenkredite“ wurde durch die HGO Änderung ab dem 1. Januar 2019 sprachlich durch „Liquiditätskredite“ ersetzt (vgl. § 105 HGO n.F.).

301 GVBl. 2018, S. 60.

Ansicht 80 zeigt über die drei Schuldenstände hinweg, dass Schrecksbach mit 3.132 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Dipperz hatte mit einer Verschuldung von 381 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich. Cornberg wies als einzige Gemeinde hohe indirekte Schulden aus. Sie war zu 20 Prozent am Wasser- und Abwasserzweckverband (WAZV) Landkreis Hersfeld-Rotenburg beteiligt. Hieraus resultierten indirekte Schulden von 1.841 Euro je Einwohner.

Den Gemeinden, die in der Vergangenheit Kassenkredite aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassengesetz die Möglichkeit, sie vollständig auf ein Sondervermögen des Landes zu übertragen. Die Gemeinden zahlen als Gegenleistung 25 Euro je Einwohner und Jahr in dieses Sondervermögen ein. Hierdurch tragen sie unmittelbar nur rund ein Drittel der anfallenden Zins- und Tilgungsleistungen, die anderen zwei Drittel trägt das Land mit Hilfe von Bundesmitteln. Nach 30 Jahren wird eine etwaige Restschuld vom Land übernommen.

Hessenkasse

Kommunen ohne oder mit wenigen Kassenkrediten bot sich die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen.

Übersicht Hessenkasse				
	Ablösung Kassenkredite (inklusive Eigenbeitrag ¹⁾) in Euro	Investitionsprogramm (inklusive 10% Eigenbeitrag) in Euro	Eigenbeitrag der Kommune in Euro	Erwartete Beitragsdauer in Jahren bei Ablösung der Kassenkredite
Breitenbach am Herzberg	-	833.340	83.334	-
Breitscheid	-	1.101.200	110.120	-
Breuna	1.620.000	-	810.000	10,0
Burgwald	1.400.000	-	700.000	5,9
Cornberg	2.000.000	-	1.000.000	28,5
Dipperz	-	833.000	83.300	-
Gemünden (Wohra)	1.700.000	-	850.000	8,3
Meinhard	4.300.000	-	2.150.000	18,3
Merenberg	3.100.000	-	1.550.000	19,5
Reinhardshagen	3.400.000	-	1.700.000	15,2
Ronshausen	2.200.000	-	1.100.000	18,1
Schrecksbach	3.700.000	-	1.850.000	23,1
Schwalmtal	-	820.006	82.001	-
Willingshausen	-	1.271.046	127.105	-

¹⁾ Eigenanteil: Einwohnerzahl * 25 Euro
 - = nicht relevant
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 81: Übersicht Hessenkasse

Aus Ansicht 81 wird ersichtlich, dass neun³⁰² Gemeinden das Entschuldungsprogramm in Anspruch nahmen. Fünf³⁰³ Gemeinden nutzten das Investitionsprogramm, da sie nur geringe bis keine Kassenkredite hatten.

Insgesamt haben sich die Gesamtschulden in den Jahren 2014 bis 2018 aller geprüften Gemeinden um 34 Millionen Euro auf 101 Millionen Euro reduziert. Insbesondere die Übernahme der Kassenkredite durch das Land hat den Gemeinden geholfen, ihren Haushalt zu konsolidieren.

Die erwartete Beitragsdauer in Jahren bei Ablösung der Kassenkredite ist ein guter Indikator für die Altschuldensituation der Gemeinden. Die Dauer spiegelt aber nicht die aktuelle Haushaltssituation aus Ansicht 79 wider, denn hohe Altschulden lagen insbesondere in Cornberg und Schrecksbach vor, deren Haushaltslage fragil war.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Breuna, Cornberg, Merenberg, Reinhardshagen und Schrecksbach ihren Haushalt auf Einsparungspotenziale zu untersuchen.

Die Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.³⁰⁴ Die Einhaltung dieses Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurde auf Basis eines Quervergleichs für einzelne Konsolidierungsbereiche der Gemeinden überprüft. Besonders bedeutsam für Haushalte sind eine wirtschaftliche Allgemeine Verwaltung und Kinderbetreuung sowie angemessene Hebesätze. Weitere wichtige Faktoren sind kostendeckende Gebührenhaushalte und angemessene sonstige freiwillige Leistungen.³⁰⁵

6.4 Allgemeine Verwaltung

Für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung und um eine Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden herzustellen, wurden die Personalausstattungen um Erstattungen erhöht oder verringert. So wurde die Allgemeine Verwaltung belastet oder entlastet, je nachdem, ob ein Eigenbetrieb, eine Betätigung oder eine andere Gemeinde (IKZ) Verwaltungsleistungen für die Kommune übernommen oder in Anspruch genommen hat. Zudem wurde aufgrund von Verwaltungsumlagen freier Träger in der Kinderbetreuung die Allgemeine Verwaltung weiter belastet.

Die Personalaufwendungen stellten mit rund 72 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Zur besseren Vergleichbarkeit wird sie als „Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner“ gemessen. Die Bandbreite der Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner reichte von 1,6 VZÄ in Dipperz bis 3,5 VZÄ in Cornberg.

302 Breuna, Burgwald, Cornberg, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen und Schrecksbach

303 Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Dipperz, Schwalmtal und Willingshausen

304 Vgl. § 92 HGO, a.a.O.

305 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 122 ff.

Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung 2018 (in VZÄ)						
	Verwaltungsmitarbeiter ¹⁾	Verwaltungsmitarbeiter nach Erstattungen ¹⁾	davon abzüglich / zuzüglich Erstattungen ⁴⁾	Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner nach Erstattungen ¹⁾	Mehrpersonal je 1.000 Einwohner gegenüber Referenzwert ²⁾	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial ³⁾
Breitenbach am Herzberg	4,2	4,2	0,0	2,5	0,1	12.399 €
Breitscheid	11,9	12,1	0,2	2,5	0,2	47.539 €
Breuna	8,5	6,9	-1,6	1,9	0,0	0 €
Burgwald	14,8	15,1	0,3	3,0	0,7	184.877 €
Cornberg	4,8	4,7	0,0	3,5	1,1	84.956 €
Dipperz	5,6	5,6	0,0	1,6	0,0	0 €
Gemünden (Wohra)	9,7	10,7	1,0	2,8	0,4	93.771 €
Meinhard	12,8	10,5	-2,4	2,3	0,0	0 €
Merenberg	9,4	9,4	0,0	2,9	0,5	96.411 €
Reinhards-hagen	11,1	11,3	0,2	2,6	0,2	47.805 €
Ronshausen	6,6	7,0	0,3	3,1	0,7	89.379 €
Schrecks-bach	6,4	7,0	0,6	2,3	0,0	0 €
Schwalmtal	7,3	7,3	0,1	2,6	0,3	41.441 €
Willings-hausen	12,1	12,5	0,4	2,6	0,3	66.825 €
EVP gesamt						765.403 €
Unteres Quartil	6,4	6,9	0,0	2,4	0,0	3.100 €
Median	8,9	8,4	0,1	2,6	0,2	47.672 €
Oberes Quartil	11,7	11,1	0,3	2,9	0,5	88.273 €

Farbskala: siehe Gesamtbewertung der Haushaltslage (Ziffer 6.11 Anhang 2)

¹⁾ ohne direkte Zuordnungen in den Gebührenhaushalten

²⁾ Referenzwert entspricht dem unteren Quartil des Vergleichs = 2,4 VZÄ je 1.000 Einwohner

³⁾ Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro)

⁴⁾ analog zu ³⁾ zuzüglich Arbeitsplatzkosten (73.000 Euro)

Quelle: Eigene Erhebungen; Personaldaten 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 82: Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung 2018 (in VZÄ)

Aus der Abweichung zum Referenzwert³⁰⁶ (2,4 VZÄ je 1.000 Einwohner) wurde für die geprüften Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 0,8 Millionen Euro oder 13,9 VZÄ errechnet.

Für Burgwald (184.877 Euro) und Merenberg (96.411 Euro) errechneten sich die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale gegenüber dem unteren Quartil.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere defizitären Kommunen, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale in der Verwaltung zu nutzen.

Die Überörtliche Prüfung hat empirisch³⁰⁷ festgestellt, dass bei der Allgemeinen Verwaltung kleinere Gemeinden unter 8.000 Einwohnern personalintensiver und damit kostengünstiger arbeiten. Die Gemeinden könnten interkommunale Zusammenarbeit nutzen oder sich zusammenschließen, um Größennachteile auszugleichen. Dies kann in der Weise geschehen, dass Aufgaben teilweise oder ganz übertragen werden.³⁰⁸

Die E-Government-Gesetze des Bundes (EGovG)³⁰⁹ und des Landes (HEGovG)³¹⁰ sowie das Onlinezugangsgesetz (OZG)³¹¹ stellen die Gemeinden vor komplexe Herausforderungen. Bis Ende des Jahres 2022 müssen u.a. viele Verwaltungsleistungen digitalisiert und über Portale im Internet angeboten werden. Diese gesetzlichen Vorgaben können nur wirtschaftlich realisiert werden, wenn die internen Abläufe auch digitalisiert abgewickelt werden.³¹²

Die Digitalisierung ermöglicht, bisherige Barrieren der interkommunalen Zusammenarbeit abzubauen. Die bekannten Einschränkungen der interkommunalen Zusammenarbeit wie Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung könnten durch die Digitalisierung vermindert werden. Im kommunalen Finanzwesen sowie im Personalbereich gibt es vielfältige Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Um eine effiziente interkommunale Zusammenarbeit zu realisieren, bedarf es eines digitalen Workflows sowie eines Dokumentenmanagementsystems.³¹³

Lediglich Breitscheid, Dipperz, Schrecksbach, Schwalmtal und Willingshausen hatten einen digitalen Workflow implementiert. Von diesen nutzen nur Schwalmtal und Willingshausen ein Dokumentenmanagementsystem.

306 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar. Die in Ansicht 82 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 73.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

307 Vgl. die Ergebnisse der Reihenuntersuchung der 152., 160., 170. und 175. Vergleichenden Prüfung im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs 19/2404, S. 103 f.

308 Vgl. dazu ausführlich 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs 20/1309, S. 177 ff.

309 Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206).

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

311 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122, 3138).

312 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs 20/1309, S. 245 ff.

313 Unter Dokumentenmanagementsystemen (DMS) versteht man eine datenbankgestützte Verwaltung von elektronischen Dokumenten aller Art.

Schrecksbach und Schwalmtal nutzten die umfangreichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Allgemeinen Verwaltung.

Interkommunale Zusammenarbeit im Gemeindeverwaltungsverband

Der Verband gab sich folgende Struktur:

Gemeindeverwaltungsverband



Feldatal-Grebenau-Romrod-Schwalmtal

Verbandsversammlung

Vorstand

Bürgerbüro
Feldatal

Bürgerbüro
Grebenau

Bürgerbüro
Romrod

Bürgerbüro
Schwalmtal

Fachbereich
Grundsatz/Querschnittsaufgaben

Fachbereich
Haupt-/Ordnungs- und Personalamt, Standesamtswesen

Fachbereich
Bau- und Liegenschaftsverwaltung

Fachbereich
Finanzverwaltung

Ansicht 83: Gemeindeverwaltungsverband Feldatal-Grebenau-Romrod-Schwalmtal. Bild von der Homepage von Schwalmtal (Aufnahme vom 2. Dezember 2019).

Um einen optimalen Ablauf zwischen den vier Mitgliedern des Gemeindeverwaltungsverbands sicher zu stellen, wurde im Zuge der Digitalisierung ein digitaler Workflow gemeindeübergreifend implementiert. Papierbelege werden eingescannt und über ein Datenmanagementsystem verwaltet. E-Rechnungen können automatisiert vom System verarbeitet werden.

Durch den Verband werden die Verwaltungsaufgaben für die eingebundenen Gemeinden übernommen. Jede Gemeinde verfügt vor Ort über ein Bürgerbüro, das als Anlaufstelle für die Bürger fungiert und die Aufgaben an die zuständigen Fachbereiche weiterleitet. Diese sind über die einzelnen Mitglieder verteilt. Zu den übertragenen Aufgaben der laufenden Verwaltung gehören die Bereiche Bürgerservice, Haupt-, Ordnungs- und Personalwesen, Bau- und Liegenschaftsverwaltung sowie Finanzverwaltung.

Um alle Synergieeffekte der interkommunalen Zusammenarbeit und der Digitalisierung nutzen zu können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Verwaltungsprozesse stärker zu harmonisieren und enger miteinander abzustimmen.

6.5 Kinderbetreuung

Der Bereich Kinderbetreuung wurde in der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ als wesentlicher Erfolgsfaktor identifiziert. Aufbauend auf dieser Erkenntnis wurden Wirtschaftlichkeitsdeterminanten³¹⁴ für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen ermittelt, die verschiedene Altersgruppen betreffen:

- Fachkraftquote (U3-, Ü3-Betreuung)
- Elternbeiträge (U3-, Ü3-Betreuung)

Fachkraftquote
(U3-, Ü3-Betreuung)

Die Fachkraftquote wird kindbezogen bestimmt. Sie ist abhängig vom jeweiligen Alter³¹⁵ und der Betreuungsdauer³¹⁶ eines Kindes. Die Überörtliche Prüfung ermittelte eine Soll-Fachkraftquote nach dem HKJGB zuzüglich eines Aufschlags von zehn Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit.³¹⁷

Diese kindbezogene Fachkräftebemessung ermöglicht den Soll- / Ist-Vergleich über die U3- und Ü3-Betreuung. Entsprechend werden in Ansicht 84 der Soll-Fachkraftquote die gemeldeten Fachkräfte gegenüber gestellt. Sie werden für den Soll- / Ist-Vergleich um die Fachkräfte für Integration und Sonderförderungen gekürzt. Eigene und Kindertageseinrichtungen freier Träger wurden dabei separat berechnet.³¹⁸

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

315 § 25c (2) HKJGB:
(...) Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind bis zum vollendeten dritten Lebensjahr 0,2, vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 0,07 und ab dem Schuleintritt 0,06.

316 § 25c (2) HKJGB:
(...) Der Betreuungsmittelwert beträgt für ein Kind mit einer vertraglich oder satzungsgemäß vereinbarten wöchentlichen Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden: 22,5 Stunden, mehr als 25 bis zu 35 Stunden: 30 Stunden, mehr als 35 Stunden bis unter 45 Stunden: 42,5 Stunden und 45 Stunden und mehr: 50 Stunden. (...)

317 Die Ausgestaltung der mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit ist gesetzlich nicht quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigte diese mit einem Aufschlag von zehn Prozent auf den gesetzlichen Mindeststandard (vgl. dazu ausführlich die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 276).

318 Ein möglicher Personal-Mehrbedarf wurde im Ergebnis nicht berücksichtigt.

Personal-Mehr- / Minderbedarf bei der U3-, Ü3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bezogen auf die Soll-Fachkraftquote					
	VZÄ				Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Euro ¹⁾
	Soll-Fachkraftquote	Ist-Fachkräfte	Ist-Fachkräfte nach Abzug Integration und Sonderförderung	Personal-Minderbedarf	
Breitenbach am Herzberg	6,61	5,82	5,82	0,00	-
Breitscheid	10,25	11,76	11,76	-1,51	80.975
Breuna	12,76	15,97	13,33	-0,88	46.904
Burgwald	26,09	28,17	27,33	-1,23	66.160
Cornberg	5,20	5,49	4,80	0,00	-
Dipperz	16,75	17,06	16,29	0,00	-
Gemünden (Wohra)	18,02	17,48	13,84	0,00	-
Meinhard	22,16	22,50	21,77	0,00	-
Merenberg	11,70	13,82	11,36	0,00	-
Reinhardshagen	14,10	16,90	16,22	-2,12	113.579
Ronshausen	8,45	8,04	7,28	0,00	-
Schrecksbach	8,85	11,51	11,51	-2,66	142.590
Schwalmtal	8,57	12,28	9,59	-1,02	54.606
Willingshausen	18,24	22,37	21,02	-2,79	149.599
Summe					654.411

¹⁾ bei jährlichen Personalkosten von 53.600 Euro pro 1,00 VZÄ
 Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2018;
 Stand: Februar 2020

Ansicht 84: Personal-Mehr- / Minderbedarf bei der U3-, Ü3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen bezogen auf die Soll-Fachkraftquote

Von den 14 Gemeinden lagen sieben³¹⁹ über der aufgezeigten Soll-Fachkraftquote.³²⁰ Durch den aufgezeigten Personal-Minderbedarf ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale³²¹ von 46.904 Euro in Breuna und bis zu 149.599 Euro in Willingshausen. Die Gemeinden Reinhardshagen, Schrecksbach und Willingshausen hatten ein Ergebnisverbesserungspotenzial von jeweils über 100.000 Euro.

319 Breitscheid, Breuna, Burgwald, Reinhardshagen, Schrecksbach, Schwalmtal, Willingshausen

320 Bei der Betrachtung wurden gemeldete Integrationskräfte und Sonderförderungsprogramme (Landesprogramme: Deutschförderung und Schwerpunktkita; Bundesprogramm: Projekt Sprachkitas) anteilig abgezogen.

321 Vollzeitäquivalente x 53.600 Euro (Entgeltgruppe S 8a, dritte Stufe der jeweils gültigen Fassung des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

„Gute-KiTa-Gesetz“ - Auswirkungen und Kritik

Um die Qualität der Kinderbetreuung zu sichern und weiterzuentwickeln zahlt der Bund bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ an das Land Hessen. Zur Umsetzung des Gesetzes schloss das Land mit dem Bund am 20. November 2019 einen entsprechenden Vertrag³²².

Das Land Hessen setzt die inhaltlichen Vorgaben dieses Vertrags im HKJGB³²³ um, indem es unter anderem die geregelten Personalausfallzeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildungen von 15 auf 22 Prozent ab dem 1. August 2020 anhebt. Zusätzlich wird ein fester Zeitanteil für die Freistellung der Kindergartenleitung in Höhe von 20 Prozent der Arbeitszeit im Gesetz verankert. Der gesetzliche Mindeststandard³²⁴ erhöht sich damit um 23,5 Prozent. So erhöht sich der personelle Mindestbedarf um 0,48 Fachkräfte auf 2,49 Fachkräfte je Gruppe³²⁵.

Als teilweisen finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand dieses höheren personellen Mindeststandards sieht das Land Hessen die Bundesmittel aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ für pauschale Zuschüsse je Einrichtung und Anzahl der Kinder in Höhe von jährlich zwischen 12.000 bis 30.000 Euro³²⁶ vor. Diese Pauschale sollen aber nur die Einrichtungen erhalten, die auch tatsächlich im Vergleich des Personaleinsatzes vom 1. August 2019 zu dem geplanten Personaleinsatz am 1. August 2020 im gleichen prozentualen Umfang den bisherigen Mindeststandard erhöhen.³²⁷ Die Einrichtungen, die bereits bisher schon freiwillig den geforderten höheren Personalstandard vorhielten und den Personalbestand jetzt nicht weiter aufstocken, erhalten keinen Zuschuss, es sei denn, sie liegen mindestens 42 Prozent³²⁸ über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard. Dann wiederum ist eine Einrichtung zuschussberechtigt, ohne aktuell eine personelle Aufstockung vornehmen zu müssen.

-
- 322 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa- Qualitäts- und – Teilhabeverbesserung – KiQuTG)
- 323 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vom 25. Juni 2020, GVBl. v. 1.7.2020, S. 436 ff.
- 324 Tageseinrichtungen, die am 31. Juli 2020 über eine gültige Betriebserlaubnis verfügen, dürfen am bisherigen gesetzlichen Mindeststandard bis zum 31. Juli 2022 festhalten.
- 325 Bezogen auf eine Gruppe mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. Bei Krippengruppen mit Kindern unter 3 Jahren erhöht sich der personelle Mindestbedarf um 0,44 Fachkräfte auf 2,84 Fachkräfte je Gruppe.
- 326 Einrichtungen mit bis zu 49 Kindern erhalten 12.000 Euro, Einrichtungen mit 50 und bis zu 99 Kindern erhalten 23.800 Euro und Einrichtungen mit 100 und mehr Kindern erhalten 30.000 Euro pro Jahr. Kinder unter drei Jahren werden mit dem Faktor 3 gewichtet.
- 327 Erläuterungen zur Landesförderung der Kindertagesbetreuung in Hessen, Seite 10 ff., Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Stand: 2. April 2020, Abgerufen am 3. Juli 2020, Download unter: <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/kinder-und-jugendhilfeshygesetzbuch/landesfoerderung-der-kindertagesbetreuung>
- 328 Die 42 Prozent ergeben sich aus folgender Überlegung: 23,5 % (Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards) + 15 % (fortzuführender freiwilliger Standard von bis zu 15 Prozent) x 123,5 % (ein freiwilliger Standard von bis zu 15 Prozent ist proportional zu dem um 23,5 % höheren Mindeststandard weiterzuführen) = 42 %; Wendete eine Einrichtung beispielsweise bisher lediglich den gesetzlichen Mindeststandard an, genügt für die Förderung eine Fachkraftquote von 2,49 Fachkräften je Gruppe. Hatte eine Einrichtung bereits einen um 15 Prozent höheren freiwilligen Standard, sind für eine Förderung 2,86 Fachkräfte je Gruppe erforderlich. Bei einer reinen Kinderkrippe ergibt sich ceteris paribus ein Standard von 2,84 bzw. 3,27 Fachkräften je Gruppe. Eigene Berechnungen unter Berücksichtigung des Gesetzes (a.a.o) und der Erläuterungen zur Landesförderung (a.a.o.)

Vier Gemeinden³²⁹ lagen maximal zwei Prozent über dem gesetzlichen Mindeststandard. Durch die Anpassung an den künftigen gesetzlichen Mindeststandard sind deren Einrichtungen zuschussberechtigt.

Die personellen Standards der übrigen neun Gemeinden lagen zwischen 8 Prozent (Dipperz) und 28 Prozent (Willingshausen) über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard. Insofern sind sie nicht zuschussberechtigt, weil sie lediglich auf den neuen Standard erhöhen bzw. bereits über dem neuen Standard liegen. Um in den Genuss einer Förderung³³⁰ zu kommen, müssten deren Einrichtungen ihren Standard auf bis zu 42 Prozent gegenüber dem bisherigen Mindeststandard anheben, obwohl der künftige Mindeststandard lediglich 23,5 Prozent über dem bisherigen Mindeststandard liegt. Das entspricht 2,86 Fachkräften je Gruppe statt der künftig gesetzlich geforderten 2,49 Fachkräfte je Gruppe.³³¹

Schrecksbach hatte bereits in der Vergangenheit freiwillig mit 45 Prozent einen so hohen Personalstandard³³² etabliert, dass deren Einrichtungen ohne Mehrpersonal zuschussberechtigt sind.

Diese Förderbedingungen, mit denen eine qualitative Steigerung erreicht werden soll, sind sehr komplex und führen zu einem hohen bürokratischen Umsetzungs-, Antrags- und Prüfungsaufwand. Außerdem dürften sie subjektiv vor Ort als ungerecht empfunden werden, weil viele Einrichtungen schon vorher auf eigene Kosten den Mindeststandard erhöht hatten und jetzt unter Umständen leer ausgehen (vgl. Dipperz und Willingshausen).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Förderbedingungen zu überdenken und sie zu vereinfachen. Denkbar wäre, allen Einrichtungen, die den höheren Standard einhalten, eine Förderung zu gewähren. Die bisherigen freiwilligen und von den Kommunen selbst finanzierten Standards sollten der Förderung nicht entgegenstehen. Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung, als Stichtag zur Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung den 1. März eines jeden Jahres heranzuziehen. Im Gegensatz zum 1. August, der zusätzliche Ermittlungen erfordert, kann beim Stichtag zum 1. März auf bereits statistische Meldungen zurückgegriffen werden.

Parallel dazu fördert das Land quantitativ die sechsstündige Ü3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen in Höhe von monatlich 135,60 Euro pro Kind mit der Maßgabe, die Eltern von der Beitragspflicht freizustellen. Alle 14 Gemeinden nahmen diese Landesförderung in Anspruch. Entsprechend war für die Eltern die Ü3-Betreuung bis sechs Stunden beitragsfrei.

Für die Gemeinden stellt dies aber nur dann eine finanzielle Entlastung dar, wenn die bisherigen Elternbeiträge für die sechsstündige Ü3-Betreuung unter den 135,60 Euro pro Kind lagen. Dies war in drei³³³ Gemeinden nicht der Fall.

329 Breitenbach am Herzberg, Cornberg, Gemünden (Wohra) und Ronshausen

330 Die Förderung und die zu erfüllenden Förderkriterien sind einrichtungsbezogen.

331 Berechnung für Gruppen mit Kindern 25 Kindern zwischen 3 und 6 Jahren.

332 Schrecksbach lag mit 45 Prozent über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard. Ab 42 Prozent ($15\% \times 123,5\% + 23,5\% = 42\%$) über dem bisherigen gesetzlichen Mindeststandard ist eine Einrichtung zuschussberechtigt ohne eine personelle Aufstockung vornehmen zu müssen.

333 Breuna, Meinhard, Reinhardshagen

Soweit die Ü3-Betreuung über sechs Stunden dauert oder U3-Kinder betreut werden, können Elternbeiträge³³⁴ erhoben werden. Die Gemeinden entscheiden dabei nach sozialpolitischen Erwägungen über die Höhe³³⁵ und welchen Anteil davon die Solidargemeinschaft trägt. Tatsächlich haben die Gemeinden sehr unterschiedliche Beiträge erhoben. Die Bandbreite bei der achtstündigen Ü3-Betreuung lag zwischen 38 Euro in Breitscheid und Dipperz sowie 92 Euro in Reinhardshagen; bei der achtstündigen U3-Betreuung sogar zwischen 165 Euro in Burgwald und 310 Euro in Merenberg.

Elternbeiträge

Die Elternbeiträge dienen den Kommunen aber nicht nur als Einnahme, sondern sind auch Indikator und Steuerungsinstrument für die Nachfrage nach der Betreuungsdauer. Durch die Landesförderung wird die Steuerungsfunktion insofern stark reduziert, weil Eltern ihre Ü3-Kinder mindestens für die sechsstündige Betreuung anmelden. Zudem sind die Beiträge für die Nachmittagsbetreuung aufgrund des Proportionalitätsgebots der Landesförderung sehr gering bemessen. Insofern besteht die Möglichkeit, dass Eltern ihre Ü3-Kinder vorsorglich länger als benötigt anmelden. Die längeren Anmeldezeiten führen unabhängig von den tatsächlichen Anwesenheitszeiten der Kinder bei den Kommunen zu einem höheren Bedarf an Fachkräften und somit höheren Aufwand sowie parallel zu einem deutlichen Steuerungsverlust.

Geschwisterregelung

Die Freistellung der sechsstündigen Betreuung von Ü3-Kindern wirkt sich auch auf die Ermäßigung des Elternbeitrags bei gleichzeitiger Betreuung mehrerer Kinder einer Familie aus. Lediglich fünf³³⁶ Gemeinden ermäßigten das jeweils günstigere Kind. Acht³³⁷ Gemeinden reduzierten in ihren Elternbeitragssatzungen das jüngere Kind. Breuna gewährte keine Ermäßigung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere defizitären Kommunen, das jeweils günstigste Kind zu reduzieren.³³⁸

334 Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen stellen Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 SGB VIII dar. Das Landesrecht nach § 31 HKJGB bestimmt nichts anderes.

§ 90 Absatz 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – § 90 Pauschalierte Kostenbeteiligung
Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. der Jugendarbeit nach § 11,
2. der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1 und 3 und
3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24 können Kostenbeiträge festgesetzt werden.

Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht. Bei den Elternbeiträgen handelt es sich nicht um eine kommunale Abgabe (Steuer, Gebühr oder Beitrag) im Sinne von § 1 Absatz 1 KAG, insbesondere nicht um eine Benutzungsgebühr im Sinne von § 10 KAG, die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben wird. Der Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII stellt vielmehr eine öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art dar. Vgl. VGH Hessen vom 4. März 2014 – 5 C 2331/12.N.

335 Die Elternbeiträge belasten die Zahler nicht im vollen Umfang. Es ist zu berücksichtigen, dass nach § 10 Absatz 1 Nr. 5 EStG zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten, maximal aber 4.000 Euro pro Kind und Jahr, bis zum 14. Lebensjahr des Kindes als Sonderausgaben von der Steuer abgesetzt werden können.

336 Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Dipperz, Schwalmtal, Willingshausen

337 Burgwald, Cornberg, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach

338 Vgl. Artikel 2 „Formulierungsvorschlag zur Freistellung von Kostenbeiträgen für die Kindergartenbetreuung“ des Hessischen Städte- und Gemeindebunds vom 30. April 2018.

Eine angemessene Beteiligung der Eltern an den Kinderbetreuungskosten wurde bisher an der sogenannten Drittelregelung ausgerichtet. Durch die Einführung der Landesförderung für die Ü3-Betreuung wird nunmehr das Ergebnisverbesserungspotenzial für jedes Betreuungsangebot (U3-³³⁹, Ü3-Betreuung) individuell berechnet. Basis sind die tatsächlichen Elternbeiträge nach Altersgruppen in der jeweiligen Gemeinde, die jeweils mit dem oberen Quartilswert des Quervergleichs abgeglichen werden. Bei einem Beitrag unterhalb des oberen Quartilswerts wurde für jedes in diesem Angebot betreute Kind das Delta als Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt und aufsummiert. Die Gesamtsumme je Altersgruppe wird in Ansicht 85 dargestellt.

Abweichungen Elternbeiträge bei der U3-, Ü3-Betreuung zum oberen Quartilswert des Quervergleichs				
	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial			
	U3-Kinder zwischen 0 und 2 Jahren	U3-Kinder zwischen 2 und 3 Jahren	Ü3-Kinder (unter Berücksichtigung Freistellung)	Summe
Breitenbach am Herzberg	5.068 €	2.012 €	1.789 €	8.869 €
Breitscheid	592 €	4.270 €	8.759 €	13.621 €
Breuna	484 €	5.628 €	4.814 €	10.926 €
Burgwald	11.580 €	23.400 €	2.562 €	37.542 €
Cornberg	3.175 €	1.257 €	1.545 €	5.977 €
Dipperz	- €	- €	13.044 €	13.044 €
Gemünden (Wohra)	432 €	- €	1.780 €	2.212 €
Meinhard	8.309 €	11.005 €	- €	19.314 €
Merenberg	- €	- €	11.187 €	11.187 €
Reinhardshagen	- €	- €	- €	- €
Ronshausen	3.845 €	2.614 €	4.387 €	10.846 €
Schrecksbach	- €	- €	997 €	997 €
Schwalmtal	4.693 €	4.417 €	7.031 €	16.141 €
Willingshausen	3.489 €	2.233 €	1.504 €	7.226 €
Summe				157.901 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 1. August 2018; Stand: Februar 2020

Ansicht 85: Abweichungen Elternbeiträge bei der U3-, Ü3-Betreuung zum oberen Quartilswert des Quervergleichs

Mit Ausnahme von Reinhardshagen hatten alle 13 weiteren Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich der Elternbeiträge. Dieses reichte von 997 Euro in Schrecksbach bis 37.542 Euro in Burgwald.³⁴⁰

Die Ausrichtung am oberen Quartilswert des Quervergleichs erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht und empfiehlt den Gemeinden, dass aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial zu erheben.

339 Unterteilung in U3-Betreuung zwischen 0 und 2 sowie 2 und 3 Jahren.

340 Auswirkungen von Ermäßigungen und Einkommensstaffeln wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

6.6 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

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

Bei Leistungen, die dem Grunde nach freiwillig sind, entscheidet die Gemeinde über die Aufgabenerfüllung als solche. Bei gesetzlichen Aufgaben entscheidet sie über die Intensität der Aufgabenerfüllung.³⁴¹

Ansicht 86 zeigt den Fehlbetrag je Einwohner bei den einzelnen Leistungen.

Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen 2018							
	Sportförderung und Sportanlagen	Schwimmbäder	Museen, Büchereien, Heimat und Kultur sowie Musikschulen	Jugend- und Sozialarbeit	Dorfgemeinschafts- / Bürgerhäuser	Wirtschaftsförderung und Tourismus	Ergebnis
Fehlbetrag in Euro je Einwohner							
Breitenbach am Herzberg	-5	-	-2	-4	-37	-2	-50
Breitscheid	-3	-7	-7	-3	-36	-5	-61
Breuna	-4	-80	-5	-18	-32	-9	-148
Burgwald	-24	-	-3	-5	-63	-2	-97
Cornberg	-24	-	-9	-15	-69	-2	-119
Dipperz	-10	-	0	-8	-36	0	-55
Gemünden (Wohra)	-1	-28	-5	-8	-26	-10	-77
Meinhard	-34	-	-2	-4	-29	-8	-77
Merenberg	-19	-	0	-12	-24	-7	-62
Reinhardshagen	-4	-75	-2	-8	-25	-11	-124
Ronshausen	-8	-62	-1	-8	-49	-17	-145
Schrecksbach	-5	-	-15	-5	-37	-2	-63
Schwalmtal	-2	-	-4	-12	-38	-1	-58
Willingshausen	-9	-7	-5	-5	-49	-3	-77
Unteres Quartil	-17	-23	-5	-11	-46	-9	-114
Median	-6	0	-4	-8	-37	-4	-77
Oberes Quartil	-4	0	-2	-5	-30	-2	-61
- = kein Schwimmbad							
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2018; Stand: Februar 2020							

Ansicht 86: Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen 2018

Der Median lag bei 77 Euro je Einwohner. Breuna hatte mit 148 Euro den höchsten Fehlbetrag je Einwohner im Quervergleich. Ursächlich und maßgeblich war mit 80 Euro je Einwohner der Betrieb eines Thermalbads.

341 Vgl. Art. 137 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVB1. S. 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Oktober 2002 (GVB1. S. 626-628).

Meinhard hatte mit 34 Euro je Einwohner im Bereich „Sportförderung und Sportanlagen“ den höchsten Fehlbetrag. Dies lag insbesondere an der Unterhaltung einer Sporthalle sowie von drei Sportplätzen.

Cornberg hatte bei den Bürgerhäusern mit 69 Euro den höchsten Fehlbetrag je Einwohner. Dieser resultierte daraus, dass die Gemeinde für 1.346 Einwohner in drei Gemeindeteilen insgesamt vier Dorfgemeinschafts- / Bürgerhäuser unterhielt. Der Fehlbetrag je Einwohner in Burgwald von 63 Euro war auf hohe Instandhaltungsaufwendungen im Jahr 2018 zurückzuführen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den konsolidierungsbedürftigen Gemeinden, den Umfang ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen auf den Prüfstand zu stellen, um einen Beitrag für den Haushaltsausgleich zu leisten.

6.7 Gebührenhaushalte

Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser sind nach § 10 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) kostendeckend zu kalkulieren und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln³⁴². Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit kostendeckende Gebührenhaushalte vorlagen und ob die Gemeinden bei ihren Kalkulationen alle vorgegebenen Kosten berücksichtigten.

Gemäß § 10 Absatz 2 KAG sind Kostenüberdeckungen, die sich aus einer Nachkalkulation ergeben, innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Für die Beurteilung der Wirkung auf die Haushaltsstabilität werden die Ergebnisse kumuliert betrachtet. Die Über- und Unterdeckungen je Einwohner für die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser sind in Ansicht 87 dargestellt.

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

Kostendeckende Gebühren haben wegen der Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens einen bedeutenden Liquiditätseffekt. Abgeleitet aus den zehnjährigen Abzinsungssätzen gemäß § 253 Absatz 2 HGB lagen diese im Kalkulationszeitraum zwischen 4,61 Prozent (2014) und 3,34 Prozent (2018).



Ansicht 87: Kalkulatorische Kostenunter- und Kostenüberdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018 in Euro je Einwohner

Mit Ausnahme von Breitenbach am Herzberg und Breitscheid wurden kumuliert keine kostendeckenden Gebühren festgesetzt. Cornberg hatte die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser an den Wasser- und Abwasserzweckverband Hersfeld-Rotenburg abgegeben und somit keine Gebührenhoheit. Ansicht 87 zeigt, dass die Unterdeckungen größtenteils im Gebührenhaushalt Abwasser entstanden. ⁹³⁴³ von 13 Gemeinden hatten weder die Abwasser- noch die Wassergebühren kostendeckend erhoben.

Ansicht 88 zeigt die kalkulatorischen Kostenunterdeckungen (Ergebnisverbesserungspotenziale) in den Gebührenhaushalten im Quervergleich.

343 Breuna, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schwalmtal, Willingshausen

Durchschnittliche kalkulatorische Kostenunterdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018				
	je Einwohner			absolut
	Abwasser	Wasser	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial ¹⁾	
Breitenbach am Herzberg	0,0 €	-10,4 €	10,4 €	17.491 €
Breitscheid	-2,9 €	0,0 €	2,9 €	13.709 €
Breuna	-5,7 €	-1,7 €	7,4 €	26.467 €
Burgwald	-10,1 €	0,0 €	10,1 €	49.966 €
Cornberg ²⁾	-	-	-	-
Dipperz	-46,0 €	-23,9 €	69,9 €	241.980 €
Gemünden (Wohra) ³⁾	-10,2 €	-	10,2 €	38.841 €
Meinhard	-19,9 €	-1,4 €	21,4 €	97.784 €
Merenberg	-31,1 €	-17,4 €	48,5 €	157.048 €
Reinhardshagen ³⁾	-	-16,0 €	16,0 €	70.514 €
Ronshausen	-18,0 €	-	18,0 €	40.770 €
Schrecksbach	-19,4 €	0,0 €	19,4 €	58.524 €
Schwalmtal	-42,8 €	-27,9 €	70,8 €	196.902 €
Willingshausen	-27,6 €	-2,8 €	30,4 €	145.631 €
Summe				1.155.627 €

¹⁾ Das Ergebnisverbesserungspotenzial resultiert aus den Kostenunterdeckungen, Kostenüberdeckungen wurden nicht berücksichtigt.
²⁾ Abwasser und Wasser aus dem Haushalt ausgegliedert.
³⁾ Ausgliederung des Gebührenhaushalts zum 1. Januar 2019.
 - = keine Kalkulation nach KAG
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 88: Durchschnittliche kalkulatorische Kostenunterdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2014 bis 2018

Ansicht 88 zeigt, dass Cornberg aufgrund der Ausgliederung der Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser als einzige Gemeinde im Quervergleich keine Kostenunterdeckung auswies. Bei zwölf³⁴⁴ Gemeinden lag das Ergebnisverbesserungspotenzial über fünf Euro je Einwohner. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial errechnete die Überörtliche Prüfung mit 70,8 Euro je Einwohner für Schwalmtal.

Das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial aller geprüften Gemeinden belief sich im Kalkulationszeitraum 2014 bis 2018 auf 1,2 Millionen Euro. Dabei entfiel mit 0,8 Millionen Euro der größte Anteil auf den Abwasserbereich.

Die bestehenden Kostenüberdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 sind in den folgenden fünf Jahren auszugleichen und die Kostenunterdeckungen der Jahre 2014 bis 2018 sollten in den folgenden fünf Jahren ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 KAG).

344 Breitenbach am Herzberg, Breuna, Burgwald, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal, Willingshausen

6.8 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung

Die Gemeinden sind aufgrund des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz – FPStatG) verpflichtet, finanzstatistische Meldungen gegenüber dem Hessischen Statistischen Landesamt vorzunehmen. Die Daten der Finanzstatistik nutzen Bund und Länder zur Überwachung und Analyse der Haushaltswirtschaft von öffentlichen Gebietskörperschaften. Weiterhin dient die Finanzstatistik als Informationsquelle für Gesetzesvorhaben. So wurden auf Basis der Finanzstatistik zuletzt das Schuttschirmgesetz beschlossen und die Reform des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen. Die Finanzstatistik stellt eine wichtige Steuerungsgrundlage für das Land Hessen dar, die auch finanzielle Auswirkungen für alle Kommunen haben kann. Deshalb ist eine hohe Datenqualität der finanzstatistischen Meldungen essenziell.

Aus diesem Grund wurde untersucht, ob die finanzstatistischen Meldungen ordnungsgemäß vorgenommen wurden. Insbesondere wurde analysiert, ob die finanzstatistischen Meldungen vollständig waren und ob die korrekten finanzstatistischen Produktbereiche angesprochen wurden. Dabei wurden Produktbereiche mit hohem Haushaltsvolumen nach offensichtlichen Unrichtigkeiten untersucht.

Vollständige
Erfassung

Zur Prüfung der Vollständigkeit wurde die finanzstatistische Meldung mit der Gesamtfinanzrechnung abgeglichen. Die für die Statistik gemeldeten Zahlungsflüsse müssen mit den Zahlungsflüssen der Gesamtfinanzrechnung übereinstimmen. Ansicht 89 zeigt die Differenz dieser Analyse im Quervergleich.

Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Finanzrechnung in Millionen Euro								
	Laufende Verwaltungstätigkeit		Investitionstätigkeit		Finanzierungstätigkeit		Gesamt- abweichung	In Relation zu den Einzah- lungen in der Finanz- rechnung
	Einzah- lungen	Auszah- lungen	Einzah- lungen	Auszah- lungen	Einzah- lungen	Auszah- lungen		
Breitenbach am Herzberg								
Breitscheid				-0,2			-0,2	-2%
Breuna	0,1	-0,1		-0,4	1,6	-3,2	-2,0	-16%
Burgwald		0,1			1,4		1,4	10%
Cornberg		-2,0					-2,0	-67%
Dipperz	0,5	-0,9	0,1	-0,3	-0,7	-0,1	-1,3	-19%
Gemünden (Wohra)					1,7		1,7	13%
Meinhard	0,1	-0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	-0,4	-4%
Merenberg		0,1					0,1	1%
Reinhardshagen		-0,1	-0,2		2,5		2,3	19%
Ronshausen								
Schrecksbach			-0,4				-0,4	-6%
Schwalmtal								
Willings- hausen	0,1	-0,2					-0,1	-1%

Minuswert bei Einzahlungen = Finanzstatistische Meldung ist höher,
Minuswert bei Auszahlungen = Finanzrechnungswert ist höher.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

Ansicht 89: Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Finanzrechnung in Millionen Euro

Ansicht 89 zeigt, dass lediglich Breitenbach am Herzberg, Ronshausen und Schwalmtal keine Abweichung zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Gesamtfinzrechnung 2018 vorlag.

In Breuna und Schrecksbach wurden Investitionen in Höhe von ca. 0,4 Millionen Euro und 0,4 Millionen Euro in der Finanzrechnung erfasst, jedoch nicht statistisch gemeldet.

In Reinhardshagen wurden 2,5 Millionen Euro Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit zwar in der Finanzrechnung, aber nicht in der Finanzstatistik erfasst. Ebenfalls hohe Abweichungen lagen in Breuna und Gemünden (Wohra) vor.

Bei der laufenden Verwaltungstätigkeit hatte Cornberg mit 2,0 Millionen Euro die höchsten Abweichungen. Dies resultiert aus nicht zugeordneten Finanzkonten zur Finanzstatistik. Bei der Erhebung wurde festgestellt, dass ein programmseitiger Hinweis beim Erstellen der Finanzstatistischen Meldung nicht beachtet wurde.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, bei der Erstellung der finanzstatistischen Meldungen Programmhinweisen nachzugehen beziehungsweise programmintegrierte Prüfverfahren auszuführen, um fehlende Konten, Produkte oder Kostenstellen zuzuordnen.

Bei der Zuordnung auf die finanzstatistischen Produktbereiche gab es in Breitscheid, Gemünden (Wohra), Meinhard, Schrecksbach, Schwalmtal und Willingshausen Auffälligkeiten.

Die sechs Gemeinden erfassten Investitionen bei der Allgemeinen Finanzwirtschaft (Produktbereich 16), obwohl sie den jeweiligen Produktbereichen zuzuordnen sind, in denen die Investitionen zur Aufgabenerfüllung beitragen. Hieraus entstanden in Summe Abweichungen von über 1,2 Millionen Euro. Die betroffenen Produktbereiche wurden zu günstig dargestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Feststellungen zum Anlass zu nehmen, künftig vor Abgabe der finanzstatistischen Meldungen Abgleiche mit der Finanzrechnung vorzunehmen sowie auf eine korrekte Zuordnung der Zahlungsströme zu achten. Um die korrekte Zuordnung zu den Produktbereichen zu erleichtern, wurde unter Koordination der Überörtlichen Prüfung in einer Arbeitsgruppe ein Produktbuch entwickelt.³⁴⁵

6.9 Zusammenfassung und Ausblick

Die geprüften Gemeinden konnten im Prüfungszeitraum überwiegend eine positive Haushaltsentwicklung verzeichnen. Diese positive Entwicklung war in Bezug auf die Gemeinschaftssteuern konjunkturell beeinflusst. Die seit Jahren positive konjunkturelle Entwicklung erfuhr im Frühjahr 2020 durch die Corona-Pandemie ein jähes Ende. Die Auswirkungen treffen nahezu alle Kommunen und führen zu einem deutlichen Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen und lassen auch erhebliche Gewerbesteuerrückzahlungen erwarten. Die kommunalen Haushalte werden sich gegenüber der ursprünglichen Planung stark verschlechtern. Diese drastischen Umstände erfordern nach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen. Dazu zählen Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Produktbereichen, kostendeckende Gebühren und eine regelmäßige Prüfung der freiwilligen Leistungen. Eine wichtige Rolle für eine stabile Haushaltslage kann, insbesondere bei kleineren Kommunen, die interkommunale Zusammenarbeit einnehmen. Kleinere Kommunen können durch effektive Zusammenarbeiten verhältnismäßig große Einsparungen generieren. Durch die Digitalisierung sollten Hindernisse zur Zusammenarbeit abgebaut werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um die negativen Folgen der Pandemie auf die Haushaltslage abzuschwächen.

Die coronabedingten Ereignisse erfordern schnelle Reaktionen in der Kommunalverwaltung. Um in der Krise richtig steuern zu können ist auch die Aktualität des Rechnungswesens entscheidend. Bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse gab es erhebliche Rückstände. Die fehlenden und ungeprüften Jahresabschlüsse führen zu fehlender Transparenz bei Aussagen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage. Für den politischen Entscheidungsprozess fehlen somit belastbare Ist-Werte aus der Vergangenheit, auf die zukünftige Planungen sowie die Steuerung basieren sollten. Es sollte das Ziel sein, die Jahresabschlüsse fristgerecht aufzustellen und prüfen zu lassen.

345 Vgl. Produktbuch: Erläuterungen zum Produktbereichsplan nach Muster 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO (https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/produktbuch_2020-06-25.pdf).

Im Bereich der Kinderbetreuung wird der personelle Mindeststandard durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ erhöht. Als teilweisen finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand des höheren personellen Mindeststandards sieht das Land Hessen pauschale Zuschüsse vor. Diese Pauschale sollen aber nur die Einrichtungen erhalten, die den Personaleinsatz im Vergleich zum 1. August 2019 am 1. August 2020 erhöhen. Die Einrichtungen, die bereits bisher freiwillig den geforderten höheren Personalstandard vorhielten (aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenziale) bekommen bei den vorgesehenen Förderbedingungen hierfür grundsätzlich keine Zuschüsse.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Förderbedingungen zu überdenken und sie zu vereinfachen.

Die Gebührenhaushalte der geprüften Gemeinden waren weitestgehend nicht kostendeckend. Die Kommunen sind gesetzlich dazu verpflichtet, kostendeckende Gebühren zu erheben. Diese stellen einen wichtigen Bestandteil zu einem ausgeglichenen Haushalt dar. Ziel sollte es sein, kostendeckende Gebühren unter Berücksichtigung der vorzutragenden Unterdeckungen zu kalkulieren und zu erheben.

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

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Breitenbach am Herzberg	2014	154	-	157	2.747	55	17,8%	162	277	260	45
	2015	111	-	107	2.853	55	6,0%	56	204	333	35
	2016	170	-	222	3.075	55	24,3%	244	407	354	45
	2017	252	-	270	3.345	55	27,4%	299	517	508	45
	2018	227	-	210	3.555	55	11,5%	140	385	605	45
Breitscheid	2014	-310	≥ 0	-276	20.083	40	-21,1%	-386	125	-291	10
	2015	204	-	245	20.329	55	1,1%	23	268	-199	30
	2016	336	-	375	20.704	55	11,5%	300	563	-454	40
	2017	408	-	417	21.120	55	22,4%	668	977	-50	40
	2018	214	-	324	21.462	55	11,8%	335	639	999	45
Breuna	2014	709	-	207	17.849	55	37,6%	621	980	-943	40
	2015	-413	-413	-558	17.291	5	5,8%	109	582	-1.035	30
	2016	-525	-525	-601	16.690	5	4,6%	88	601	-984	30
	2017	-94	-94	32	16.725	10	15,6%	347	1.131	-830	40
	2018	-157	-157	-135	16.514	5	18,0%	402	931	1.735	45
Burgwald	2014	199	-	209	9.393	55	10,0%	274	814	-4.284	40
	2015	-134	-134	-84	9.309	5	-19,9%	-498	75	-4.102	10
	2016	380	-	499	9.808	55	36,3%	1.159	1.791	-2.676	40
	2017	1.168	-	1.197	11.005	55	35,5%	1.375	2.060	-1.539	40
	2018	751	-	763	11.705	55	21,9%	794	1.506	-482	40
Cornberg	2014	-281	-281	-328	-638	0	-31,8%	-242	-109	-2.420	0
	2015	-423	-423	-438	-1.374	0	-75,7%	-431	-331	-2.747	0
	2016	43	-	143	-1.088	50	20,9%	229	310	-2.523	40
	2017	22	-	-7	-1.102	45	5,8%	62	148	-2.709	30
	2018	232	-	272	721	55	17,0%	140	230	-334	40

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Dipperz	2014	422	-	611	9.055	55	35,3%	593	722	1.623	45
	2015	182	-	248	10.203	55	46,6%	782	940	2.592	45
	2016	248	-	289	9.914	55	-21,8%	-207	-113	3.250	5
	2017	860	-	882	11.496	55	63,5%	1.502	1.596	2.596	45
	2018	351	-	411	11.085	55	40,5%	1.013	1.163	3.269	45
Gemünden (Wohra)	2014	-405	-394	-399	4.001	5	-24,9%	-483	-55	-1.710	0
	2015	-577	-566	-619	3.383	5	-42,9%	-890	-452	-5.643	0
	2016	116	-	-38	3.345	50	-3,2%	-72	376	-3.221	10
	2017	43	-	25	3.282	55	20,5%	508	1.002	-3.110	40
	2018	787	-	875	5.006	55	13,3%	445	974	737	45
Meinhard	2014	-1.118	-1.118	-1.015	-4.950	0	-34,9%	-804	-168	-4.168	0
	2015	-310	-310	-305	-1.702	0	-14,9%	-398	102	-5.297	10
	2016	278	-	276	-1.426	50	14,5%	478	927	-4.833	40
	2017	162	-	236	-1.190	50	28,5%	991	1.424	-3.752	40
	2018	673	-	671	2.541	55	22,1%	790	1.214	1.267	45
Merenberg	2014	-768	-768	-755	4.637	5	-22,9%	-318	210	-3.467	10
	2015	-157	-157	-142	4.843	5	-1,6%	-30	484	-3.406	10
	2016	-277	-277	-364	4.479	5	2,9%	63	617	-3.129	30
	2017	693	-	807	5.286	55	-13,1%	-288	413	-2.850	10
	2018	645	-	909	7.745	55	11,1%	293	1.078	428	45
Reinhardshagen	2014	-285	-244	-158	2.638	5	-14,2%	-301	183	-1.451	10
	2015	-65	-65	-28	2.610	5	-6,9%	-171	448	-1.141	10
	2016	-505	-505	-282	2.328	5	-18,6%	-471	67	-1.533	10
	2017	-575	-575	-338	1.990	5	-11,5%	-300	234	-2.036	10
	2018	-106	-106	-162	3.629	5	10,5%	311	863	644	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeiträgen $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische freie Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%^{3)}$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Ronshausen	2014	-89	≥ 0	-76	9.055	40	-7,6%	-104	229	-1.077	10
	2015	-6	≥ 0	-3	10.203	40	-0,9%	-13	220	-8	10
	2016	-117	≥ 0	-118	9.914	40	-0,4%	-6	252	450	15
	2017	88	-	86	11.496	55	4,6%	72	332	-254	30
	2018	764	-	765	11.085	55	15,8%	301	557	3.269	45
Schrecksbach	2014	22	-	16	-213	50	-12,2%	-195	474	-2.757	10
	2015	413	-	335	74	55	-39,2%	-665	16	-7.096	10
	2016	399	-	401	471	55	-21,9%	-439	226	-7.852	10
	2017	850	-	855	1.330	55	12,6%	278	934	-7.720	40
	2018	805	-	881	4.030	55	13,3%	293	963	-234	40
Schwalmtal	2014	-743	≥ 0	-719	7.418	40	-15,4%	-142	-25	-92	0
	2015	-450	≥ 0	-454	6.964	40	-5,5%	-74	74	-741	10
	2016	-58	≥ 0	-59	6.904	40	3,8%	58	364	-802	30
	2017	84	-	85	6.913	55	8,9%	152	512	-391	40
	2018	169	-	179	7.371	55	12,3%	223	631	1.108	45
Willingshausen	2014	-385	≥ 0	-340	4.141	40	-23,1%	-583	27	-3.229	10
	2015	-619	≥ 0	-524	3.617	40	-17,6%	-445	219	-2.915	10
	2016	221	-	240	3.857	55	8,0%	239	927	-2.239	30
	2017	-350	≥ 0	-312	3.545	40	6,9%	209	924	-1.829	30
	2018	407	-	978	5.260	55	26,5%	923	1.641	70	45

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

¹⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeiträgen aus Vorjahren ≥ 0
²⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
³⁾ „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

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

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Breitenbach am Herzberg	2014	86	298	196	264	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2015	115	-68	608	632	nein	55	35	90	stabil	
	2016	112	15	243	267	ja	55	45	100	stabil	
	2017	105	224	•	•	ja	55	45	100	stabil	
	2018	90	153	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Breitscheid	2014	86	1.027	•	•	nein	40	10	50	instabil	stabil
	2015	8	661	•	•	ja	55	30	85	stabil	
	2016	134	296	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2017	28	303	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	84	91	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Breuna	2014	82	398	1.071	1.010	ja	55	40	95	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	71	667	706	645	ja	5	30	35	instabil	
	2016	65	302	•	•	ja	5	30	35	instabil	
	2017	77	231	•	•	ja	10	40	50	instabil	
	2018	89	•	○	○	ja	5	45	50	instabil	
Burgwald	2014	66	671	•	•	nein	55	40	95	stabil	stabil
	2015	64	711	•	•	nein	5	10	15	instabil	
	2016	70	668	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2017	78	317	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	84	•	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Cornberg	2014	65	826	938	900	nein	0	0	0	instabil	fragil
	2015	•	725	•	•	nein	0	0	0	instabil	
	2016	126	360	•	•	nein	50	40	90	stabil	
	2017	133	340	•	•	ja	45	30	75	stabil	
	2018	145	•	○	○	ja	55	40	95	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2	Gesamtschuldensumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Dipperz	2014	19	-10	-553	-562	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2015	60	31	-511	-559	ja	55	45	100	stabil	
	2016	73	30	-477	-487	nein	55	5	60	instabil	
	2017	105	-14	-562	-384	nein	55	45	100	stabil	
	2018	14	-40	-565	-588	ja	55	45	100	stabil	
Gemünden (Wohra)	2014	79	621	•	•	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	123	584	•	•	nein	5	0	5	instabil	
	2016	63	261	•	•	nein	50	10	60	instabil	
	2017	105	331	•	•	nein	55	40	95	stabil	
	2018	60	•	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Meinhard	2014	83	811	780	789	nein	0	0	0	instabil	fragil
	2015	236	608	525	543	nein	0	10	10	instabil	
	2016	193	276	176	178	ja	50	40	90	stabil	
	2017	19	457	•	•	ja	50	40	90	stabil	
	2018	141	•	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Merenberg	2014	199	634	1.011	•	nein	5	10	15	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	95	586	•	•	nein	5	10	15	instabil	
	2016	114	221	•	•	nein	5	30	35	instabil	
	2017	149	234	•	•	nein	55	10	65	instabil	
	2018	21	2	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Reinhardshagen	2014	237	795	717	307	nein	5	10	15	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	156	810	377	351	nein	5	10	15	instabil	
	2016	63	492	•	•	nein	5	10	15	instabil	
	2017	61	217	•	•	nein	5	10	15	instabil	
	2018	62	•	○	○	nein	5	45	50	instabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)						Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Ronshausen	2014	79	735	508	467	nein	40	10	50	instabil	fragil
	2015	100	544	234	270	nein	40	10	50	instabil	
	2016	72	340	189	178	nein	40	15	55	instabil	
	2017	83	225	•	•	nein	55	30	85	stabil	
	2018	110	•	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Schrecksbach	2014	94	952	416	355	nein	50	10	60	instabil	fragil
	2015	177	1.209	•	•	nein	55	10	65	instabil	
	2016	106	844	•	•	ja	55	10	65	instabil	
	2017	196	•	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	263	•	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Schwalmtal	2014	20	728	•	•	ja	40	0	40	instabil	fragil
	2015	117	362	•	•	ja	40	10	50	instabil	
	2016	18	309	•	•	ja	40	30	70	stabil	
	2017	156	455	•	•	ja	55	40	95	stabil	
	2018	118	•	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Willingshausen	2014	136	634	•	•	nein	40	10	50	instabil	fragil
	2015	121	583	•	•	nein	40	10	50	instabil	
	2016	196	302	•	•	nein	55	30	85	stabil	
	2017	133	231	•	•	ja	40	30	70	stabil	
	2018	200	•	○	○	ja	55	45	100	stabil	

= fristgerecht (in Tagen)
 = nicht fristgerecht (in Tagen)

und • = fällig, jedoch nicht erfüllt
 ○ = Frist nicht fällig

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte
 und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil
 konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2020

FACHPRÜFUNGEN

7 „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ – 219. Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

Die 219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ verfolgte das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der ekom21 – KGRZ Hessen sowie ihrer Beteiligungen zu untersuchen.

Geprüfte
Körperschaften

ekom21 – KGRZ Hessen (Körperschaft des öffentlichen Rechts) mit ihren Beteiligungen



Ansicht 90: „219. Prüfung: Kommunales Gebietsrechenzentrum“ –
Standorte der ekom21 – KGRZ Hessen

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen, bestehend aus den Aufwendungen der geprüften Körperschaften ekom21 – KGRZ Hessen und ekom21 GmbH stieg im Prüfungszeitraum von 90 Millionen Euro auf rund 137 Millionen Euro an.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	27. März 2019
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	20. Mai 2020
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn (vgl. Seite 323)

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Ansicht 91: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

7.2	Leitsätze	191
7.3	Rechtliche Grundlagen	192
7.4	Historie der kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen ..	193
7.5	Infrastruktur des Rechenzentrumsbetriebs	197
7.6	IT-Sicherheit	199
7.7	Dienstleistungen	204
7.8	Wirtschaftlichkeit	208
7.9	Wirtschaftlichkeit der technischen Leistungserbringung	213
7.10	Risiken	215
7.11	Strategie und Digitalisierung	221
7.12	Herausforderungen für das Personalmanagement	222
7.13	Zusammenfassung und Ausblick	223

Gliederung

7.2 Leitsätze

Wirtschaftlich war die ekom21 – KGRZ Hessen im Prüfungszeitraum gut aufgestellt und konnte zur Finanzierung auf Verbandsumlagen verzichten. Die ekom21 – KGRZ Hessen wies eine angemessene Vermögens-, Finanz- und Ertragslage auf.

Seite 208 ff.

Die ekom21 – KGRZ Hessen war auf Basis von IT-Grundschutz zertifiziert nach ISO 27001. Das Druckzentrum und mehrere technische Fachbereiche waren zudem für Qualitätsmanagement nach ISO 9001:2015 zertifiziert. Über alle Unternehmensbereiche fehlte allerdings ein ganzheitliches Qualitätsmanagement. Die technische Infrastruktur und die IT-Sicherheit entsprachen den Sicherheitsstandards.

Seite 197

Das Leistungsangebot war vielfältig und wurde von den Mitgliedern im Prüfungszeitraum mit steigendem Umfang nachgefragt. Die Leistungen waren kostendeckend.

Seite 204 f.

Das Geschäftsvolumen der ekom21 – KGRZ Hessen stieg im Prüfungszeitraum um 56 Prozent an (Umsatzerlöse). Obwohl sich auch der Materialaufwand annähernd verdoppelte, stieg der Personalaufwand in geringem Maße (36 Prozent).

Seite 208 f.

Seite 215 ff.

In den Jahren 2014 und 2015 war die Rechtssicherheit bei einzelnen vergabeberechtigten Fragestellungen nicht gegeben. Die Rechtssicherheit war bei der Korruptionsvorbeugung im Prüfungszeitraum nicht vollständig gegeben.

Seite 218 f.

Mit Inkrafttreten des § 2b UStG bestand das Risiko, dass nach Ablauf der Übergangsregelung ab dem Jahr 2023, die Leistungen der ekom21 – KGRZ Hessen der Umsatzsteuerpflicht unterliegen könnten. Hier sind Vorkehrungen zu treffen, um zusätzliche Belastungen für die Mitglieder zu verhindern.

Seite 223

Gerade die Corona-Pandemie hat eindrucksvoll gezeigt, wie wichtig im beruflichen und privaten Alltag die Digitalisierung ist und welchen relevanten Beitrag sie zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens und des Verwaltungshandelns unter Kontaktbeschränkungen leistet. Der Bedarf zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ist dadurch - neben den ohnehin schon bestehenden gesetzlichen Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes - nochmals gestiegen. Die ekom21 – KGRZ Hessen hat hierfür die Prozessplattform civento entwickelt, die den Kommunen vom Land Hessen für fünf Jahre unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden soll. Damit wären die Weichen gestellt, um gemeinsam mit dem Land auf einheitlicher Ebene standardisierte Lösungen bereit zu stellen und kleinteilige Insellösungen vermeiden zu können.

Seite 194

Die Aufbauorganisation der ekom21 – KGRZ Hessen war stark hierarchisch gegliedert, was Einfluss auf Entscheidungswege und Entwicklungszyklen hatte. Der kulturelle Wandel mit der steigenden Digitalisierung der Verwaltungsprozesse kann auch intern genutzt werden, die Entwicklung zu einem modernen, agilen Dienstleistungsunternehmen voranzutreiben.

7.3 Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage der ekom21 – KGRZ Hessen ist das hessische Datenverarbeitungsverbundgesetz (DV-VerbundG).³⁴⁶ Unter § 2 sind die kommunalen Gebietsrechenzentren geregelt.³⁴⁷

³⁴⁶ Datenverarbeitungsverbundgesetz (DV-VerbundG), GVBl. II 300-32, in der Fassung vom 4. April 2007 (GVBl. I S. 258), zuletzt geändert durch Artikel 20 des Gesetzes vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218)

³⁴⁷ § 2 DV-VerbundG – Kommunale Gebietsrechenzentren

(1) Das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kassel, das Kommunale Gebietsrechenzentrum Kommunale Informationsverarbeitung in Hessen und das in Abwicklung befindliche Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Es finden die für Zweckverbände geltenden Vorschriften des Gesetzes über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2005 (GVBl. I S. 229), Anwendung, soweit nicht in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

(2) Bei der Auflösung und Abwicklung eines kommunalen Gebietsrechenzentrums gelten die §§ 27 und 41 des Hessischen Beamtengesetzes entsprechend.

(3) Die kommunalen Gebietsrechenzentren erheben Benutzerentgelte.

(4) Für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der kommunalen Gebietsrechenzentren gelten die Vorschriften für kommunale Eigenbetriebe entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

(5) Aufsichtsbehörde ist das Regierungspräsidium Gießen.

Das DV-VerbundG legt fest, dass im Weiteren die Regelungen des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)³⁴⁸ Anwendung finden. Für die Wirtschaftsführung und die Rechnungslegung der Rechenzentren gelten die Vorschriften des Eigenbetriebsgesetzes³⁴⁹. Damit finden die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches³⁵⁰ über Buchführung, Inventar und Aufbewahrung Anwendung.

7.4 Historie der kommunalen Gebietsrechenzentren in Hessen

Die ekom21 – KGRZ Hessen ging aus fünf kommunalen Gebietsrechenzentren hervor, die 1970 gegründet wurden³⁵¹. Im Jahr 1996 schlossen sich die kommunalen Gebietsrechenzentren Starkenburg (Darmstadt), Frankfurt am Main und Gießen zur Kommunalen Informationsverarbeitung in Hessen (KIV) zusammen.

Die KIV in Hessen und das KGRZ Kassel gründeten im Jahr 2001 das Gemeinschaftsunternehmen ekom21 GmbH. Im Jahr 2008 schlossen sich KIV Hessen und das KGRZ Kassel zur „ekom21 – KGRZ Hessen“ zusammen. Das verbleibende Kommunale Gebietsrechenzentrum Wiesbaden löste sich per Beschluss der Verbandsversammlung vom 16. Oktober 2003 auf.

Die ekom21 – KGRZ Hessen unterhält drei Standorte in Darmstadt, Gießen und Kassel. Gießen ist Sitz der Geschäftsführung.

Gemäß § 3 der Satzung hat die ekom21 – KGRZ Hessen die Aufgabe Datenverarbeitungsverfahren, Datenverarbeitungsleistungen und Datenübertragungsnetze sowie IT-Dienstleistungen aller Art zur Erledigung oder Vereinfachung von Verwaltungsaufgaben mit technikerunterstützter Informationsverarbeitung zur Verfügung zu stellen und zu unterhalten, insbesondere entsprechend dem Bedarf der Mitglieder.³⁵²

348 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2019 (GVBl. S. 416).

349 Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) (GVBl. II 331-6), in der Fassung vom 9. Juni 1989 (GVBl. I S. 154), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 14. Juli 2016 (GVBl. S. 121)

350 Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102)

351 Starkenburg (Darmstadt), Frankfurt am Main, Gießen, Kassel und Wiesbaden

352 § 3 Aufgaben

1. die betriebliche Abwicklung der landeseinheitlichen und rechenzentrumsspezifischen Verfahren sicherzustellen,
2. bei der Inbetriebnahme und der laufenden Anwendung von Verfahren und Programmen zu beraten und zu unterstützen,
3. Programme und Verfahren zu entwickeln und zu pflegen, speziell landeseinheitliche und rechenzentrumsspezifische, soweit sie nicht von Dritten übernommen werden,
4. Beratung und Unterstützung auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik einschließlich der Durchführung von Schulungsmaßnahmen,
5. Auswahl und Beschaffung von Hardware und Software,
6. die Prüfung der bereitgestellten Programme und Verfahren des Finanzwesens gemäß § 111 Abs. 2 und § 131 Abs. 1 Nr. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu veranlassen; § 3 Abs. 2 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) findet Anwendung.
7. Beratung und Unterstützung auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit, soweit sich dies auf Fragestellungen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie bezieht.
8. Beratung, Unterstützung und Bereitstellung oder Vermittlung von elektronischen Identifizierungssystemen zur Identifizierung und zum Identitätsnachweis sowie Verfahren zum Identitätsmanagement.

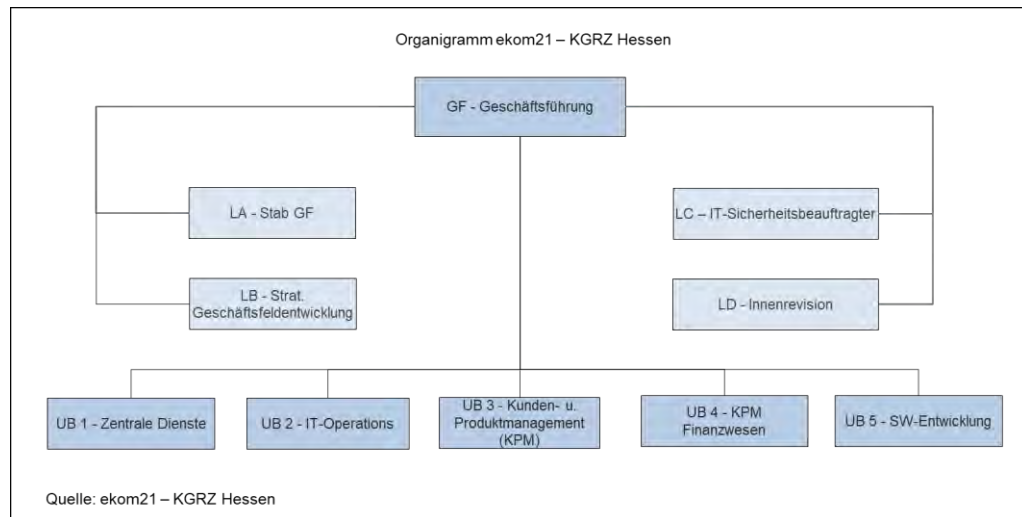
ekom21 GmbH

Der ekom21 GmbH, als hundertprozentige Tochter der ekom21 – KGRZ Hessen³⁵³ waren nach dem Gesellschaftsvertrag (§ 2) folgende Aufgaben zugewiesen:

Gegenstand des Unternehmens ist es, informations- und kommunikationstechnische sowie beratende Dienstleistungen aller Art sowie die Entwicklung, den Handel mit Hard- und Software und die Schulung bei EDV-Anwendungen zu erbringen.

Interne Organisation

Die ekom21 – KGRZ Hessen war nach funktionalen Gesichtspunkten hierarchisch in fünf Unternehmensbereiche (UB) organisiert. Des Weiteren waren der Geschäftsführung vier Stabstellen zugeordnet³⁵⁴. Die Aufbauorganisation der ekom21 – KGRZ Hessen zeigt Ansicht 93.



Ansicht 92: Organigramm ekom21 – KGRZ Hessen

Die Aufbauorganisation der ekom21 – KGRZ Hessen war streng hierarchisch gegliedert, was Einfluss auf Entscheidungswege und Entwicklungszyklen hatte. Der kulturelle Wandel mit der steigenden Digitalisierung der Verwaltungsprozesse kann auch intern genutzt werden, die Entwicklung zu einem modernen, agilen³⁵⁵ Dienstleistungsunternehmen voranzutreiben.

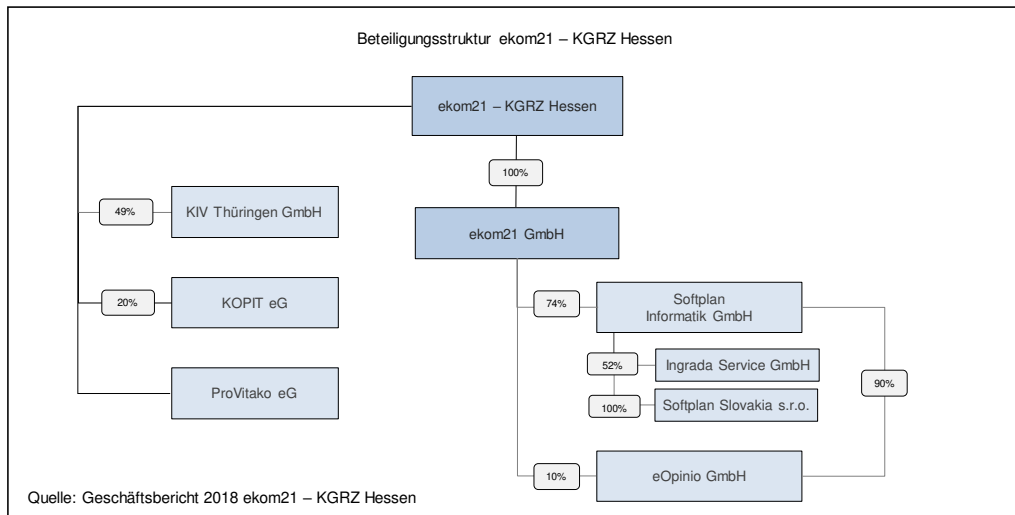
Beteiligungen

Neben der ekom21 GmbH war die ekom21 – KGRZ Hessen an weiteren Unternehmen beteiligt. Die Beteiligungsstruktur der ekom21 – KGRZ Hessen zeigt Ansicht 93.

353 Die Stammeinlagen werden
 - i.H.v. € 300.000,00 von dem KGRZ KIV in Hessen
 - i.H.v. € 200.000,00 von dem KGRZ Kassel
 gehalten.

354 LA, LB, LC, LD

355 Agilität ist ein Merkmal des Managements einer Organisation (Wirtschaftsunternehmen, Non-Profit-Organisation oder Behörde), flexibel und darüber hinaus proaktiv, antizipativ und initiativ zu agieren, um in einem zunehmend turbulenten, unbeständigen Umfeld notwendige Veränderungen einzuführen.



Ansicht 93: Beteiligungsstruktur ekom21 – KGRZ Hessen

Die KIV Thüringen GmbH ist ein Unternehmen des Gemeinde -und Städtebundes Thüringen e.V. und der ekom21 – KGRZ Hessen (48,8 Prozent). Die KOPIT eG (Kooperationsplattform IT öffentliche Auftraggeber eG mit Sitz in Wiesbaden) konzentriert ihre Aktivitäten zunächst auf Einkaufskooperationen der Mitglieder³⁵⁶. Die Softplan Informatik GmbH ist eines der führenden Systemhäuser für kommunale geografische Informationssysteme (GIS) in Deutschland mit Sitz in Wettenberg bei Gießen.

Die INGRADA Service GmbH ist ein Tochterunternehmen der Softplan Informatik GmbH. 1997 gegründet betreut die INGRADA Service GmbH INGRADA-Anwender im süddeutschen Raum in allen Vertriebs- und Supportfragen. Die Softplan Slovakia s.r.o. ist ein Tochterunternehmen der Softplan Informatik GmbH mit Sitz in Bratislava. Die Softplan Slovakia s.r.o. wurde 1999 gegründet und bietet GIS-Lösungen auf der Basis von INGRADA und Softwareentwicklungsleistungen an.

Die eOpinio GmbH mit Sitz in Wettenberg wurde im Mai 2009 als Forschungs-spin-Off der Justus-Liebig-Universität Gießen gegründet und hat sich auf die Meinungsforschung im Auftrag von Kommunen, öffentlichen Institutionen und Unternehmen spezialisiert.

Die ekom21 – KGRZ Hessen ist Mitglied der Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister Vitako e.V. In der Vitako bündeln 52 Rechenzentren, Software- und IT-Serviceunternehmen mit über 13.100 Beschäftigten ihr Know-how und stellen es den Kommunen zur Verfügung. Der Verband hat seinen Sitz in Berlin.³⁵⁷

Kooperationen

356 HZD, ekom21 – KGRZ Hessen, Goethe-Universität, Kommunale Datenzentrale Mainz – KDZ Mainz –, Technische Universität (TU) Darmstadt

357 www.vitako.de/SitePages/Verband.aspx (zuletzt aufgerufen am 13. Januar 2020)

Mitglieder der Körperschaft ekom21 – KGRZ Hessen sind Gebietskörperschaften und sonstige juristische Personen.³⁵⁸ Die 492 Mitglieder im Jahr 2018 setzten sich zusammen aus

- 19 Landkreisen³⁵⁹,
- 165 Städten,
- 212 Gemeinden,
- 22 Beteiligungsunternehmen der Kommunen³⁶⁰,
- 61 Zweckverbänden,
- Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV),
- drei hessischen kommunalen Spitzenverbänden,
- Land Hessen (vertreten durch das RP Kassel)
- und acht sonstigen Mitgliedern (so Kassenärztliche Vereinigung).

Von 444 hessischen Kommunen³⁶¹ waren damit 396 Mitglied, was einem Anteil von rund 89 Prozent entspricht.

Die Mitglieder sind berechtigt, die von der Körperschaft ekom21 – KGRZ Hessen bereitgestellten Verfahren und sonstige Leistungsangebote insgesamt oder einzeln zu nutzen. Näheres regelt eine Benutzungsordnung. Die Körperschaft ekom21 – KGRZ Hessen gibt für ihre Mitglieder eine jährliche fortgeschriebene Aufstellung der bereitgestellten Verfahren und der sonstigen Leistungsangebote heraus.

Zwischen der ekom21 – KGRZ Hessen und ihren Benutzern besteht ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis (§ 4 Absatz 1 Benutzungsordnung der ekom21 – KGRZ Hessen).³⁶² Benutzer sind dessen satzungsgemäße Mitglieder sowie Dritte. Die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen sind berechtigt, deren Leistungen in Anspruch zu nehmen.

358 Gemäß § 2 Absatz 2 der Satzung können auf Antrag folgende Körperschaften Mitglieder werden:

1. Gemeinden und Gemeindeverbände
2. Juristische Personen des öffentlichen Rechts, deren Gewährträger Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts sind
3. Kommunale Spitzenverbände
4. Land Hessen

359 Nicht Mitglied waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der Main-Taunus-Kreis und der Rheingau-Taunus-Kreis. Aufgrund der Vorgeschichte mit der Auflösung und der Abwicklung des KGRZ Wiesbadens waren v.a. im Westen von Hessen (Rheingau-Taunus-Kreis, Main-Taunus-Kreis) einige Kommunen nicht Mitglied der ekom21 – KGRZ Hessen.

360 so Stadtwerke, kommunale Krankenhäuser, Eigenbetriebe

361 Im Jahr 2019 gab es in Hessen 418 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 5 kreisfreie Städte und 21 Landkreise.

362 Das Benutzungsverhältnis kann einmalige, wiederkehrende oder dauernde Leistungen umfassen. Es entsteht durch schriftliche Vereinbarung zwischen KGRZ und Benutzer oder im Falle einer vom Benutzer abgegebenen Erklärung, eine oder mehrere Leistungen aus dem Leistungsangebot des KGRZ in Anspruch nehmen zu wollen (Auftrag), nach der Auftragsbestätigung oder Leistungsausführung seitens des KGRZ (Annahme). Die Erklärung des Benutzers soll schriftlich abgegeben und vom KGRZ schriftlich bestätigt werden. Die Bestätigung soll Art, Umfang und Terminierung der beiderseitigen Leistungen, insbesondere die vom Benutzer geforderten Vorleistungen enthalten.

Nach der Benutzungsordnung ist die ekom21 – KGRZ Hessen berechtigt, auch Dritten Leistungen anzubieten, soweit ihre Leistungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern nicht beeinträchtigt wird.

Die Leistungen an Mitglieder werden von der ekom21 – KGRZ Hessen auf der Grundlage einer sogenannten Inhouse-Vergabe erbracht. Danach findet das EU-Vergaberecht keine Anwendung, weil mit der Ausführung des Auftrags eine Einrichtung des Auftraggebers beauftragt wird, die zwar formal und rechtlich von ihm verschieden ist, jedoch materiell unter seiner Kontrolle steht („institutionalisierte/vertikale Zusammenarbeit“).

Vergabepaxis

7.5 Infrastruktur des Rechenzentrumsbetriebs

Die ekom21 – KGRZ Hessen betrieb zwei Rechenzentren an den beiden Standorten in Gießen und in Kassel. Die Rechenzentren waren redundant ausgelegt, so dass der jeweilige Standort die Last des anderen übernehmen könnte. Am Standort Kassel gab es zudem eine zusätzliche Redundanz. Das Rechenzentrum verfügte über zwei getrennte Brandabschnitte, um im Havariefall die Last des anderen Brandabschnittes zu übernehmen.

Seit 2009 lässt sich die ekom21 – KGRZ Hessen vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) nach ISO 27001 auf Basis von IT-Grundschutz überprüfen und zertifizieren.³⁶³ Seitdem führt die ekom21 – KGRZ Hessen das BSI-Zertifikat und hat in der Zwischenzeit drei weitere Re-Zertifizierungen und jährlichen Audits durch die Zertifizierungsstelle vorgenommen. Die letzte Prüfung fand im April 2018 statt.³⁶⁴

Gegenstand der Untersuchung waren die informationstechnischen Anlagen, Prozesse und Lösungen der ekom21 – KGRZ Hessen, die zur Erbringung der ASP-Dienstleistungen erforderlich sind. Besonders die Informationssysteme, die direkt über Fachverfahren und indirekt über Kommunikationssysteme mit den angebotenen ekom21 – KGRZ Hessen Dienstleistungen verzahnt sind, wurden geprüft. Das Untersuchungsergebnis war positiv und die Re-Zertifizierung wurde erneut erteilt. Damit erhielt die ekom21 – KGRZ Hessen das BSI-Zertifikat bis zum Jahr 2021.

Ziel des Rechenzentrumsbetriebes war es, einen speziellen Fokus auf Ausfallsicherheit, Redundanz und IT-Sicherheit zu legen, dabei aber das Optimum zwischen Preis und Sicherheit zu finden. Das Rechenzentrum wies im Vergleich zu Rechenzentren vergleichbarer Größe und Leistungsumfang einen hohen Virtualisierungsgrad auf.³⁶⁵

363 ISO 27001 ist ein international anerkannter Standard zum Thema Informationssicherheits-Management. Organisationen aller Branchen können ihr Informationssicherheits-Managementsystem (ISMS) - also ihre Prozesse und Maßnahmen zur Gewährleistung der Informationssicherheit - nach ISO 27001 zertifizieren lassen. Voraussetzung für die Vergabe eines ISO 27001-Zertifikats auf der Basis von IT-Grundschutz ist eine Überprüfung durch einen vom BSI zertifizierten ISO 27001-Grundschutz-Auditor.

364 Der Untersuchungsgegenstand umfasste die informationstechnischen Anlagen und Lösungen der ekom21 KGRZ Hessen an den Standorten Darmstadt, Gießen und Kassel, die zur Erbringung der ASP -Dienstleistungen erforderlich sind. Betrachtet wurde die IT-Infrastruktur, die zur Erfüllung der Aufgaben an den genannten Standorten dient. Zertifikatsnummer: BSI-IGZ-0322-2018, gültig bis: 6. Juli 2021.

365 Die Virtualisierung ist ein wichtiges Konzept der IT. Durch das Einfügen einer Abstraktionsschicht zwischen physikalischen Ressourcen und der Anwendung lassen sich Geräte, Betriebssysteme oder Services virtuell nachbilden. Vorhandene Ressourcen waren besser ausnutzbar und mehrere virtuelle Rechner oder Betriebssysteme innerhalb eines physikalischen Systems betreibbar. Virtualisierung ist für Hardware, Software und Netzwerkfunktionen möglich.

Das verwaltete Datenvolumen war mit der wachsenden Digitalisierung von Verwaltungsleistungen seit der 120. Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ im Jahre 2008 jährlich um rund 25 Prozent gewachsen.

Standardisierung

Die Standardisierung der Systeme war nicht durchgängig möglich, da eine große Anzahl verschiedener Verfahren wenig Automatisierung zuließen und dadurch Individualösungen notwendig waren. Die Vorgaben hierzu kamen entweder von der Anwendungsentwicklung oder im Falle von zugekauften Softwarelösungen vom jeweiligen Hersteller.

Unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV)

Um den Betrieb bei Störungen der Stromversorgung aufrecht erhalten zu können, hat die ekom21 – KGRZ Hessen Maßnahmen für eine unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV) getroffen. Die eingesetzte USV war ineffizient im Primärbetrieb. Bei einer Nennleistung von 64,8 kW wurde im Leerlauf eine Leistung von 17,9 kW aufgenommen. Die USV Anlage war deshalb so groß dimensioniert, da sie bei Ausfall der Stromversorgung nicht nur das Rechenzentrum, sondern das gesamte Gebäude versorgen muss.³⁶⁶



Ansicht 94: Notfallakkumulatorenschrank im Rechenzentrum Kassel (Aufnahme vom 21. Februar 2019)

Von der ekom21 – KGRZ Hessen wurden in Hessen rund 25.000 Arbeitsplätze zu den üblichen Arbeitszeiten betreut, was eine statische Last bei der Stromversorgung und im Datenvolumen bedeutete. Eine Ausnahme stellte die Anwendung emeld21³⁶⁷ dar, die permanent überwacht wurde, da die Auslastung im Vergleich zu anderen Verfahren starken Schwankungen unterlag.

Betriebliches Kontinuitätsmanagement

Das betriebliche Kontinuitätsmanagement war nach BSI IT Grundschutz 100-4 umgesetzt. Damit waren jährliche Tests je Standort verbunden. Bei der Durchführung der Tests wird auch die Funktion der Kommunikationsanbindung

³⁶⁶ Außerdem musste die USV-Anlage die im Gebäude vorkommenden fünf KHz Störungen filtern, was nur mit einer Anlage dieser Größenordnung möglich ist.

³⁶⁷ Einwohnermeldeverfahren im Angebot der ekom21 – KGRZ Hessen

von/nach außen geprüft (Mitarbeiter als „Externe“ greifen via virtuellem, privaten Netzwerks (VPN) von zu Hause aus zu). Dies ist ein wichtiges Testkriterium, da bei einem ausfallbedingten Wechsel von einem Rechenzentrum auf das andere die Erreichbarkeit der Services gewährleistet sein muss.

Im Command Center (Kontrollraum) der ekom21 – KGRZ Hessen in Gießen überwachten sechs Mitarbeiter in wechselnden Schichten die IT-Anwendungen und die IT-Infrastruktur. Jeder Mitarbeiter konnte die Fehlermeldungen und Zustandsübersicht der Hardware mit verschiedenen Softwarewerkzeugen auf zwei Monitoren überwachen. Zusätzlich zeigte eine große Monitorwand die wichtigsten Übersichten. Das Command Center wurde im Jahr 2017 nach dem Qualitätsmanagementsystem DIN EN ISO 9001:2015 zertifiziert.

Command Center



Ansicht 95: Überwachungsmonitore im Command Center (aus Datenschutzgründen bearbeitete Aufnahme vom 22. Januar 2019)

Mit dem Command Center war ein wirkungsvolles Instrument installiert, das in Echtzeit über Probleme bei der Leistungsbereitstellung informierte und schnelle Eingriffsmöglichkeiten bot.

7.6 IT-Sicherheit

Zur Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus baute die ekom21 – KGRZ Hessen seit 2008 ein formelles Informationssicherheits-Management-System (ISMS³⁶⁸) nach dem Standard ISO 27001 auf.³⁶⁹

Technische und organisatorische Schutzmaßnahmen

368 https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/itgrundschutz_node.html

369 Es lagen hierbei die Anforderungen des IT-Grundschutzkatalogs des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zugrunde. Die erste Zertifizierung („ISO 27001 auf der Basis von IT-Grundschutz“) erfolgte im Jahr 2009, die letzte vollständige Re-Zertifizierung erfolgte im Jahr 2018. Vor jeder Zertifizierung wurde eine umfassende externe Prüfung durchgeführt, zusätzlich wurden jeweils jährlich Überwachungsprüfungen mit positivem Ergebnis durchgeführt.

Der Umfang der Zertifizierung war eindeutig dokumentiert; er umfasste die IT-Infrastruktur an den Standorten Darmstadt, Gießen und Kassel, die zur Erbringung von Anwendungsdienstleistungen genutzt wurde.

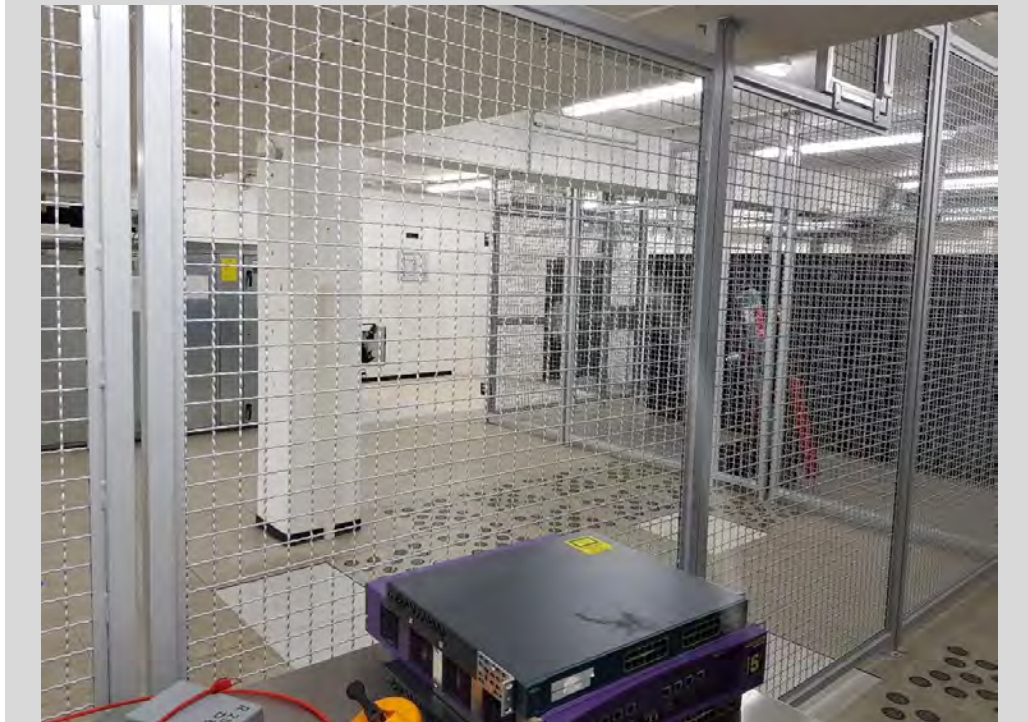
Physische Sicherheit

Alle Mitarbeiter hatten einen Dienstausweis als Sichtausweis und einen RFID-Transponder³⁷⁰ zur Zutrittskontrolle, Zeiterfassung und Identifikation an den Multifunktionsdruckern. Alle von den Prüfern während der örtlichen Erhebungen angetroffenen Mitarbeiter trugen ihren Mitarbeiterausweis sichtbar. Auch bei der Ausweis- und Anmeldepflicht für Besucher und Schulungsteilnehmer wurden während der örtlichen Erhebungen keine Abweichungen beobachtet.

Alarmpläne und Pläne der Sicherheitsanlagen lagen vor. Die Einfahrten der Gebäude waren durch einen Perimeterschutz³⁷¹ gesichert und die Gebäudeeingänge waren während der Bürozeiten besetzt. Die Serverräume in den Kellergeschossen der Standorte Kassel und Gießen waren besonders geschützt:

Standort Gießen

Am Standort Gießen war für den Zutritt zum Kellergeschoss eine separate Freischaltung des RFID-Transponders notwendig. Im Serverraum, der nur mit Kenntnis der PIN für einen Schlüsseltresor oder mit einem Generalschlüssel betreten werden konnte, war ein nochmals mit Gittern abgetrennter Bereich („Käfig“) den Servern der ekom21 – KGRZ Hessen vorbehalten. Dieser Bereich konnte nur mit einem freigeschalteten RFID-Transponder und zusätzlich vergebender PIN als zweitem Faktor betreten werden. Die Verwaltung dieser separaten Zutrittskontrolle erfolgte durch den Stab IT-Sicherheit. Der Versuch, diesen separaten Bereich mit einem nicht freigeschalteten RFID-Transponder des Prüfers zu betreten, schlug fehl. Der Fehlversuch wurde aber nicht als solcher aufgezeichnet, da der Prüfer keine PIN eingegeben hatte; was den Sicherheitsanforderungen an ein solches Zutrittskontrollsystem nicht genügt.



Ansicht 96: Mit Gittern abgetrennter Bereich des Serverraums im Kellergeschoss des Standorts Gießen (Aufnahme vom 12. Februar 2019)

370 RFID-Transponder: Schlüsselanhänger mit Chip, der mit entsprechenden Lesegeräten zur Zutrittskontrolle verwendet werden kann.

371 Unter Perimeterschutz (Freilandschutz) versteht man mechanische und bauliche (Perimetersicherung), sowie organisatorische und personelle Maßnahmen (Perimeterüberwachung) zum Schutz eines Objektes. Ein Perimeterschutz besteht in der Regel aus einer äußeren Umschließung/Umfriedung und Freiland-Sicherungsmaßnahmen. (<https://sicherheits-wiki.org/wiki/Perimeterschutz>).

Der Zutritt zu den Serverräumen wurde kameraüberwacht.



Ansicht 97: Kameraüberwachung des Serverraums im Kellergeschoss des Standorts Gießen (Aufnahme vom 12. Februar 2019)

Externe Personen durften sich gemäß dem Zutrittskonzept an beiden Standorten nur in Begleitung in den Räumlichkeiten aufhalten.

Auch am Standort Kassel befanden sich die Serverräume im Kellergeschoss. Hier musste im Neubau zunächst eine Stahltür passiert werden, auf der sich die vorgeschriebenen Hinweise zur Videoüberwachung und zur eingesetzten Gaslöschanlage befanden.

Standort Kassel



Ansicht 98: Tür zum Kellergeschoss am Standort Kassel (Aufnahme vom 21. Februar 2019)

Der Zutritt zu den Serverräumen war nur über eine Vereinzelungsschleuse möglich und damit nur einzeln betretbar.



Ansicht 99: Vereinzelungsschleuse und zugehörige Anleitung im Kellergeschoss des Neubaus am Standort Kassel (Aufnahme vom 21. Februar 2019)

Der Versuch, die Schleuse mit einem RFID-Transponders eines Prüfers sowie einer fiktiven PIN zu betreten, schlug fehl. Der Fehlversuch wurde im System dokumentiert. Der Kartenleser zur Vereinzelungsschleuse befand sich nicht in der Schleuse, sondern an der Wand im Vorraum der Schleuse, was unüblich war, aber keine gravierende Einschränkung darstellte.

Einstellungen Administration		Ereignisse				
		Datum	Typ	Grund	Adresse	Information
Administratoren		CET 21.02.2019 08:09:40	Administratoren:	Administrator:	0	Host: [REDACTED]
Netzwerk		CET 21.02.2019 08:06:12	Zutritt: Zutritt		0.0.0	Ausweisnummer: [REDACTED] Personen Nummer: [REDACTED]
System		CET 21.02.2019 08:05:15	Zutritt: Abweisung Ausweis unbekannt	Ausweis nicht gefunden	0.0.0	Ausweisnummer: 00306 Ausweisnummer:

Ansicht 100: Abweisung des RFID-Transponders des Prüfers beim Versuch, die Vereinzelungsschleuse am Standort Kassel zu betreten (Aufnahme vom 21. Februar 2019)

Zusätzlich zur Vereinzelungsschleuse befand sich im Lagerraum eine Gittertür, die von innen mit einem berechtigten RFID-Transponder für 30 Sekunden zum Verlassen der Räumlichkeiten geöffnet werden konnte. Die Öffnung dieser als Ausgang deklarierten Tür war während der Begehung mit dem gleichen RFID-Transponder mehrmals hintereinander möglich. In den Räumlichkeiten im Kellergeschoss des Altbaus existierte keine vergleichbare Einrichtung. Die Verwaltung dieser Zutrittskontrolle erfolgte durch den Stab IT-Sicherheit. Alle betreffenden Bereiche waren videoüberwacht.

Externe Personen durften sich gemäß Zutrittskonzept an beiden Standorten nur in Begleitung in den Räumlichkeiten aufhalten. Am Standort Kassel war es möglich, den gesicherten Bereich der Serverräume mehrfach durch eine Gittertür in einen Lagerraum zu verlassen. Hier erfolgte keine logische Prüfung des Aufenthaltsortes des Nutzers. Die durchgängige Videoüberwachung kompensiert dies aber. Die physische Sicherheit der Serverräumlichkeiten war angemessen.

Die Zugriffsberechtigungen regelte eine Richtlinie, die das Minimalprinzip für die Vergabe von Berechtigungen berücksichtigte. Eine Registrierungsstelle befasste sich mit den Kontenvergaben und war für die Vergabe von Berechtigungen für Mitarbeiter und Externe verantwortlich. Benutzerkonten wurden verfahrensspezifisch vergeben und konnten spezifische Gültigkeitszeiträume enthalten. Konten für Externe mussten mit einem Ablaufdatum versehen sein. Es existierte ein Regelprozess zur regelmäßigen Prüfung der an Mitarbeiter vergebenen Berechtigungen im Verzeichnisdienst des Windows-Netzwerks („Active Directory“).

Berechtigungsvergabe

Die ekom21 – KGRZ Hessen setzte auf allen Servern und Endgeräten aktuelle Antivirensoftware ein. Darüber hinaus konnten Mitarbeiter keine Software eigenständig installieren oder auf USB-Schnittstellen zugreifen. Mitarbeiter hatten keine lokalen Administratorrechte; neue Software wurde zentral mittels Softwaredepot und Softwareverteilung zugewiesen. Hinzu kamen weitere Maßnahmen, um den unzulässigen Zugriff von außen auf die Systeme zu verhindern.³⁷² Diese getroffenen Maßnahmen waren angemessen.

Schutz vor Schadsoftware

Die von der ekom21 – KGRZ Hessen getroffenen Maßnahmen zum Schutz der Infrastruktur entsprachen den branchenüblichen Anforderungen an Rechenzentren vergleichbarer Größe. Die umgesetzten Maßnahmen reichten aus, um das in ISO 27001 geforderte Schutzniveau abzudecken.³⁷³

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Hinblick auf die von außen erreichbaren Systeme der ekom21 – KGRZ Hessen, höchste Sicherheitsmaßstäbe nach dem Stand der Technik gemäß IT-Grundschutz anzusetzen, um die IT-Sicherheit der ekom21 – KGRZ Hessen sowie der angeschlossenen Mitglieder zu gewährleisten. Die wenigen identifizierten bestehenden Sicherheitslücken sollten geschlossen werden.³⁷⁴

Die ekom21 – KGRZ Hessen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein theoretisches Angriffsszenario identifiziert, das den Betrieb der Verfahren im Netz der ekom21 – KGRZ Hessen gefährden würde. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurden durch die ekom21 – KGRZ Hessen keine expliziten Angriffsszenarien schriftlich dokumentiert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dies nachzuholen.

Umgang mit IT-Sicherheitsvorfällen

Die ekom21 – KGRZ Hessen hatte für IT-Notfälle ein Notfallmanagementteam (CERT-Team) etabliert. Im Falle eines möglichen Vorfalls durchlief die ekom21 – KGRZ Hessen einen klar definierten und dokumentierten Prozess, der von den Prüfern eingesehen wurde. Hierzu gehörte auch ein Kommunikationskonzept. Die Geschäftsführerkonferenz wurde regelmäßig über den Status

372 Die von extern direkt erreichbaren Systeme wurden von der ekom21 – KGRZ Hessen durch eine „Web Application Firewall“ geschützt. Es war geplant, den Anteil dieser Systeme stetig zu erhöhen. Ein Großteil der Firewall-Systeme verfügte über weitergehende Maßnahmen zur Abwehr von entdeckten Angriffen („Intrusion Prevention“). Die ekom21 – KGRZ Hessen führte eine konsolidierte Auswertung über eine marktübliche Software durch. Zusätzlich führte die ekom21 – KGRZ Hessen einen regelmäßigen, automatisierten Scan auf bekannte Schwachstellen mit einem marktüblichem Schwachstellenscanner durch.

Als weitere Schutzmaßnahme plante die ekom21 – KGRZ Hessen die Nutzung eines „Host Intrusion Detection“-Systems, für das auf allen Servern eine entsprechende Software („Agent“) installiert werden muss, zur erweiterten Erkennung von Angriffen auf den einzelnen Servern.

373 https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/itgrundschutz_node.html (zuletzt aufgerufen am 20. Januar 2020)

374 Das Kryptographiekonzept sollte vervollständigt werden. Das Zutrittskontrollsystem zu den Serverräumen könnte erweitert werden: Fehlversuche sollten auch ohne Eingabe einer PIN erfasst werden. Am Standort Kassel sollte geprüft werden, inwieweit die Zutrittskontrolle zu den Serverräumen durch Ergänzung eines Kartenlesers in der Schleuse sowie logischer Prüfung des Aufenthaltsortes verbessert werden kann.

informiert, um die Informationen für alle Mitarbeiter entsprechend abzustimmen. Für die interne Kommunikation war innerhalb der ekom21 – KGRZ Hessen der IT-Sicherheitsbeauftragte verantwortlich, für die externe Kommunikation die Geschäftsführer.

Der IT-Sicherheitsbeauftragte führte eine Liste mit allen aufgetretenen IT-Sicherheitsvorfällen. Zusätzlich wurden je nach Vorfall Abschlussberichte erstellt, die umfassend die Details zu den jeweiligen Vorfällen anhand der definierten Prozesse enthielten.

Der Prozess zum Umgang mit Sicherheitsvorfällen und IT-Notfällen war klar definiert und wurde gemäß der vorliegenden Dokumentation auch umgesetzt.³⁷⁵ Demnach gab es hier keine Beanstandungen.

7.7 Dienstleistungen

Handelsware

Der Verkauf von Handelsware (Hard- und Software) an ihre Kunden stellte für die ekom21 – KGRZ Hessen ein wichtiges Betätigungsfeld dar. Im Prüfungszeitraum war hier der Umsatz von rund 19 Millionen Euro auf rund 53 Millionen Euro angestiegen. Für die Hardware-Ausstattung der Kunden waren mit verschiedenen Lieferanten Hardware-Rahmenverträge abgeschlossen worden. Die Leistungen wurden europaweit ausgeschrieben.

Fachverfahren

Mehr als 50 Fachverfahren (Software) umfasste das Produktportfolio der ekom21 – KGRZ Hessen. Dazu gehörten nicht nur die zentrale oder dezentrale Bereitstellung der Software, sondern auch der Support und die Wartung sowie die stetige Weiterentwicklung.

Die zentrale Bereitstellung der Fachverfahren (ASP-Betrieb³⁷⁶) stellte das Kerngeschäft der ekom21 – KGRZ Hessen im Bereich Software dar. In geringem Umfang wurde für sieben Landkreise auch Applikations-Hosting für SAP-Anwendungen betrieben. Auch die dezentrale Bereitstellung der Fachverfahren gehörte zum Leistungsumfang der ekom21 – KGRZ Hessen. Sie war im Prüfungszeitraum aber rückläufig im Zusammenhang mit der zunehmenden Digitalisierung.

Die angebotenen Fachverfahren bestanden aus selbstentwickelten Anwendungen sowie aus Anwendungen externer Softwareunternehmen mit denen ein Kooperationsverhältnis bestand. Folgende Ansicht zeigt wie sich die Summe der Umsätze der Kernverfahren Infoma newsystem, PAMELA/emeld21, kfz21, P&I LOGA und owi21³⁷⁷ in den Jahren 2014 bis 2018 entwickelt hat:

375 Es fanden unterjährig mehrere Übungen von Sicherheitsvorfällen und Maßnahmen in den Kategorien Technik, ASP und Personal statt, in denen Notfallmanagementprozesse durchlaufen wurden. Zusätzlich fand einmal jährlich eine Alarmierungsübung des Krisenstabs statt.

376 Der Application Service Provider (ASP) oder Anwendungsdienstleister ist ein Dienstleister, der eine Anwendung zum Informationsaustausch über ein öffentliches Netz (z. B. Internet) oder über ein privates Datennetz anbietet. Der ASP kümmert sich um die gesamte Administration, wie Datensicherung, das Einspielen von Patches usw. Anders als beim Applikations-Hosting ist Teil der ASP-Dienstleistung auch ein Service (z. B. Benutzerbetreuung) um die Anwendung herum. Dabei wird die benötigte Software nicht gekauft, sondern im Bedarfsfall über das Datennetz für die Nutzung angemietet. Mit Hilfe von ASP-Dienstleistungen können Unternehmen ganze Verwaltungsbereiche oder Prozessschritte auslagern und sich damit auf ihr Kerngeschäft konzentrieren.

377 Infoma newsystem ist eine integrierte Komplettlösung für das Finanzwesen, ergänzt um Fachverfahren – etwa im Bereich Kommunale Betriebe, Liegenschafts- und Gebäudeverwaltung sowie Lösungen für eGovernment. Mit zahlreichen Modulen lässt sich die Lösung

Umsatzentwicklung Kernverfahren 2014 bis 2018 ekom21 – KGRZ Hessen						
Prüfungs- zeitraum	2014	2015	2016	2017	2018	Mittelwert
Umsatz Kern- verfahren	33.790.864 €	34.973.834 €	34.779.972 €	35.508.225 €	38.350.591 €	35.480.697 €

Quelle: Übersicht der ekom21 – KGRZ Hessen; Stand: 21. April 2020

Ansicht 101: Umsatzentwicklung Kernverfahren 2014 bis 2018 ekom21 – KGRZ Hessen

Mit Ausnahme der Einwohnermeldesoftware PAMELA (später: emeld21) ist der Umsatz im Prüfungszeitraum in allen Kernverfahren der ekom21 – KGRZ Hessen angestiegen. Dies hing jedoch vor allem mit einer Preissenkung zusammen, die zur Einführung der Software emeld21 im Jahr 2015 umgesetzt wurde. Die Zahl der Kunden bei der Einwohnermeldesoftware blieb mit 385 Kunden konstant. Die Zahl der Kunden bei der Finanzsoftware Infoma newssystem hat sich in dem Betrachtungszeitraum von 257 auf 267 entwickelt, davon betrieben 2018 noch zwei Kunden das ERP-System autonom als lokale Installation³⁷⁸. Im Jahr 2009 hatten noch neun Kunden Infoma newssystem als autonome Installation genutzt. Aufgrund des hohen Aktualisierungsaufwands waren immer mehr Kunden auf den ASP-Betrieb gewechselt. P&I LOGA nutzten im Jahr 2018 insgesamt 315 Kunden und owi21 insgesamt 322 Kunden.

Den höchsten Umsatzzanstieg gab es beim Kernverfahren owi21 mit 20,4 Prozentpunkten, gefolgt von kfz21 (20,2 Prozentpunkte) und Infoma newssystem mit 18 Prozentpunkten Umsatzzanstieg.

Die Fachverfahren Infoma newssystem, emeld21, P&I LOGA und owi21 erwirtschafteten auch den höchsten Deckungsbeitrag ²³⁷⁹ im Jahr 2018.

zudem gezielt funktional erweitern und so als zentrale Drehscheibe für alle kommunalen Finanzinformationen und Finanzprozesse ausbauen.

emeld21 unterstützt Sachbearbeiter bei allen anfallenden Aufgaben im Einwohnerwesen mit Workflows, rechtssicherer Nutzerführung, Dokumenten- und Datenmanagement und vielfältigen Werkzeugen. Die Lösung ist architektonisch offen und erlaubt damit sowohl die modulare funktionelle Erweiterung als auch die medienbruchfreie Kombination mit anderen Verfahren und Aufgaben – von der Ernährungssicherstellung bis zu Wahlvorbereitung.

Das Zulassungsverfahren kfz21 deckt alle Aufgabenbereiche einer Kraftfahrzeug-Zulassungsbehörde ab: Darunter fallen sowohl die Prozesse während des Publikumsverkehrs als auch nachgelagerte Verwaltungsarbeiten – angefangen bei Zulassungen und Umschreibungen bis hin zur Sachbearbeitung.

P&I LOGA ist ein modernes Personalwirtschaftssystem, das sowohl Werkzeuge für die Personaladministration bietet als auch bei Personalmanagement und -entwicklung unterstützt.

owi21 ist ein Standardverfahren für Ordnungswidrigkeiten aller Art: Ordnungsbehörden bearbeiten Vorgänge mittels elektronischer Akte für alle eingegangenen und versandten Dokumente.

378 Dabei wird die Software wartungsfrei als Software-as-a Service (SaaS) aus der Cloud bereitgestellt oder lokal installiert

379 - Deckungsbeitrag 1: direkt zurechenbare Erlöse und Aufwendungen
 - Deckungsbeitrag 2: indirekt zurechenbare Aufwendungen (z. B. AfA Gebäude, Öffentlichkeitsarbeit, ILV FB- übergreifend, Umlage Service-Center)
 - Deckungsbeitrag 3: Zinsaufwendungen und -erträge
 - Deckungsbeitrag 4: Vollkostenrechnung (Gemeinkosten Service-Center, Umlagen Cost-Center, Gemeinkosten ILV)

Von den Anwendern nachgefragt wurden auch die Produkte des Anbieters PROSOZ Hertel GmbH. Die Anwendungen für das Sozialwesen (OPEN/PROSOZ) sowie das Jugendamt (OPEN/WebFM, PROSOZ 14plus) erwirtschafteten ebenfalls positive Deckungsbeiträge.

Das Fachverfahren AutiSta unterstützt Standesbeamte bei allen Aufgaben, für die sie im Zusammenhang mit Beurkundungen zuständig sind. Es wurde vom Verlag für Standesamtswesen mit Sitz in Frankfurt am Main entwickelt und bei über 380 bei der ekom21 angeschlossene Standesämter in und außerhalb Hessens als Lösung im Rechenzentrumsbetrieb eingesetzt.

Negative Deckungsbeiträge erwirtschafteten u.a. die Fachverfahren

- kfz21 (außerhalb Hessens)
- civento
- Fahrerlaubniswesen fe21
- curalit21

Das Verfahren kfz21 wurde außerhalb Hessens als strategisches Verfahren genutzt, um Kunden zu gewinnen. Hierbei stand die Wirtschaftlichkeit nicht im Vordergrund, sondern strategische Aspekte oder die Reputation. Mittelfristig rechnete die ekom21 – KGRZ Hessen aber auch hier mit einer positiven Ergebnisentwicklung.

Das Verfahren fe21 erwirtschaftete einen negativen Deckungsbeitrag aufgrund der Aufwendungen für die Weiterentwicklung sowie einer zu geringen Nachfrage. Bei den Druckerdienstleistungen curalit21 lag die mangelnde Nachfrage auch daran, dass eine Freigabe durch den Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ausstand. Diese wurde im Jahr 2018 nachgeholt, so dass bei dieser Dienstleistung mit einer positiveren Entwicklung zu rechnen ist.

Civento stellte die eGovernment-Suite der ekom21 dar als modular aufgebaute und erweiterbare Plattform. Civento soll helfen, Verwaltungsprozesse zu digitalisieren und Bürgern sowie Unternehmen den Online-Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen ermöglichen. Civento ist eine erweiterbare Prozessplattform mit vollständigem Dokumentenmanagement und Zahlungssystemintegration für die individualisierte Vorgangsbearbeitung. Bürger und Unternehmen sollen damit nicht nur leichterem Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen erhalten, sondern auch von kürzeren Reaktionszeiten infolge effizienter Prozesse profitieren. Civento ist damit das Instrument, die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes umzusetzen und Verwaltungsleistungen zu digitalisieren. Im Jahr 2018 betrug der negative Deckungsbeitrag 2 noch rund -680.000 Euro.

Die Hessische Ministerin für Digitale Entwicklung und Strategie hat allen hessischen Kommunen die Prozessplattform civento und den Betrieb der Prozessplattform für fünf Jahre unentgeltlich zur Verfügung gestellt, wie mit den kommunalen Spitzenverbänden vereinbart. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der ekom21 – KGRZ Hessen und dem Land Hessen wurde dazu am 23. Januar 2020 abgeschlossen.

Die ekom21 – KGRZ Hessen veröffentlichte jährlich ein Entgeltverzeichnis, das die Grundlage für die Abrechnung der Leistungen bildete. Die jährliche Anpassung der Preisgestaltung war Gegenstand der jährlichen Wirtschaftsplanung. Das Entgeltverzeichnis wurde von der Verbandsversammlung beschlossen.

Den Entgelten lagen je nach Produkt unterschiedliche Parameter zur Bemessung der Inanspruchnahme zugrunde. Es wurde unterschieden nach

- Einwohnergrößenklassen
- Stückzahlen
- Pauschalen
- Lizenzen
- Anzahl Transaktionen

Damit war für die korrekte Abrechnung ein Controlling erforderlich, das die entsprechende Inanspruchnahme nachhielt. Gerade beim Übergang in eine andere Einwohnergrößenklasse entstand Diskussionsbedarf. Für Nichtmitglieder galt in der Regel der doppelte Preis. Mit dieser Regelung sollte ein Anreiz zur Mitgliedschaft geschaffen werden.

Die ekom21 – KGRZ Hessen beteiligte sich auch an Ausschreibungsverfahren von Nichtmitgliedern außerhalb des Landes Hessen. Hier kam der wirtschaftlichste Anbieter zum Zuge und der erzielte Marktpreis lag der Leistungserbringung zugrunde. Entsprechend spielten strategische und Reputationsaspekte eine Rolle, so dass durchaus individuelle Konditionen zur Anwendung kamen (so Zulassungsverfahren bei der Bundeshauptstadt Berlin). Auch bei der Akquise von neuen Kunden wurde mit individuellen Konditionen gearbeitet.

Die stichprobenhaft vorgenommene Prüfung der Preiskalkulation für Produkte und Dienstleistungen zeigte Ermessensspielräume in Bezug auf individuelle Kalkulationen für einzelne Kunden und war bei Preisabstufungen nicht immer stringent nachvollziehbar.

Die ekom21 – KGRZ Hessen bot ihren Kunden Seminardienstleistungen u.a. in den Fachverfahren an. Die Seminardienstleistungen waren im Prüfungszeitraum auch aufgrund fehlender Koordination und Steuerung nicht optimal ausgelastet. Möglichkeiten des eLearnings wurden lediglich im Vorfeld von Seminaren oder im Nachgang mittels kurzer Lerneinheiten angeboten. Schulungen auf Basis von eLearning unabhängig des Arbeitsplatzes der Kunden existierte nicht.

Akademie

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der ekom21 – KGRZ Hessen, im Bereich Akademie die Auslastung der Seminarräume sowie der Vortragenden aus den Fachabteilungen zu steigern und einen Zielwert von zwölf Teilnehmern je Kurs anzustreben, um hierdurch eine Effizienzsteigerung bei den Seminardienstleistungen zu erzielen. Weiterhin empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Einführung eines detaillierten Controllings mit Deckungsbeitragsrechnung je Seminar, um eine kunden- und sachgerechte Steuerung der Seminardienstleistungen zu ermöglichen. Um Engpässe bei der Akademie und Schulungsräumen zu vermeiden, bietet sich ein ergänzendes, kostenpflichtiges eLearning Angebot an.

7.8 Wirtschaftlichkeit

Im Prüfungszeitraum finanzierte sich die ekom21 – KGRZ Hessen ausschließlich über Entgelte auf der Grundlage der Benutzungsordnung und des Entgeltverzeichnisses der ekom21 – KGRZ Hessen. Die Satzung sah die Möglichkeit der Erhebung von Verbandsumlagen vor. Die Verbandsversammlung hat nach § 7 der Satzung darüber zu beschließen. Vor dem Prüfungszeitraum wurde von dem Finanzierungsinstrument in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht, um außergewöhnliche Belastungen zu finanzieren³⁸⁰. Da kein Bedarf für die Erhebung von Verbandsumlagen im Prüfungszeitraum bestand, wurde hierauf verzichtet. Folgende Ansicht zeigt eine Kurzdarstellung der Gewinn- und Verlustrechnung der ekom21 – KGRZ Hessen im Prüfungszeitraum.

Gewinn- und Verlustrechnung 2014 bis 2018 (ausgewählte Posten) ekom21 – KGRZ Hessen					
	2014	2015	2016	2017	2018
Umsatzerlöse	82.074.998 €	86.923.799 €	98.090.358 €	106.099.227 €	129.748.894 €
Erträge gesamt	86.111.739 €	91.267.325 €	103.176.743 €	111.209.852 €	134.781.009 €
Personal- aufwand	32.078.817 €	34.267.611 €	36.654.897 €	39.222.558 €	43.037.710 €
Materialaufwand	41.142.598 €	44.210.524 €	52.340.954 €	58.904.531 €	78.705.336 €
Aufwendungen gesamt	85.755.552 €	90.505.978 €	102.587.429 €	110.608.078 €	133.932.704 €
ordentliches Betriebs- ergebnis	356.188 €	761.347 €	589.314 €	601.774 €	848.305 €
Finanzergebnis	-179.635 €	-325.006 €	-298.868 €	-271.393 €	-383.641 €
Jahres- überschuss	158.806 €	90.345 €	250.408 €	314.152 €	437.810 €
Anmerkung: Die Ansicht zeigt nur ausgewählte GuV-Posten und stellt daher keine arithmetische Rechnung dar. Quelle: Summen- und Saldenlisten ekom21 – KGRZ Hessen; Stand: 21. April 2020					

Ansicht 102: Gewinn- und Verlustrechnung 2014 bis 2018 (ausgewählte Posten) ekom21 – KGRZ Hessen

Die ekom21 – KGRZ Hessen erwirtschaftete in allen Jahren des Prüfungszeitraums ein positives Jahresergebnis. Im Jahr 2018 betrug es mit rund 438.000 Euro den höchsten Wert im Prüfungszeitraum.

Die ekom21 – KGRZ Hessen erwirtschaftete im Prüfungszeitraum im Durchschnitt rund 100 Millionen Euro an Umsatzerlösen mit einem Anstieg um 58 Prozentpunkte im Prüfungszeitraum (von 82 Millionen Euro im Jahr 2014 auf rund 130 Millionen Euro im Jahr 2018). Die Erlöse aus den Produktionsentgelten bei den Fachverfahren stellten einen wesentlichen Teil der Umsatzerlöse der ekom21 – KGRZ Hessen dar. Der Anteil ging jedoch im Prüfungszeitraum zurück von 47 Prozent im Jahr 2014 auf 36 Prozent im Jahr 2018. Der Vertrieb

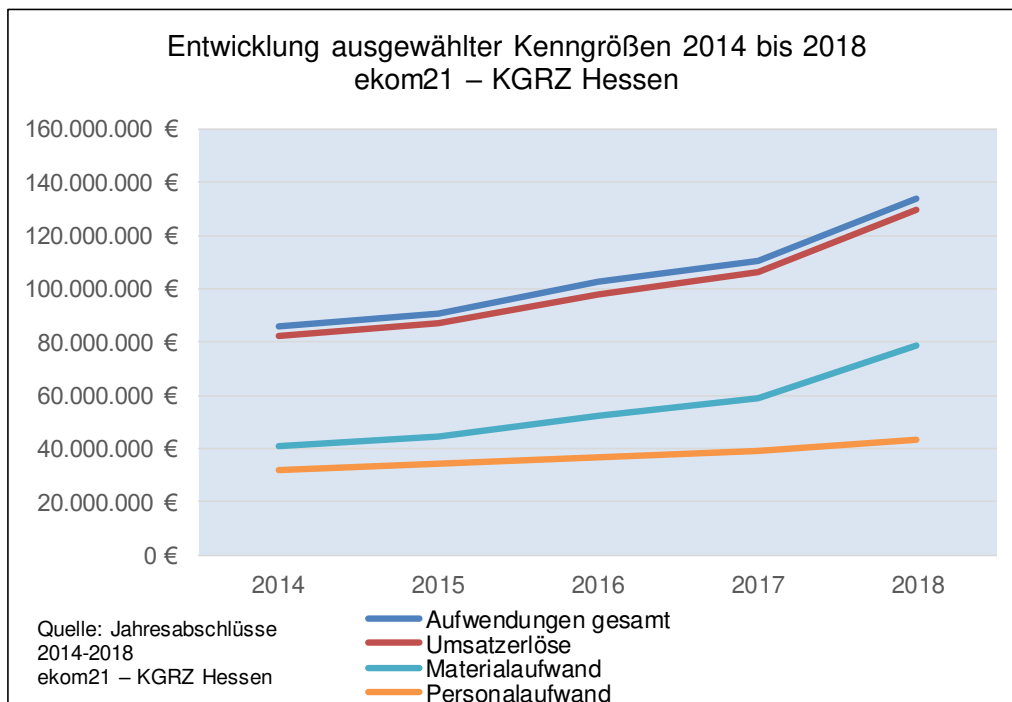
380 Verpflichtungen für Beihilfen und Pensionen nach dem Rückzug des Landes Hessen aus der Finanzierung der kommunalen Gebietsrechenzentren.

von Handelsware gewann hingegen an Bedeutung, was sich in einem Anstieg des Anteils von 25 Prozent auf 45 Prozent der Umsatzerlöse niederschlug.

Analog zu den Umsatzerlösen stiegen die Gesamt-Aufwendungen von rund 86 Millionen Euro auf rund 134 Millionen Euro. Dies entspricht einem Anstieg von rund 56 Prozent. Der Personalaufwand machte im Durchschnitt einen Anteil von rund 36 Prozent an den gesamten Aufwendungen im Prüfungszeitraum aus mit sinkender Tendenz (32 Prozent Anteil im Jahr 2018). Deutlich stärker stieg der Materialaufwand (von 41 Millionen Euro in 2014 auf 79 Millionen Euro in 2018), was insbesondere auf die Beschaffung von Handelswaren zurückzuführen war.

Das Finanzergebnis war negativ aufgrund der Zinsbelastungen im Bereich der Pensionsrückstellungen.

Folgende Ansicht zeigt die Entwicklung der Gesamt-Aufwendungen, der Umsatzerlöse, des Materialaufwands sowie des Personalaufwands im Prüfungszeitraum.



Ansicht 103: Entwicklung ausgewählter Kenngrößen 2014 bis 2018 ekom21 – KGRZ Hessen

Auch bei der grafischen Betrachtung wird deutlich, dass Umsatzerlöse und Aufwendungen sich vergleichbar entwickelten und dass der Materialaufwand stärker anstieg als der Personalaufwand. Dies war vor allem auf den Anstieg bei der Beschaffung von Handelswaren sowie der Softwarepflegegebühr zurückzuführen. Obwohl das Geschäftsvolumen im Prüfungszeitraum deutlich gewachsen war, ist der Personalaufwand nur moderat gestiegen.

Die Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) der ekom21 GmbH zeigte im Prüfungszeitraum folgendes Bild:

Gewinn- und Verlustrechnung 2014 bis 2018 (ausgewählte Posten) ekom21 GmbH					
	2014	2015	2016	2017	2018
Umsatzerlöse	3.148.160 €	3.146.717 €	1.541.240 €	1.768.834 €	1.785.953 €
Erträge gesamt	3.160.962 €	3.238.276 €	1.635.363 €	1.844.346 €	1.858.188 €
Personalaufwand	1.203.740 €	1.285.097 €	1.137.295 €	1.330.442 €	1.324.880 €
Materialaufwand	1.377.581 €	1.366.329 €	4.383 €	7.585 €	9.363 €
Aufwendungen gesamt	3.192.667 €	3.172.908 €	1.578.834 €	1.799.758 €	1.807.672 €
ordentliches Betriebsergebnis	-31.705 €	65.368 €	56.529 €	44.588 €	50.516 €
Finanzergebnis	89.314 €	-94.437 €	15.416 €	65.384 €	66.137 €
Jahresüberschuss	52.134 €	-46.447 €	60.369 €	108.987 €	102.510 €
Anmerkung: Die Ansicht zeigt nur ausgewählte GuV-Posten und stellt daher keine arithmetische Rechnung dar. Quelle: Summen- und Saldenlisten ekom21 – KGRZ Hessen; Stand: 21. April 2020					

[Ansicht 104: Gewinn- und Verlustrechnung 2014 bis 2018 \(ausgewählte Posten\) ekom21 GmbH](#)

Im Jahr 2015 erwirtschaftete die ekom21 GmbH aufgrund des negativen Finanzergebnisses einen Fehlbetrag in Höhe von -46.447 Euro. Der Personalaufwand entwickelte sich von rund 1,2 Millionen Euro auf rund 1,3 Millionen Euro.

Die einmalige Ergebnisauswirkung aus dem Jahr 2015 resultierte aus der Abwertung der Beteiligung an der eOpinio GmbH um 157.000 Euro, die im Jahr 2015 das Finanzergebnis belastete.

Bilanz

Die Aktivseite war geprägt von liquiden Mitteln (Schecks, Kassenbestand, Bundesbankguthaben) mit einem Anteil von rund 60 Prozent der Bilanzsumme. Im Jahr 2018 setzten sich die liquiden Mittel (53,5 Millionen Euro) wie folgt zusammen:

- Liquiditätsfonds: 34.898.882 Euro
- Guthaben bei Kreditinstituten, Kontokorrentkonten: 16.917.313 Euro
- Liquiditätsswap: 1.126.637 Euro
- Festgeldkonten: 584.536 Euro
- Frankiermaschine: 5.699 Euro

Der Liquiditätsfonds diente zur Absicherung der Pensionszusagen. Die ekom21 – KGRZ Hessen hat die Versorgungsverpflichtungen gegenüber den Beamten des ehemaligen KGRZ KIV in Hessen durch eine kapitalgedeckte Rückdeckungsversicherung abgesichert. Zu diesem Zweck ist das damalige KGRZ KIV in Hessen als Trägerunternehmen der Unterstützungskasse zur Förderung der betrieblichen Altersversorgung e.V. (ufba) beigetreten. Die für die Rückdeckung der Pensionsverpflichtungen durch Rückdeckungsversicherungen der Volksfürsorge Deutsche Lebensversicherung AG, Hamburg (VDL) benötigten Beiträge werden durch die ekom21 – KGRZ Hessen an die ufba abgeführt.

Am 31. Dezember 2018 bestanden Pensionsverbindlichkeiten gegenüber den Beamten des ehemaligen KGRZ KIV in Hessen in Höhe von 13.751.980 Euro. Es wurde eine Rückstellung von 11.275.794 Euro gebildet.

Die Versorgungsverpflichtungen gegenüber den Beamten des ehemaligen KGRZ Kassel betragen bei gleicher Bewertung 11.768.167 Euro. Diese wurden in voller Höhe zurückgestellt.

Die Finanzierung der Rückdeckungsversicherungen der aktiven Beamten des ehemaligen KGRZ KIV in Hessen muss aufgrund des Vertrages zur versicherungstechnischen Lösung der Beamtenversorgung bis zum Jahr 2030 erfolgen. Um die Mitglieder bereits im Jahr 2009 von diesen Lasten freizustellen, wurden Verbandsumlagen bis zu diesem Jahr beschlossen. Im Prüfungszeitraum war die Erhebung von Verbandsumlagen nicht notwendig.

Die ekom21 – KGRZ Hessen wies im Jahr 2018 ein Eigenkapital von rund 37 Millionen Euro auf. Es bestand aus dem Stammkapital in Höhe von 11,6 Millionen Euro, der Gewinnrücklage in Höhe von rund 24,8 Millionen Euro sowie dem Gewinn- oder Verlustvortrag. Das Eigenkapital stieg im Prüfungszeitraum um eine Million Euro von rund 36 Millionen Euro auf 37 Millionen Euro an. In den Jahren 2014 bis 2017 bestand noch ein negativer Verlustvortrag. Ab dem Jahr 2018 wies die ekom21 – KGRZ Hessen durch die positiven Jahresergebnisse in den letzten Jahren einen positiven Gewinnvortrag aus.

Eigenkapital

Die Rückstellungen stiegen im Prüfungszeitraum von 29 Millionen Euro auf rund 44 Millionen Euro an. Diese waren vor allem auf Pensionsrückstellungen sowie Beihilferückstellungen zurückzuführen. Die Pensionsrückstellungen stiegen von 16 auf 23 Millionen Euro an, die Beihilferückstellungen von acht auf 13 Millionen Euro. Hinzu kamen noch Rückstellungen für Altersteilzeit (1,3 Millionen Euro) sowie Personalrückstellungen für Urlaub und Überstunden (rund 5,4 Millionen Euro).

Rückstellungsverpflichtungen

Es bestanden keine Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten, so dass die ekom21 – KGRZ Hessen, mit Ausnahme einer sonstigen Verbindlichkeit (im Jahr 2018 rund 1,1 Millionen Euro), gegenüber Drittmittelgebern schuldenfrei war.³⁸¹ Bei den Verbindlichkeiten nahmen die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen mit 16,3 Millionen Euro im Jahr 2018 den größten Umfang ein.

Verbindlichkeiten

381 Die sonstigen Verbindlichkeiten beinhalten die noch zu zahlenden Beträge für die versicherungstechnische Absicherung der Beamtenversorgung. Die im Jahr 2002 entstandene ursprüngliche Verbindlichkeit in Höhe von 16,3 Millionen Euro wird bis zum Jahr 2030 nach einem vereinbarten Tilgungsplan fortgeschrieben. Sie betrug im Jahr 2018 noch 1,1 Millionen Euro.

zeigt ausgewählte Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der ekom21 – KGRZ Hessen.

Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ekom21 – KGRZ Hessen					
	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapitalquote	46%	44%	43%	40%	36%
Verschuldungsgrad	35%	31%	36%	42%	57%
Liquidität	4,75	5,47	4,99	4,50	3,63
Umsatzrentabilität	0,19%	0,10%	0,26%	0,30%	0,34%
Materialintensität	50%	51%	53%	56%	61%
Personalintensität	39%	39%	37%	37%	33%

Quelle: Summen- und Saldenlisten ekom21 – KGRZ Hessen; Stand: 21. April 2020

Ansicht 105: Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ekom21 – KGRZ Hessen

Eine Eigenkapitalquote von über 30 Prozent stellt einen guten Wert dar. Die ekom21 – KGRZ Hessen lag deutlich darüber. Die Entwicklung zeigte aber einen rückläufigen Trend aufgrund des Anstiegs bei den Verbindlichkeiten.³⁸²

Der Verschuldungsgrad als Verhältnis aus Verbindlichkeiten zu Eigenkapital stieg im Prüfungszeitraum kontinuierlich an. Das bedeutet, dass die Verbindlichkeiten stärker stiegen als das Eigenkapital.

Bei der Liquidität war ein überdurchschnittlicher Wert festzustellen. Dabei ist zu beachten, dass ein Großteil für Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung gebunden war.

Die Umsatzrentabilität stieg ebenfalls an, was bedeutete, dass die ekom21 – KGRZ Hessen ein höheres Jahresergebnis im Verhältnis zum Umsatz erwirtschaftete.

Die Materialintensität stieg an, was auf die Aufwendungen für die Beschaffung von Handelswaren zurückzuführen war, die im Verhältnis stärker stiegen als der Umsatz und die es damit zu beobachten gilt.

Die Personalintensität als wichtige Kennzahl für den Personaleinsatz war rückläufig, was bedeutete, dass die ekom21 – KGRZ Hessen mit geringer steigendem Personalaufwand einen höheren Umsatz generierte.

Alle Kennzahlen zeigten, dass die ekom21 – KGRZ Hessen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gut aufgestellt war. Die Entwicklung war im Prüfungszeitraum jedoch rückläufig aufgrund des Anstiegs der Verbindlichkeiten.

Aufgrund der stabilen Haushaltslage der ekom21 – KGRZ Hessen und der positiven Umsatzentwicklung wird der ekom21 – KGRZ Hessen empfohlen, ihre Preisstruktur im Hinblick auf die Marktüblichkeit zu überprüfen und mögliche Entlastungen für die Mitglieder zu identifizieren. Die Überörtliche Prüfung begrüßt die unentgeltliche Bereitstellung von civento für die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen als wichtige Plattform für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen auf kommunaler Ebene.

³⁸² <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/betrifft-unternehmen/steuern-finanzen/bilanzen/kennzahlen/kennzahluebersicht/eigenkapitalquote.html>

7.9 Wirtschaftlichkeit der technischen Leistungserbringung

Die Wirtschaftlichkeit der Technik und des Rechenzentrumsbetriebs der ekom21 – KGRZ Hessen wird maßgeblich bestimmt vom Personal und der vorhandenen Infrastruktur. Auf der Grundlage marktüblicher Kennzahlen kann die Wirtschaftlichkeit der technischen Leistungserbringung beurteilt werden.

Im Rechenzentrum waren 20 Vollzeitäquivalente tätig. Vier IT-Mitarbeiter arbeiteten an physikalischen Servern und Ausrüstungen. 16 IT-Mitarbeiter übernahmen den TechniksUPPORT einschließlich Citrix Farm und der Netze.

Die Nutzfläche der Rechenzentren in Gießen betrug 230 Quadratmeter und in Kassel 325 Quadratmeter.

Die technische Infrastruktur der ekom21 – KGRZ Hessen wies folgende Ausprägungen auf:

Ausgewählte Kenngrößen Technische Infrastruktur ekom21 – KGRZ Hessen	
Kenngrößen	Werte
1. Fläche Rechenzentrum (in qm):	555
2. Anzahl Server (Hosts):	80
3. Anzahl Virtuelle Maschinen (VM):	1.991
4. Anzahl physikalische Maschinen:	236
5. Anzahl Räume für Verwaltungs-IT:	1
6. Stromverbrauch IT-Ausstattung (in kW):	64,8
7. Stromverbrauch RZ insgesamt (in kW):	153,9

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 21. April 2020

Ansicht 106: Ausgewählte Kenngrößen Technische Infrastruktur ekom21 – KGRZ Hessen

Bei den rechenzentrumsspezifischen Kennzahlen ergaben sich folgende Werte und Relationen, die marktüblichen Werten gegenübergestellt werden:

Ableich der rechenzentrumsspezifischen Kennzahlen der ekom21 – KGRZ Hessen mit marktüblichen Werten			
Kennzahl	Marktübliche Werte	ekom21 – KGRZ Hessen	Bewertung
Verhältnis der Virtuellen Maschinen (VM) je physikalischem Server (Nummer 3:2)	32:1	24,88:1	⊙
Energieeffizienz - Power Usage Effectiveness (PUE) (Nummer 7:6)	1,8	2,4	●
Betreuungsquote: Anzahl der betreuten physikalischen Maschinen je IT-Mitarbeiter (Nummer 1:4 VZÄ)	1:45	1:59	✓
Rechenzentrumsfläche je physischem Server (Nummer 1:2)	0,2 qm	6,9 qm	●

✓ = erfüllt, ● = nicht erfüllt, ⊙ = teilweise erfüllt, k.A.=keine Angaben,
Quelle: Eigene Erhebungen und Erfahrungswerte; Stand: 21. April 2020

Ansicht 107: Ableich der rechenzentrumsspezifischen Kennzahlen der ekom21 – KGRZ Hessen mit marktüblichen Werten

Das Verhältnis von virtuellen Maschinen (VM)³⁸³ je physikalischem Server betrug rund 24,88 und stellte einen durchschnittlichen Wert dar. Die Kennzahl zeigte eine sachgerechte Auslastung der vorhandenen Hardware.

Die Energieeffizienz (Power Usage Effectiveness, kurz: PUE³⁸⁴) ist von der Belegung und Auslastung der Gerätschaften im Rechenzentrum abhängig. Durch die bereits vorstehend geschilderte, nicht volle Belegung der Rechenzentrumsflächen wurde kein unterdurchschnittlicher PUE-Wert erreicht. Dies lag auch an der USV; ohne diese läge der Wert bei 2,1 (vergleiche Abschnitt 7.5).

Die belegten Rechenzentrumsflächen waren mit allen energieverbrauchssenkenden Maßnahmen wie Kalt- und Warmgangeinhausungen ausgestattet, um einen optimalen Energieeinsatz zu erreichen. Die Energieeffizienz war unterdurchschnittlich, was auch mit den überdimensionierten Flächen zusammenhing.

Freie Flächen für Untervermietungen waren vorhanden, da durch die Miniaturisierung der IT-Ausrüstung im Laufe der Jahre der Platzbedarf zur Unterbringung der Komponenten abgenommen hat. Damit verbunden wären jedoch Anwendungen für die Errichtung von Abschottungen und Zutrittskontrollsystem für Dritte.³⁸⁵

Pro Kopf standen 23 Quadratmeter Büroraum für das Personal, das für Rechenzentrumsbetrieb zuständig war, zur Verfügung. Dies entspricht einem sachgerechten Wert. Die Anzahl an Servern, die jeder Mitarbeiter betreute, lag mit dem Wert 1:59 im Branchenvergleich über den branchenüblichen Schlüssel, was auf einen wirtschaftlichen Personaleinsatz hindeutete.

Die Kennzahlen zum Rechenzentrum zeigten marktübliche Werte mit Ausnahme der Flächenauslastung. Die überdimensionierten Flächen führten auch zu einer schlechten Energieeffizienz (PUE). Hier könnte die ekom21 – KGRZ Hessen über kreative Lösungen zur Raumnutzung nachdenken im Rahmen der rechtlichen und sicherheitstechnischen Möglichkeiten (so Vermietung von Raum oder Serverkapazität an andere hoheitlich tätige Behörden).

Neben quantitativen Merkmalen wie Kennzahlen zog die Überörtliche Prüfung qualitative Merkmale zur Bemessung der Wirtschaftlichkeit der Technik heran, wie die Wahl der Betriebssysteme oder die Hardwarenutzungsdauer.

Betriebssysteme

Die Aufteilung der Betriebssysteme im Rechenzentrum bestand aus rund 60 Prozent Linux-Servern und rund 40 Prozent Windows-Servern. Die Verschiebung zu Linux erfolgte durch die zu betreuenden Anwendungen, da die Fremdfirmen ihre Entwicklung zunehmend auf Linux basierend aufbauten und damit kostengünstiger.³⁸⁶

383 Als virtuelle Maschine wird in der Informatik die Software-technische Kapselung eines Rechnersystems innerhalb eines lauffähigen Hardwareverbunds bezeichnet. Die virtuelle Maschine bildet die Rechnerarchitektur eines real in Hardware existierenden oder eines hypothetischen Rechners nach.

384 Stromverbrauch Gebäude insgesamt/Stromverbrauch IT-Ausstattung

385 Bei den genutzten Immobilien an den Standorten Gießen und Kassel handelte es sich um Eigenbauten, die für Rechenzentrumsleistungen errichtet wurden. Eine Vermietung von Flächen an Drittkunden war bei der Konzeption nicht vorgesehen. Aufgrund hoher baulicher Sicherheitsstandards wie Wasserschutzwannen zum Schutz der Rechenzentrumsausrüstung gegen eindringendes Wasser durch Löscharbeiten oder Rohrbrüche im Büroteil des Gebäudes sind Untervermietungen von Flächen an Dritte nicht oder nur mit hohem Aufwand möglich. Künftige Wachstumsanforderungen durch Serviceerweiterungen und Erhöhung der Kunden-/Nutzerzahl in den Rechenzentren lassen sich ohne bauliche Erweiterungsinvestitionen umsetzen.

386 Bei Linux fallen keine Lizenzkosten an, die Supportkosten sind ähnlich hoch wie bei Windows. Bisher wurden bei Microsoft Datacenter-Lizenzen gekauft. Im Zuge des abnehmenden Einsatzes des Windows Betriebssystems im Rechenzentrum wird momentan die

Die Hardware wird durchschnittlich alle 36 Monate getauscht. Die Ausschreibungen zur Neubeschaffung enthalten 36 Monate Wartung. Eine Verlängerung der Wartung ist in den meisten Fällen teurer als ein Neukauf. Der Austausch der Hardware wird zum Ende der Wartungsverträge angestoßen. Alle Rechenzentrums-Komponenten wurden sämtlich über einen Ausschreibungsprozess beschafft. Die ekom21 – KGRZ Hessen lag mit ihrem Wartungszeitraum in Ausschreibungen im marktüblichen Bereich.

Hardware-
nutzungsdauer

7.10 Risiken

Die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen vergaben Aufträge im Prüfungszeitraum direkt, also ohne Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens an diese. Eine Direktvergabe ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens war unter bestimmten Voraussetzungen (Kontrollkriterium, Wesentlichkeitskriterium, keine private Kapitalbeteiligung) zulässig³⁸⁷.

Vergabepaxis

Das Kontrollkriterium kann insbesondere dann erfüllt sein, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen des Auftragnehmers ausübt (§ 108 Absatz 2 Satz 1 GWB). Eine solche Kontrolle kann kein Mitglied der ekom21 – KGRZ Hessen alleine über diese ausüben.³⁸⁸

Umstellung auf Einzellizensierung geprüft. Die Aktualität der Systeme wird mit WSUS (Windows) oder SUSE Manager (Linux) sichergestellt.

Die ekom21 – KGRZ Hessen plante im Jahr 2008 noch eine Vereinheitlichung der Betriebssysteme auf Microsoft Windows basierende Produkte. Dies konnte aufgrund der Beschaffenheit von zugekaufter Software nicht wie geplant umgesetzt werden.

387 Der Auftraggeber muss über den Auftragnehmer eine Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausüben (Kontrollkriterium, § 108 Absatz 1 Nr. 1 GWB). Mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten des Auftragnehmers muss der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen er vom Auftraggeber oder einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, betraut wurde (Wesentlichkeitskriterium, § 108 Absatz 1 Nummer 2 GWB). Außerdem darf am Auftragnehmer grundsätzlich keine private Kapitalbeteiligung bestehen (§ 108 Absatz 1 Nummer 3 GWB).

388 Allerdings bedarf es dann einer Erfüllung des Kontrollkriteriums im Hinblick auf den einzelnen Auftraggeber nicht, wenn mehrere öffentliche Auftraggeber eine gemeinsame Kontrolle ausüben und mehr als 80 Prozent der Tätigkeiten des Auftragnehmers der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von den kontrollierenden öffentlichen Auftraggebern oder von einer anderen juristischen Person, die von diesen Auftraggebern kontrolliert wird, betraut wurde (§ 108 Absatz 4 GWB). Eine gemeinsame Kontrolle besteht, wenn sich die beschlussfassenden Organe des Auftragnehmers aus Vertretern sämtlicher teilnehmender öffentlicher Auftraggeber zusammensetzen, die öffentlichen Auftraggeber gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen des Auftragnehmers ausüben können und der Auftragnehmer keine Interessen verfolgt, die den Interessen der öffentlichen Auftraggeber zuwiderlaufen (§ 108 Absatz 5 GWB).

Jedes Mitglied war in der Verbandsversammlung vertreten³⁸⁹. Da die Verbandsversammlung über alle wichtigen Angelegenheiten der ekom21 – KGRZ Hessen entscheidet, haben die Mitglieder gemeinsam auch einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und wesentlichen Entscheidungen der ekom21 – KGRZ Hessen. Da in der Satzung zudem die Aufgaben der Körperschaft präzise beschrieben sind und Geschäfte mit Nichtmitgliedern die Erfüllung der Aufgaben für die Mitglieder nicht beeinträchtigen dürfen (§ 3 Absatz 3 Satzung), verfolgt die ekom21 – KGRZ Hessen auch keine Interessen, die den Interessen ihrer Mitglieder zuwiderlaufen. Das Kontrollkriterium ist damit erfüllt.

In den Jahren 2015 bis 2018 machten die mit Mitgliedern erzielten Umsätze jeweils mehr als 80 Prozent der Gesamtumsätze der ekom21 – KGRZ Hessen aus. Damit war auch das Wesentlichkeitskriterium erfüllt.

Da an der ekom21 – KGRZ Hessen keine private Kapitalbeteiligung bestand, war damit in den Jahren 2016 bis 2018 die Direktvergabe von Aufträgen durch die Mitglieder an die ekom21 – KGRZ Hessen rechtlich zulässig.

Vor dem Inkrafttreten des neuen § 108 GWB war dagegen im Hinblick auf das Wesentlichkeitskriterium umstritten, welcher Anteil an Fremdotsätzen zulässig war. Während der EuGH in einem Fall einen Fremdgeschäftsanteil in Höhe von rund zehn Prozent für unschädlich hielt³⁹⁰, ging das Oberlandesgericht Celle³⁹¹ davon aus, dass bereits bei einem Fremdleistungsanteil in Höhe von 7,5 Prozent das Wesentlichkeitskriterium nicht erfüllt war.³⁹² Die Umsätze mit Nichtmitgliedern betragen in den Jahren 2014 bis 2016 zwischen rund 15 und 18 Prozent der Gesamtumsätze. Dementsprechend waren Direktvergaben der Mitglieder auf der Grundlage des Inhouseprivilegs an die ekom21 – KGRZ Hessen nicht möglich.

Die ekom21 – KGRZ Hessen war der Auffassung³⁹³, dass die Umsätze mit Nichtmitgliedern, die zugleich Mitglieder in einem der kommunalen Spitzenverbände sind, keine inhouseschädlichen Umsätze darstellen. Bei dieser Annahme resultiert für die Jahre 2014 und 2015 ein vergaberechtlich relevanter Fremdgeschäftsanteil von 9,33 Prozent und 9,05 Prozent. Nach der Rechtsauffassung der ekom21 – KGRZ Hessen wäre die Vergabepaxis damit rechtssicher gewesen.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung war diese Rechtssicherheit jedoch nicht gegeben. Danach würden die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen mit dem dem Vergaberecht unterfallenden Direktvergaben gegen die vergaberechtlich bestehende Pflicht zur wettbewerblichen Vergabe verstoßen, sofern keine

389 Bei der ekom21 – KGRZ Hessen gibt es die Organe Verbandsversammlung, Vorstand und Geschäftsführung (§ 5 Satzung der Körperschaft des öffentlichen Rechts ekom21 – KGRZ Hessen). Neben den ihr kraft Gesetz und der Satzung zugewiesenen Aufgaben entscheidet die Verbandsversammlung über alle wichtigen Angelegenheiten der ekom21 – KGRZ Hessen (§ 7 Absatz 1 Satzung). Jedes Mitglied entsendet einen Vertreter in die Verbandsversammlung (§ 6 Absatz 1 Satz 2 Satzung). Das Stimmgewicht der Mitglieder bemisst sich nach den Entgelten, die die ekom21 – KGRZ Hessen mit dem jeweiligen Mitglied erzielt. Jedes Mitglied hat je angefangene 30.000 Euro Entgelte im Jahr des letzten geprüften Jahresabschlusses eine Stimme (§ 6 Absatz 5 Satz 1 Satzung).

390 EuGH, Urteil vom 19. April 2007, Rs. C-295/05 (Asociación Nacional de Empresas Forestales/Transformación Agraria SA), Rn. 63.

391 OLG Celle, Beschluss vom 14. September 2006 – 13 Verg 2/06 –, Rn. 15, juris.

392 Der EuGH vertrat in einem Urteil die Auffassung, dass ein Fremdgeschäftsanteil von 10 Prozent unschädlich sei. Eine abschließend definierte Grenze stellte dies aber nicht dar. Gerichte entschieden bis zur Einführung einer gesetzlich definierten Grenze im Einzelfall. Eine durch ein nationales Gericht, wie dem Oberlandesgericht Celle, im Vergleich strengere Grenze von 7,5 Prozent war europarechtlich zulässig und vertretbar.

393 Vermerk der ekom21 – KGRZ Hessen vom 19. Dezember 2019 zum Thema „Inhouse-Vergabe“.

andere Ausnahme vom Vergaberecht einschlägig war. Aufgrund des Ablaufs der vergaberechtlichen Rechtsbehelfsfristen, resultieren hieraus allerdings keine finanziellen Risiken mehr für die ekom21 – KGRZ Hessen.³⁹⁴ Da die In-housevoraussetzungen im Hinblick auf die Mitglieder seit 2016 vorliegen, ergeben sich aus dem Fehlen der Voraussetzungen vor 2016 keine Handlungsempfehlungen.

Auch Nichtmitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen vergaben in Einzelfällen Aufträge direkt, also ohne Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens, an die ekom21 – KGRZ Hessen. Dies galt zum Beispiel für Mitglieder des ehemaligen KGRZ Wiesbaden, die von der ekom21 – KGRZ Hessen wie eigene Mitglieder behandelt wurden.

Vergabe durch
Nichtmitglieder

Nach Auffassung der ekom21 – KGRZ Hessen sind auch insoweit die Voraussetzungen von § 108 Absatz 4 GWB oder des vorher in der Rechtsprechung anerkannten Inhouseprivilegs erfüllt, wenn die Nichtmitglieder Mitglied der kommunalen Spitzenverbände (Hessischer Landkreistag, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Hessischer Städtetag) sind, die ihrerseits Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen sind.

Nach § 108 Absatz 5 Nummer 1 Halbsatz 2 GWB kann ein einzelner Vertreter in den beschlussfassenden Organen der kontrollierten Körperschaft mehrere oder alle teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber vertreten. Gleichzeitig müssen die öffentlichen Auftraggeber dennoch gemeinsam einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der juristischen Person ausüben können. Vorliegend kann jeder Spitzenverband durch seinen Vertreter an der Willensbildung in der Verbandsversammlung der ekom21 – KGRZ Hessen mitwirken. Eine Einflussnahme auf diesen Vertreter kann jedes Mitglied des kommunalen Spitzenverbands im Rahmen der jeweiligen Mitgliederversammlung ausüben.³⁹⁵

Als Konsequenz könnten mögliche Direktvergaben von Nichtmitgliedern, die der vergaberechtlichen Pflicht zur wettbewerblichen Vergabe unterliegen, auf Grundlage von § 108 Absatz 4 GWB nicht rechtssicher sein. Zwar könnten im Einzelfall andere Erlaubnistatbestände für eine Direktvergabe einschlägig sein. Direktvergaben von Nichtmitgliedern, bei denen dies nicht der Fall ist, könnten jedoch im Einzelfall von Vergabekammern und Gerichten als rechtswidrig angesehen werden. Soweit die vergaberechtlichen Rechtsbehelfsfristen abgelaufen sind, können hieraus allerdings keine finanziellen Risiken mehr für die ekom21 – KGRZ Hessen resultieren.

394 Innerhalb der vergaberechtlichen Rechtsbehelfsfristen hätte die jeweils zuständige Vergabekammer auf Antrag eines Wettbewerbers feststellen können, dass entsprechende Verträge von Anfang an unwirksam gewesen wären. Dies hätte zur Folge gehabt, dass die ekom21 – KGRZ Hessen die erlangte Vergütung an den jeweiligen Auftraggeber zurückzugewähren hätte.

395 Bei allen Verbänden handelt es sich um rechtsfähige Vereine, die zwischen 21 und deutlich über 100 Mitglieder haben. Da in den Mitgliederversammlungen das Mehrheitsprinzip gilt (§ 32 Absatz 1 Satz 3 BGB), kann das einzelne Mitglied jedoch nicht durchsetzen, dass der Vertreter des betreffenden Verbands die Verbandsversammlung der ekom21 – KGRZ Hessen mit einem bestimmten Thema befasst. Da entsprechend für das einzelne Mitglied des kommunalen Spitzenverbands nicht einmal die Möglichkeit besteht, seine Interessen über diesen in die Verbandsversammlung einzubringen, ist das Kontrollkriterium insoweit nicht erfüllt. Einerseits ist die Kontrolle durch die Zwischenschaltung der Mitgliederversammlung des jeweiligen Spitzenverbands zu stark abgeschwächt, andererseits besteht keine rechtlich gesicherte Möglichkeit einer Beteiligung an der Kontrolle. Dies verlangt jedoch richtigerweise Gurlit, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1, 3. Aufl. (2017), § 108 GWB, Rn. 28.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt darauf hinzuwirken, dass nur Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen auf der Grundlage von § 108 Absatz 4 GWB Aufträge direkt an die ekom21 – KGRZ Hessen vergeben.

Die ekom21 – KGRZ Hessen unterliegt mit ihren Betrieben gewerblicher Art (BgA) Datenverarbeitung und Beteiligungen der laufenden Ertragsbesteuerung. Daneben sind ihre Tochtergesellschaften, darunter auch die ekom21 GmbH, selbständig steuerpflichtig.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2017 wurde mit § 2b UStG³⁹⁶ eine Regelung eingeführt, die sämtliche juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) spätestens nach Ablauf der Übergangsregelung ab dem 1. Januar 2023³⁹⁷ betrifft. Die ekom21 – KGRZ Hessen hat mit Schreiben vom 28. Oktober 2016 ebenfalls zur Inanspruchnahme der Übergangsregelung optiert.

Durch die Neuregelung werden die umsatzsteuerpflichtigen Leistungen der öffentlichen Hand deutlich ausgeweitet. Insbesondere sollen dabei sämtliche Leistungen als umsatzsteuerpflichtig behandelt werden, die bei Fortführung der bisherigen Besteuerungspraxis der Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen (§ 2b Absatz 1 Satz 2 UStG). Dabei gelten insbesondere IT-Dienstleistungen und Betriebe von Rechenzentren als Beispielsfälle für Tätigkeiten, die möglicherweise zukünftig der Umsatzbesteuerung unterliegen könnten.³⁹⁸

In der Übergangsphase bis Ende 2022 muss die ekom21 – KGRZ Hessen daher ihre Tätigkeiten am Maßstab des § 2b Absatz 3 UStG messen, um zu überprüfen, ob und in welchem Umfang diese zukünftig noch umsatzsteuerfrei erbracht werden können.

Sollen die Leistungen der ekom21 – KGRZ Hessen zukünftig ganz oder weitgehend nach der Regelung des § 2b UStG umsatzsteuerpflichtig werden, hätte die ekom21 – KGRZ Hessen gleichzeitig die Möglichkeit, den Vorsteuerabzug aus bezogenen Eingangsleistungen geltend zu machen. Da die ekom21 – KGRZ Hessen ihre Kosten über die Entgelte an die Mitglieder weitergibt, besteht aus der Gesetzesänderung für die ekom21 – KGRZ Hessen kein direktes steuerliches Risiko. Ein wirtschaftliches Risiko könnte aus dem Zinseffekt bei Nacherfassung in einer folgenden Betriebsprüfung im Fall der fehlerhaften Behandlung als „umsatzsteuerfrei“ sowie im Fall der fehlerhaften Behandlung als „umsatzsteuerpflichtig“ im Rahmen der Rechnungserteilung bei falschem Steuerausweis entstehen. Zudem besteht das Risiko, dass die ekom21 – KGRZ Hessen mögliche nachzuentrichtende Steuern nicht von ihren Mitgliedern erstattet bekommt.

Für die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen besteht das Risiko, dass die bezogenen Leistungen zukünftig im Fall einer Umsatzsteuerpflicht 19 Prozent teurer werden, ohne dass ein korrespondierender Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann. Aufgrund dieser unklaren Rechtslage sowie der Tatsache, dass die ekom21 – KGRZ Hessen insoweit ein Alleinstellungsmerkmal hat und

396 Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2338)

397 Im Rahmen des Ersten Corona-Steuerhilfe-Gesetzes, welches am 5. Juni 2020 im Bundestag verabschiedet wurde, wurde die zunächst bis 31. Dezember 2020 vorgesehene Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2022 verlängert (§ 27 Absatz 22a UStG).

398 Bundesministerium der Finanzen, Schreiben vom 14. November 2019 zur Umsatzsteuer; Gesonderte Prüfung möglicher größerer Wettbewerbsverzerrungen bei § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG, GZ: III C 2 - S 7107/19/10005 :011, DOK 2019/0974402 i.V.m. BMF, Schr. v. 16.12.2016 – III C 2 - S 7107/16/10001, DOK 2016/1126266; Schreiben des BMF vom 20.2.2020 an VKU, DStGb, DStTag zu Anwendungsfragen des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG), GZ III C 2 - S 7107/19/10009 :00

es auch bundesweit kaum vergleichbare Fälle gibt, ergibt sich ein Handlungsbedarf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der ekom21 – KGRZ Hessen, die Abstimmung mit der Finanzverwaltung weiterhin zu suchen, um den zukünftigen umsatzsteuerlichen Status ihrer Leistungen an die Mitglieder zeitnah rechtssicher zu klären.

Die DS-GVO, die am 25. Mai 2018 in Kraft getreten ist, brachte neue Anforderungen im Gegensatz zum bisher geltenden „alten“ Bundesdatenschutzgesetz und dem bis dahin geltenden Hessischen Datenschutzgesetz. Insbesondere die Anforderungen an die zu erstellende Dokumentation sowie die Information der betroffenen Personen sind gestiegen.

Datenschutz

Die ekom21 – KGRZ Hessen hatte ein internes Projekt begonnen, um die geänderten Anforderungen umzusetzen. Die ekom21 – KGRZ Hessen konnte die im Umsetzungsprojekt definierten eigenen Fristen/Meilensteine jedoch nicht alle fristgerecht einhalten. Die noch bestehenden Compliance-Lücken wurden aber weiterhin abgearbeitet.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren die Anforderungen der DS-GVO nur teilweise umgesetzt. Die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ungeklärte Definition der Aufgaben wird beanstandet. Insbesondere der Anteil der nicht abschließend bearbeiteten Anfragen war mit 37 Prozent auffällig. Die Qualität der bereits vollständig umgesetzten Maßnahmen war ohne Beanstandungen. Darüber hinaus entsprach der Umgang mit dem Datenschutz bei der ekom21 – KGRZ Hessen durchschnittlichen Erwartungen an Unternehmen vergleichbarer Größe und ähnlichen Kategorien an verarbeiteten Daten.

Die Umsetzung der Anforderungen aus der DS-GVO sollte schnellstmöglich und mit hoher Priorität abgeschlossen werden. Die Rolle des Datenschutzbeauftragten sollte im Einvernehmen zwischen Geschäftsführung und dem Datenschutzbeauftragten abschließend definiert und schriftlich dokumentiert werden.

Die ekom21 – KGRZ Hessen hatte eine Antikorruptionsrichtlinie veröffentlicht und im Jahr 2012 eine Antikorruptionsbeauftragte bestellt.

Korruptions-
vorbeugung

Die Regelungen zur Antikorruption der ekom21 – KGRZ Hessen waren veraltet und entsprachen nicht der geltenden Rechtslage.³⁹⁹ Die ekom21 – KGRZ Hessen wird dringend angehalten, die Regelungen an die geltende Gesetzeslage anzupassen und die Antikorruptionsrichtlinie zu aktualisieren.

399 Die Antikorruptionsrichtlinie der ekom21 – KGRZ Hessen basierte auf der Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (Stand 2012; Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, (Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 25. Juni 2012, Nr. 26, S. 676) zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen (Staatsanzeiger Nr. 52 vom 25. Dezember 2017, S. 1497, 1029)). Sie wurde zuletzt am 25. April 2013 angepasst und war damit seit sechs Jahren nicht mehr aktualisiert worden. Die Regelungen des Erlasses zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Mai 2015 waren damit nicht enthalten.

Sponsoring

Zum Sponsoring lagen keine Regelungen vor (zum Beispiel in Form einer Checkliste oder Dienstanweisung). Für die Hausmesse eXPO der ekom21 – KGRZ Hessen erhielten die Lieferanten der ekom21 – KGRZ Hessen die Möglichkeit, ihre Produkte dem Publikum bestehend aus kommunalen Vertretern zu präsentieren. Die Kommunen konnten kostenlos an der Hausmesse teilnehmen. Von den rund 250.000 Euro Aufwendungen für die eXPO wurden im Jahr 2018 über 80.000 Euro von den Lieferanten finanziert (rund ein Drittel), so dass im Ergebnis ein Aufwand von rund 168.000 Euro für die ekom21 – KGRZ Hessen verblieb.

Diese Praxis könnte eine Form des Sponsorings darstellen. Festzuhalten ist, dass bei einer marktüblichen Miete kein Sponsoring vorläge. Die ekom21 – KGRZ Hessen hat in einem Vermerk⁴⁰⁰ zum Sponsoring ausgeführt, dass die Standmieten für die Lieferanten aus ihrer Sicht marktüblich gewesen seien. Ein Sponsoringvertrag gemäß dem Gemeinsamen Runderlasses zum Sponsoring⁴⁰¹ war nicht abgeschlossen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Regelungslücken zu beseitigen und Regelungen zum Sponsoring und zur Korruptionsvermeidung zu vervollständigen.

Regelungen zur Vergabe von Leistungen

Für die Organisation und Durchführung von Beschaffungen setzte die ekom21 – KGRZ Hessen am 1. Juli 2016 einen Leitfaden in Kraft. Dieser Leitfaden beschreibt für die ekom21 – KGRZ Hessen die Zuständigkeiten und die Vorgehensweise bei einer Auftragsvergabe durch die ekom21 – KGRZ Hessen (Beschaffung) sowie den grundlegenden Ablauf eines Vergabeverfahrens. Er galt für alle Aufträge, die von ekom21 – KGRZ Hessen vergeben wurden.

Mithilfe des Leitfadens wollte die ekom21 – KGRZ Hessen mehr Transparenz hinsichtlich des Einkaufsprozesses schaffen. Die Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung waren bei allen Beschaffungen zu beachten.

Inhaltlich entsprach der Leitfaden den Anforderungen. Vor dem Inkraftsetzen des Leitfadens galt keine konsolidierte Regelung für die Vergabe. Aufgrund des Volumens der Beschaffungen, war diese Regelungslücke in den ersten beiden Jahren des Prüfungszeitraums zu beanstanden. Bezüglich der Vergabeverfahren der ekom21 – KGRZ Hessen gab es keine Beanstandungen.

Interne Revision

Die Stelle der Internen Revision wurde im Nachgang zur 120. Prüfung „Kommunale Gebietsrechenzentren II“ geschaffen und besetzt. Die ekom21 – KGRZ Hessen verfügte seit Juli 2008 über eine Interne Revision, seit 2010 mit zwei Mitarbeitern besetzt. Die Mitarbeiter der Innenrevision wurden von 2013 bis 2015 im Projekt „Einführung eines neuen Meldewesens“ sowie seit 2016 im Projekt „Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung für die ekom21 – KGRZ Hessen“ operativ eingesetzt und zusätzlich kontinuierlich mit dem Risikomanagement und der Korruptionsprävention betraut, so dass die Funktion der Innenrevision im Prüfungszeitraum faktisch nicht mehr wahrgenommen wurde. Damit fehlte eine wichtige Kontrollinstanz, welche die internen Arbeitsprozesse auf deren Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit prüft und überwacht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der ekom21 – KGRZ Hessen, die Empfehlung umzusetzen und die Funktion der Internen Revision zu besetzen und wahrzunehmen.

400 Vermerk der ekom21 – KGRZ Hessen vom 19. Dezember 2019 zum Thema Sponsoring.

401 Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 18. Januar 2016 Nr. 3, Seite 86

7.11 Strategie und Digitalisierung

Mit dem Inkrafttreten des OZG am 18. August 2017 sind der Bund und die Länder verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres (2022) ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Von jedem beliebigen Verwaltungsportal des Bundes, der Länder oder der Kommunen soll auf alle onlinefähigen Verwaltungsleistungen zugegriffen werden können. Unabhängig von der Frage, ob oder inwieweit die Kommunen bereits unmittelbar in den Anwendungsbereich des OZG einbezogen sind, fand jedenfalls eine landesrechtliche Umsetzung in Hessen mit § 3 Absatz 4 Hessisches E-Government-Gesetz⁴⁰² statt.

Am 25. September 2018 trat das Hessische Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG) in Kraft, das klarstellte, dass die Regelungen des OZG auch für die Gemeinden anzuwenden sind.⁴⁰³

In der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“ wurde auf kommunaler Seite untersucht, wie die Anforderungen aus dem OZG umgesetzt werden sollen.⁴⁰⁴ Die 219. Prüfung untersuchte wie die ekom21 – KGRZ Hessen, als kommunales IT-Dienstleistungsunternehmen, ihre Mitglieder bei der Umsetzung der Anforderungen aus OZG und HEGovG unterstützte.

Die ekom21 – KGRZ Hessen entwickelte im Rahmen ihrer Digitalisierungsstrategie („Die Zukunft der Verwaltung – Digitale Transformation“) ein Konzept zur Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung des OZG. Ziel der ekom21 – KGRZ Hessen war es, alle Leistungen aus dem hessischen Umsetzungskatalog allen hessischen Kommunen bis Ende 2022 zentral für jede Kommune über deren Internetportal zur Verfügung zu stellen.

Für die Umsetzung der Anforderungen aus dem Onlinezugangsgesetz und der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse hat die ekom21 – KGRZ Hessen in Zusammenarbeit mit einem Entwicklungsunternehmen die eGovernment-Suite civento entwickelt. Civento stellt eine modular aufgebaute und erweiterbare Plattform zur Digitalisierung der Verwaltungsprozesse dar.

Die Finanzierung der Umsetzung des Konzepts war durch die ekom21 – KGRZ Hessen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abschließend geklärt. Im Konzept listete die ekom21 – KGRZ Hessen einen Gesamtbetrag von 18,9 Millionen Euro als Kosten für die Umsetzung der Strategie auf, der primär durch das Land Hessen getragen werden sollte.⁴⁰⁵

402 Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG), GVBl. 2018 S. 570 vom 24. September 2018

403 § 3 HEGovG – Elektronische Kommunikation

Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände müssen ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über ein Verwaltungsportal nach Maßgabe des Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138) anbieten und hierfür im Verwaltungsportal Nutzerkonten bereitstellen. Die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts können dem Verwaltungsportal beitreten. Die Nutzung des Verwaltungsportals für die Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ist freiwillig.

404 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 230 ff.

405 Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der ekom21 – KGRZ Hessen und dem Land Hessen hierzu wurde am 27. Februar 2020 abgeschlossen. Das vereinbarte Budget für OZG-Kommunal betrug 13,85 Millionen Euro.

Bewertung	<p>Während das Konzept der ekom21 – KGRZ Hessen sehr umfangreich auf die Herausforderungen, Möglichkeiten und Chancen der Digitalisierung in den hessischen Kommunen einging, fehlte in den zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorgestellten Entwurfsfassungen noch eine klare Unterscheidung zwischen den verpflichtenden Anforderungen des OZG (Mindeststandard) und den darüberhinausgehenden optionalen Möglichkeiten der Digitalisierung.</p>
Standesamtsportal	<p>Am 8. März 2019 wurde das „Standesamtsportal“ als Zusammenarbeit der hessischen Standesämter mit dem „Verlag für Standesamtswesen“ als Anbieter des Fachverfahrens „AutiSta“ sowie der ekom21 – KGRZ Hessen als Hersteller und Betreiber des Antragsportals auf der Basis der Digitalisierungsplattform civento freigeschaltet. Mit der Nutzung dieser Online-Services könnten damit alle hessischen Standesämter für diese Leistung bereits die Anforderungen aus dem OZG erfüllen.</p>
E-Rechnung	<p>Gemäß der EU-Richtlinie 2014/55/EU müssen kommunale Einrichtungen bis spätestens 18. April 2020 in der Lage sein, elektronische Rechnungen („E-Rechnungen“) empfangen und verarbeiten zu können. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befand sich die ekom21 – KGRZ Hessen als Dienstleister in Vorbereitung auf den Umsetzungstermin. Die vorgelegten Unterlagen waren plausibel und berücksichtigten die umzusetzenden Anforderungen. Ein Echtbetrieb wurde bei der Stadt Gießen modellhaft betrieben und funktionierte störungsfrei. Am 28. November 2019 hat das Bundesministerium der Finanzen Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) in aktualisierter Form veröffentlicht.⁴⁰⁶ Die Anforderungen sind bei der Konzeption der E-Rechnung und der E-Akte zu berücksichtigen.⁴⁰⁷</p>
E-Akte	<p>Die E-Akte stellte für die ekom21 – KGRZ Hessen eine der drei strategischen Säulen der Verwaltungsdigitalisierung dar – neben den Online-Services und der elektronischen Vorgangsbearbeitung. Die E-Akte erlaubt die strukturierte elektronische Aktenführung und orientiert sich dabei am Aufbau der herkömmlichen Papierakte. E-Akte Module waren für die gängigen ekom21 – KGRZ Hessen-Produkte verfügbar (so Infoma newsystem, P&I Loga, kfz21 oder emeld21). In der Prozessplattform civento war ein Dokumentenmanagementsystem integriert, was für die sichere Ablage, Speicherung und Indizierung von Dokumenten nutzbar war. Damit war civento auch für den Einsatz der E-Akte geeignet.</p>

7.12 Herausforderungen für das Personalmanagement

Mit der zunehmenden Digitalisierung gehen Veränderungen in den Prozessen sowie der Unternehmenskultur einher. Der Personalbedarf bei der ekom21 – KGRZ Hessen dürfte weiter steigen, da durch den Gesetzgeber der gesetzliche Rahmen mit dem entsprechenden Handlungsdruck geschaffen wurde, die Verwaltungsverfahren und die Prozesse digital abzubilden. Hierfür und zur Unterstützung der Kommunen bei der Umstellung ist Personal mit entsprechendem Know-how erforderlich.

Aufgrund der Anforderungen aus der Zertifizierung und der sich durch die Digitalisierung ändernden Arbeitswelt bestand außerdem ein kontinuierlicher Fortbildungsbedarf hinsichtlich des Fachwissens.

Die Personaldecke stieg bereits im Prüfungszeitraum von 434 auf 497 Vollzeit-äquivalente an. In den kommenden Jahren wird im öffentlichen Dienst eine hohe Zahl der Beschäftigten in den Ruhestand gehen. Dadurch ist zum Einen

406 Geschäftszeichen: IV A 4 - S 0316/19/10003 :001 Dokument: 2019/0962810

407 Zum Zeitpunkt der Schlussbesprechung waren alle Kunden der ekom21 – KGRZ Hessen in der Lage, eRechnungen zu verarbeiten, sowohl im ZUGFeRD-Format (pdf mit Schnittstelleninformationen) als auch im xRechnungs-Format (xml).

der Wissenstransfer auf neue Beschäftigte sicherzustellen. Zum Anderen wird der Personalbedarf dadurch noch weiter steigen zusätzlich zu den Anforderungen aus der Digitalisierung.

Bereits im Prüfungszeitraum hatte die ekom21 – KGRZ Hessen Schwierigkeiten vor allem im Ballungsraum (Rhein-Main-Gebiet) geeignetes Personal zu den Konditionen des öffentlichen Dienstes zu akquirieren. Verstärkt wurde der Fachkräftemangel durch die gegebene Personalstruktur (hohes Durchschnittsalter der Mitarbeiter kann zu einer Verrentungswelle führen; dabei war auch der Wissenstransfer auf neues Personal sicherzustellen) und damit verbundenen Engpässen durch Ausfallzeiten und Überlastung der Leistungsträger.

Um gegenüber privaten Wettbewerbern konkurrenzfähig bei der Personalsuche zu sein, stellte die ekom21 – KGRZ Hessen die Vorteile des öffentlichen Diensts heraus (Arbeitsplatzsicherheit, Familienfreundlichkeit, Work-Life-Balance). Sie setzte auf interne Ausbildung und frühzeitige Bindung von Werkstudenten und Bachelors.

Auch bei der Vergütung wurden die tariflichen Möglichkeiten ausgeschöpft, indem durch die Gewährung von Zulagen die Einstufung im Stellenplan optimiert wurde. Außerdem wurde in Stoßzeiten mit dem Einsatz von freien Mitarbeitern auf befristeter Vertragsgrundlage der Personalbestand kurzfristig aufgestockt.⁴⁰⁸

Mittelfristig steht die ekom21 – KGRZ Hessen vor der Herausforderung, mit ihrem Personal nicht nur den laufenden Betrieb sicherzustellen, sondern auch die anstehenden Aufgaben verbunden mit der Umsetzung der Vorgaben des OZG und der Digitalisierung abzudecken.

7.13 Zusammenfassung und Ausblick

Die ekom21 – KGRZ Hessen erfüllte die ihr zugewiesenen Aufgaben entsprechend den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und der Wirtschaftlichkeit. Die angebotenen Leistungen wurden in guter Qualität und mit angemessenen Sicherheitsvorkehrungen bereitgestellt.

Zusammenfassung

Die wesentlichen Empfehlungen der 219. Prüfung betreffen Verbesserungen bei den internen Abläufen und Prozessen der ekom21 – KGRZ Hessen sowie Anpassungen und Verbesserungen bei den Beziehungen zu den Kunden (Kommunen) und zum Land Hessen.

Der ekom21 – KGRZ Hessen wird geraten, ihre Bemühungen fortzusetzen, den zukünftigen Status bei der Umsatzsteuerpflicht im Sinne ihrer Mitglieder zeitnah rechtssicher mit dem Land Hessen abzuklären. Für die Mitglieder der ekom21 – KGRZ Hessen besteht das Risiko, dass die zukünftig bezogenen Leistungen im Fall einer Umsatzsteuerpflicht 19 Prozent teurer werden, ohne dass ein korrespondierender Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann.

Die Digitalisierungsstrategie der ekom21 – KGRZ Hessen sollte in einer Form überarbeitet werden, dass die Kommunen eindeutiger zwischen den verpflichtenden Anforderungen des OZG und weiteren Möglichkeiten im Bereich Digitalisierung unterscheiden können. Dafür sollten gemeinsame Mindeststandards für die Umsetzung des OZG mit dem Land definiert werden. Insellösungen bei der OZG-Umsetzung sollten vermieden werden.

Im Jahr 1993 machte das Internet lediglich ein Prozent der Informationsflüsse der weltweiten Telekommunikationsnetze aus. Im Jahr 2018 waren es schon 99

Ausblick

408 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) unter <https://www.vka.de/tarifvertraege-und-richtlinien/tarifvertraege/tvoed> (zuletzt aufgerufen am 27. April 2020)

Prozent, mit einer Datenmenge von rund 30 Zetabytes⁴⁰⁹ pro Tag. Schätzungen zu Folge wird sich die Datenmenge im Jahr 2025 gegenüber 2018 versechsfachen - auf rund 170 bis 200 Zetabytes pro Tag - und die Entwicklungsgeschwindigkeit dürfte aber noch zunehmen. Jüngere Generationen verlangen schon heute vollständige Informationsverfügbarkeit weltweit und in Echtzeit.

Dies bedeutet, dass die Digitalisierung auch immer weiter in alle Bereiche des öffentlichen Lebens in den hessischen Kommunen vordringen wird. Prozesse, Ablaufmodelle, das Erscheinungsbild, Serviceangebote, Zusatzleistungen, aber auch der Umgang und die Interaktion mit Bürgern, anderen hessischen Dienststellen und Behörden werden sich hierdurch stark verändern. Kurz und mittelfristig wird das Smartphone oder das Büro zu Hause⁴¹⁰ als digitale Drehscheibe aller behördlichen und kommunalen Leistungen sowie zur Kommunikation und dem Informationsaustausch untereinander dienen – anwenderfreundlich per Sprachbefehl oder Videokommunikation.

Die ekom21 – KGRZ Hessen kann in diesem Prozess eine wichtige und führende Rolle einnehmen. 538 Verwaltungsleistungen wurden als zu digitalisierende kommunale Leistungen identifiziert, die im Zuge des OZG unter der Verantwortung der hessischen Kommunen umzusetzen sind.⁴¹¹

Die ekom21 – KGRZ Hessen hat hierfür mit der Prozessmodellierungs- und -analyseplattform civento⁴¹² ein hochflexibles, effizientes und umfänglich einsetzbares Instrument geschaffen. Damit könnten alle OZG-Verwaltungsleistungen erfasst, prozessual modelliert und in ein digitales Verfahren überführt werden. Da alle entwickelten OZG-Prozesse in einer Prozessmodelldatenbank gespeichert werden, haben die hessischen Kommunen die Möglichkeit, sich Beispielprozesse für eine Umsetzung vorab anzusehen und zu analysieren. Die hessischen Kommunen könnten sich aber auch auf einen Standardprozess pro OZG-Verwaltungsleistung einigen, der dann nur noch notwendige kommunale Anpassungen erlaubt. Dies würde die Prozesshomogenität der angebotenen OZG-Verwaltungsdienstleistungen der hessischen Kommunen fördern und signifikant den Entwicklungsaufwand für die einzelnen Kommunen reduzieren. Ein flächendeckender Einsatz von civento ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung daher wünschenswert.

Hierfür ist jedoch eine bundesweite Abstimmung mit anderen Gebietsrechenzentren⁴¹³ und den jeweilig zuständigen Landesministerien notwendig. Grundvoraussetzung dabei ist ein politischer Konsens und ein einheitliches Konzept für die Umsetzung des OZG in Deutschland. Maßgebliche Entscheidungen über Entwicklungs- und Umsetzungsführerschaft sowie technische Rahmenbedingungen werden durch den IT-Planungsrat getroffen und durch die FITKO⁴¹⁴ umgesetzt. Die Landesregierung Hessen müsste ihren Einfluss auf den IT-Planungsrat und die FITKO geltend machen, um eine überregionale und sachgerechte Fachführerschaft der ekom21 – KGRZ Hessen für eine überregionale Prozessdefinition auf Basis von civento oder für definierte Fachanwendungen zu ermöglichen. Bei entsprechender interner Ausrichtung könnte die

409 Ein Zetabyte hat 21 Nullen.

410 Die Corona-Krise hat aufgezeigt, dass Arbeiten, Kommunikation, Interaktion und Dienstleistungserbringung schon heute rein digital möglich sein sollten.

411 Siehe <https://www.hsgb.de/egovernment/umsetzung-des-online-zugangsgesetzes-bitte-um-mitwirkung-1546597603/2019/01/04> und https://wirtschaft.hessen.de/sites/default/files/media/hmwvl/umsetzung_des_onlinezugangsgesetzes_in_hessen_dr_anja_syring_hmdis.pdf

412 civento eGovernment-Suite

413 Zum Beispiel (alphabetische Rheifolge – nicht vollständig): aKDB, Dataport, ITDZ, KDO, komm.ONE, KRZN, regio iT gmbH.

414 Föderale IT-Kooperation.

ekom21 – KGRZ Hessen in der Lage sein, eine Entwicklungs- und Umsetzungsführerschaft für eine ganze Reihe an OZG-Verwaltungsleistungen übernehmen zu können. Ein weiterer Aufbau von qualifizierten Mitarbeitern, insbesondere in den Bereichen Kundenbetreuung, Anforderungsmanagement und Softwareentwicklung, wäre aber Voraussetzung.

Durch die sehr hohe Komplexität einzelner Fachverfahren⁴¹⁵ und der unterschiedlichen Ausgestaltung durch die einzelnen Bundesländer bedeutet die Entwicklung von überregional einsetzbaren Fachanwendungen für ein kommunales Gebietsrechenzentrum aber eine große Herausforderung verbunden mit großen Risiken. Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung müssten Förder- oder Risikominderungsmaßnahmen für die ekom21 – KGRZ durch die hessische Landesregierung – unter Beachtung der wettbewerbsrechtlichen Fragestellungen – entwickelt werden, sollte eine solche Umsetzungsstrategie durch den IT-Planungsrat und die FITKO angestrebt werden und die ekom21 – KGRZ eine Fachführerschaft für definierte Fachanwendungen anstreben und auch erhalten. Andere Landesregierungen sind hier schon tätig geworden und fördern die Entwicklung von digitalen Fachverfahren.⁴¹⁶

Auch sind Kooperationen in der digitalen Welt nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung unverzichtbar. Es genügt nicht mehr, die eigenen Produkte und Dienstleistungen mit erheblichem Aufwand immer weiter zu optimieren. Eine solche Vorgehensweise führt meist dazu, dass Innovationen nur sehr schleppend vorkommen. Nach Kenntnis der Überörtlichen Prüfung besteht heute schon ein Austausch der Rechenzentren im Vitako-Verband.⁴¹⁷

Die Entwicklung der kommunalen Leistungen wird mittelfristig dahingehen, dass der gesamte Prozess einer Leistung digital abgebildet und verwaltet wird. Das OZG sieht nur den Zugang zu den Leistungen durch die Bürger vor, nicht aber die Digitalisierung des Gesamtprozesses und des einzelnen Verwaltungsaktes (Akte) in den einzelnen Verwaltungen und Ämtern. Hier liegt ein großes Optimierungs- und Kostensenkungspotenzial bei den einzelnen hessischen Kommunen und ein großes Entwicklungspotenzial für die ekom21 – KGRZ Hessen. Die Geschäftsführung der ekom21 – KGRZ Hessen hat bei einem ein-tägigen Arbeitstreffen ihre Vorstellung von einer digitalen Kommune vorgestellt. Hieraus ergäben sich für die ekom21 – KGRZ Hessen sehr viele Servicemöglichkeiten, bis hin zu einem Vollservice- und Komplettlösungsanbieter. Dieses würde, zum Beispiel, eine Anbindung an Online-Zahlungsverfahren (Online-Überweisung, Kreditkarten, PayPal) und / oder ein vollständiges E-Akte-Verfahren umfassen.

Sollte die strategische Ausrichtung der ekom21 – KGRZ Hessen zu einem Komplettlösungsanbieter für E-Government-Dienste gehen, könnte auch ein vollständiger Übergang zu dem Geschäftsmodell „Software-as-a-Service“ (SaaS) erfolgen.⁴¹⁸ Bei einem SaaS-Geschäftsmodell wird sowohl die Software als auch die IT-Infrastruktur vollständig durch die ekom21 – KGRZ Hessen bereitgestellt, betrieben und von den Kommunen lediglich als Dienstleistung genutzt. Dies könnte die hessischen Kommunen in Zukunft finanziell weiter entlasten. Die Aufgabe, der technischen Entwicklung kontinuierlich zu folgen,

415 Zum Beispiel das Bauantrags- und Baugenehmigungsverfahren.

416 Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern. Landkreis Nordwestmecklenburg ist Finalist mit seinem Projekt „Online-Baugenehmigungsverfahren“, das durch die Landesregierung gefördert wurde (9. April 2019: <https://www.regierung-mv.de/Aktuell/?id=148411&processor=processor.sa.pressemitteilung>).

417 Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., Berlin

418 Bei einigen Leistungen verwendet die ekom21 – KGRZ Hessen schon zum Prüfungszeitpunkt ein SaaS-Geschäftsmodell.

würde dann durch die ekom21 – KGRZ Hessen für alle Dienstleistungsnehmer gebündelt durchgeführt werden.

Der Fortschritt in der Digitalisierung bedeutet auch einen sehr starken Anstieg an Daten, Datenvorhaltung und Daten- / Informationsaustausch und dies, am besten, in Echtzeit. Die hierfür benötigten, transferierten und zur Verfügung gestellten Datenmengen sind enorm und werden weiter exponentiell ansteigen. Riesige Datenbanken mit entsprechender IT-Infrastruktur und Datennetzanbindung sind hierfür notwendig. Über ekom21 GmbH könnte die ekom21 – KGRZ Hessen solche IT-Infrastrukturleistungen an Nichtmitglieder, anderen behördlichen Organisationen aber auch Industrieunternehmen anbieten. Aus Datensicherheitsaspekten kann als Pluspunkt angesehen werden, dass der Unternehmensbereich 2 der ekom21 – KGRZ Hessen nach DIN EN ISO 9001:2015 zertifiziert ist und die Datenhaltung in Deutschland erfolgt. Die räumlichen Voraussetzungen in den beiden Rechenzentren der ekom21 – KGRZ Hessen für die Bereitstellung solcher Datenbankkapazitäten sind gegeben.

Unter den oben dargestellten Aspekten sieht die Überörtliche Prüfung mittel- und langfristig ein gutes Geschäfts- und Entwicklungspotenzial für die ekom21 – KGRZ Hessen. Durch die starke Position der ekom21 – KGRZ Hessen im Bereich Digitalisierung und die Plattform civento kann die ekom21 – KGRZ Hessen nicht nur landesweit, sondern auch überregional Einfluss auf den zukünftigen Kurs der Digitalisierung nehmen. Entscheidend wird sein, die organisatorische Entwicklung der ekom21 – KGRZ Hessen entsprechend voranzutreiben sowie die Unterstützung durch die Aufsichtsgremien und die Mitgliedschaft der ekom21 – KGRZ Hessen für ein solches strategisches Ziel zu erhalten.

8 „Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

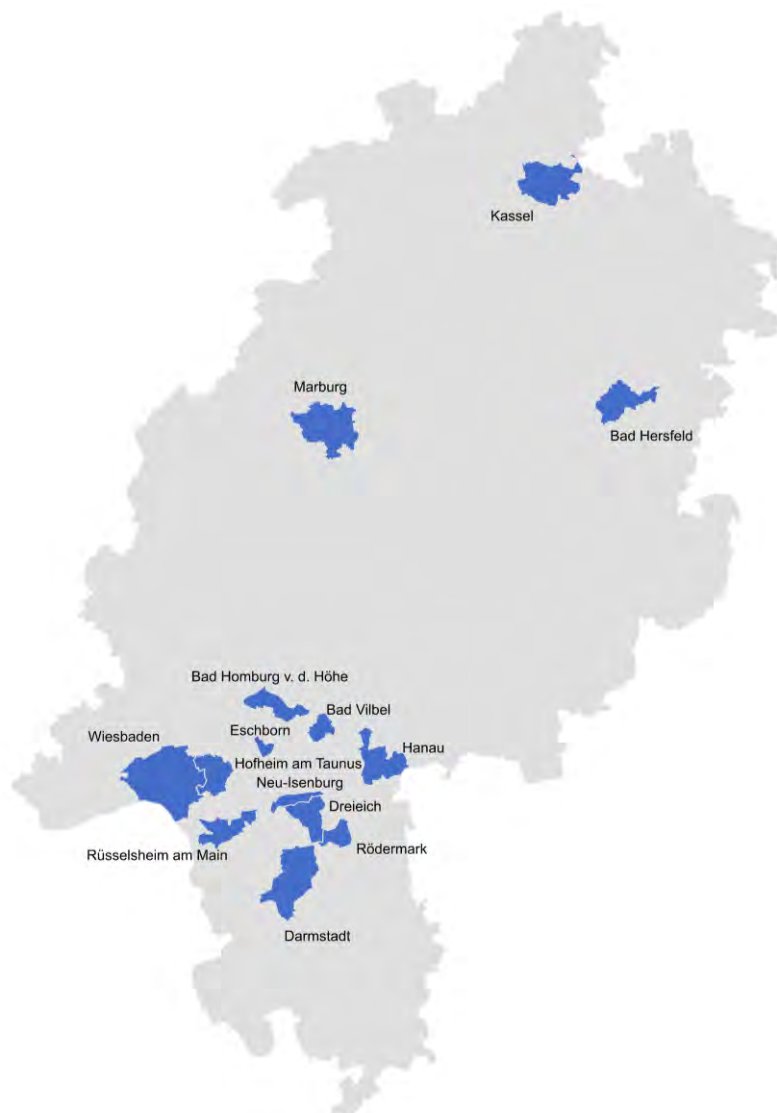
Prüfungsthema

Öffentliche Kulturförderung wird als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden. Nach dem Kommunalbericht 2019 trugen die hessischen Städte und Gemeinden mit rund 63 Prozent den größten Anteil an den Kulturausgaben⁴¹⁹. Dieser hohe Finanzierungsanteil zeigt den Stellenwert der Kultur in der kommunalen Landschaft.

Ziel der Prüfung war es, die Aufwendungen für die Kulturförderung vergleichend zu bewerten und das kulturelle Spektrum, die Nutzungsintensität sowie den Empfängerradius zu analysieren.

Geprüfte
Körperschaften

Bad Hersfeld, Bad Homburg v. d. Höhe, Bad Vilbel, Darmstadt, Dreieich, Eschborn, Hanau, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Neu-Isenburg, Rödermark, Rüsselsheim am Main, Wiesbaden.



Ansicht 108: „Kultur“ – Lage der Körperschaften

419 Vgl. „Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2018“, Kommunalbericht 2019 (Drei- unddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 35 f.

Das Prüfungsvolumen betrug rund 140,2 Millionen Euro. Es umfasste die Summe der Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen einschließlich gebäudebezogener Aufwand und Abschreibungen sowie die Zuschüsse an Dritte für den prüfungsrelevanten Kulturbegriff.

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2019 bis März 2020
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	25. März 2020
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Consultants International GmbH, Düsseldorf (vgl. Seite 324)

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Ansicht 109: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

8.2	Leitsätze	230
8.3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	231
8.4	Kulturaufwand	232
8.4.1	Vorbemerkung	232
8.4.2	Entwicklung Grundmittel	233
8.4.3	Aufwendungen und Erträge	237
8.4.4	Eigenfinanzierungsquote	240
8.5	Schwerpunkte	242
8.5.1	Kulturelle Veranstaltungsorte	242
8.5.2	Museen und Ausstellungshäuser	248
8.5.3	Förderung	251
8.6	Controlling und Steuerung	254
8.6.1	Gesamthafte Planung und Berichterstattung	254
8.6.2	Steuerung der Zuwendungsempfänger	257
8.7	Rechtmäßigkeit von Verwaltungsabläufen	259
8.7.1	Vergaben	259
8.7.2	Honorarkräfte	260
8.7.3	Sachspenden	261
8.8	Online Umfrage zum Besucherverhalten	262
8.9	Zusammenfassung und Ausblick	266
8.10	Anhang: Mehrkomponentenmodell	267

Gliederung

8.2 Leitsätze

Seite 234 f.	In 9 von 14 Kommunen stieg der aus dem Haushalt finanzierte Aufwand für die Kultur (sogenannte Grundmittel). Darunter waren auch die vier Kommunen mit konsolidierungsbedürftigen Haushalten. Die Haushaltslage hatte keinen Einfluss auf die Entwicklung der Kulturausgaben.
Seite 236	Die Grundmittel je Einwohner stiegen nicht mit der Einwohnerzahl an. Auch kleinere Kommunen wie Eschborn, Neu-Isenburg, Bad Vilbel oder Bad Hersfeld verausgabten überdurchschnittliche Grundmittel je Einwohner.
Seite 245, Seite 240 ff.	Die vier Kommunen mit Festspielangebot erreichten neben einer hohen Besucherzahl auch die höchsten Eigenfinanzierungsquoten (34,7 Prozent in Hanau und 81,6 Prozent in Bad Hersfeld).
Seite 239	In den kreisfreien Städten prägten die Zuschüsse für die Staatstheater mit einem Anteil von über 55 Prozent den kommunalen Aufwand für Kultur.
Seite 257	Zuwendungen an die Staats- und Landestheater sowie die documenta wurden auf Basis von Verträgen ohne festes Budget gewährt, die eine Fehlbetragsfinanzierung vorsahen. Eine Steuerung durch die Städte war erschwert, da eine schriftlich dokumentierte Berichterstattung nicht vorlag.
Seite 259	21 von 62 geprüften Verwendungsnachweisen von Zuwendungsempfängern erfüllten nicht die formalen Vorgaben für die Gewährung.
Seite 246 f.	75 Prozent der Sach- und Dienstleistungen entfielen in Neu-Isenburg auf gebäudebezogene Aufwendungen für die kommunalen Mehrzweckhallen. Das Bürgerhaus Zeppelinheim generierte für kulturelle Veranstaltungen einen Aufwand je Besucher von rund 452 Euro.
Seite 249	Das Naturkundemuseum und die GRIMMWELT Kassel sowie das Historische Museum Schloss Philippsruhe in Hanau waren mit jeweils rund 70.000 Besuchern je Jahr am stärksten frequentiert.
Seite 254 ff.	Eine Splittung der kulturellen Aufgabenwahrnehmung, ohne die Informationen aus den einzelnen Einheiten zusammenzuführen, erschwerte die Planung und Steuerung der kulturellen Aktivitäten.
Seite 259 f.	In rund 50 Prozent der geprüften nationalen Vergaben über 7.500 Euro lagen keine ausreichende Anzahl an Preisabfragen oder Vergleichsangeboten bzw. keine Dokumentationen vor. Dies verstößt gegen vergaberechtliche Vorschriften.
Seite 260	Statusabfragen bei Honorarkräften zur Vermeidung von Scheinselbstständigkeit wurden von sechs Kommunen nicht durchgeführt. Damit bestand das Risiko, dass Sozialversicherungsbeiträge nachbezahlt werden müssen.

8.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Städte haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.⁴²⁰ Unter der Prämisse des Haushaltsausgleichs steht die Verhältnismäßigkeit kultureller Angebote zur finanziellen Leistungsfähigkeit besonders im Fokus⁴²¹. Um diesen Kontext beurteilen zu können, werden nachfolgend kurz die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dargestellt.

Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können. Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell⁴²² ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Gesamtbewertung der jährlichen Haushaltslage wird für die Kommunen zusammenfassend in Ansicht 110 wiedergegeben.⁴²³

Mehrkomponentenmodell

420 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(1)

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

421 § 19 (1) HGO

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

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

423 Für Details der Beurteilung der Haushaltslage siehe Kapitel 8.10.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾
	2014	2015	2016	2017	2018	
Bad Hersfeld	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Bad Homburg v. d. Höhe	stabil	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil
Bad Vilbel	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Darmstadt	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Dreieich	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Eschborn	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Hanau	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Hofheim am Taunus	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Kassel	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Marburg	instabil	stabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Neu-Isenburg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Rödermark	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Rüsselsheim am Main	stabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wiesbaden	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
■ und stabil bei ≥ 70 Punkte,
■ und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
■ und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
■ und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
■ und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2019

Ansicht 110: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 110 zeigt im Quervergleich, dass in vier Kommunen (Bad Hersfeld, Darmstadt, Marburg, Rüsselsheim am Main) die Haushaltslage als konsolidierungsbedürftig und in fünf Kommunen (Bad Vilbel, Dreieich, Hanau, Hofheim am Taunus, Rödermark) als fragil einzustufen war.

8.4 Kulturaufwand

8.4.1 Vorbemerkung

Für den Vergleichsring wurden anhand statistischer Daten Kommunen mit einem vergleichsweise hohen Aufwand je Einwohner im Produktbereich 4 „Kultur und Wissenschaft“ ausgewählt. Dadurch waren die Vergleichskommunen nicht nur bezüglich ihrer Größe heterogen. Sie reichten von kreisfreien bzw. Sonderstatusstädten mit Staats- und Landestheatern⁴²⁴ und internationalen Kulturformaten wie der documenta bis hin zu kreisangehörigen Städten mit Stadt- und Veranstaltungshallen oder besonderen Formaten wie Festspielorten⁴²⁵. Aufgrund der Größe der Kommunen wurden für den Vergleich drei Cluster definiert, die bei den Auswertungen kenntlich gemacht werden.

- Kreisangehörige Städte bis 50.000 Einwohner: Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Dreieich, Eschborn, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg, Rödermark.
- Sonderstatusstädte bis 100.000 Einwohner: Bad Homburg vor der Höhe, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main.
- Kreisfreie Städte bis 300.000 Einwohner: Darmstadt, Kassel, Wiesbaden.

⁴²⁴ Darmstadt, Kassel, Marburg und Wiesbaden

⁴²⁵ Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Dreieich und Hanau

Die Herausforderung der 220. Vergleichenden Prüfung bestand darin, unabhängig von der vor Ort gewählten Organisationsform und des kulturellen Angebots, die Vergleichbarkeit herzustellen. Dafür wurde zunächst der Kulturbegriff für die 220. Vergleichende Prüfung wie folgt definiert: Erfasst wurden die Bereiche Theater und Musikpflege, Museen, Sammlungen und Ausstellungen sowie Förderung des kulturellen Lebens. Berücksichtigt wurden neben der Kernverwaltung, die Eigenbetriebe und städtischen Tochtergesellschaften. Nicht erfasst wurden die Aufgabenbereiche Stadtarchive/historische Archive, Musik- und Volkshochschulen sowie Bibliotheken und Initiativen zum Hessentag. Danach wurde für die Detailbetrachtung die kulturelle Vielfalt in drei Kategorien eingeordnet: Kulturelle Veranstaltungsorte, Museen und kulturelle Förderung.

8.4.2 Entwicklung Grundmittel

Die Kultur ist seit dem Jahr 2018 als Staatsziel in der hessischen Landesverfassung verankert. Der Aufgabenbereich ist trotz Staatsziel weitgehend freiwilliger Natur. Art und Umfang der Aufgabenerledigung stehen daher bei hohem Konsolidierungsdruck häufig im Fokus⁴²⁶. Kulturelle öffentliche Einrichtungen für die Einwohner sollte die Kommune nach § 19 Abs. 1 HGO⁴²⁷ gemäß ihrer Leistungsfähigkeit bereitstellen. Das kulturelle kommunale Angebot ist nicht an Bundes- oder Landesvorgaben gebunden. So zeigt sich in der Kultur der politische Gestaltungswille der Kommunen, die bedeutende Akteure in der Kulturlandschaft sind.

Um die Frage zu beantworten „Was kostet die Kultur in den Kommunen?“ stellte sich die Herausforderung, nach welchem Konzept die Analyse erfolgen sollte. Nach dem Kulturfinanzbericht 2018 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder eignet sich für die Analyse der öffentlichen Kulturfinanzen am besten das sogenannte Grundmittelkonzept. Aufgrund der in Hessen flächendeckenden Umstellung auf die Doppik wurde für die Vergleichende Prüfung der Grundmittelbegriff indes bereits weiterentwickelt.⁴²⁸ Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Lasten für den Kulturbereich. Hierbei werden alle Aufwendungen⁴²⁹ abzüglich aller zurechenbaren Erträge aus dem kulturellen Aufgabenbereich abgebildet. Mit den Grundmitteln können die tatsächlichen Belastungen des Haushalts für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung insgesamt, unabhängig von der Produktsystematik und der gewählten Organisationsform, ermittelt werden. Vergleicht man Kommunen mit unterschiedlicher Einwohnerzahl ist es darüber hinaus zielführend, die laufenden Grundmittel, d.h. ohne Investitionen, darzustellen um eine extreme Verzerrung zu vermeiden. Die 220. Vergleichende Prüfung „Kultur“ greift deshalb bei ihren Analysen und Bewertungen auf das Konzept der laufenden Grundmittel zurück.⁴³⁰

Laufende
Grundmittel

426 Vgl. Kommunalbericht 2019 vom 8. November 2019, Lt-Drs. 20/1309, S. 35 ff.

427 Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. S 142, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020, GVBl. S. 318.

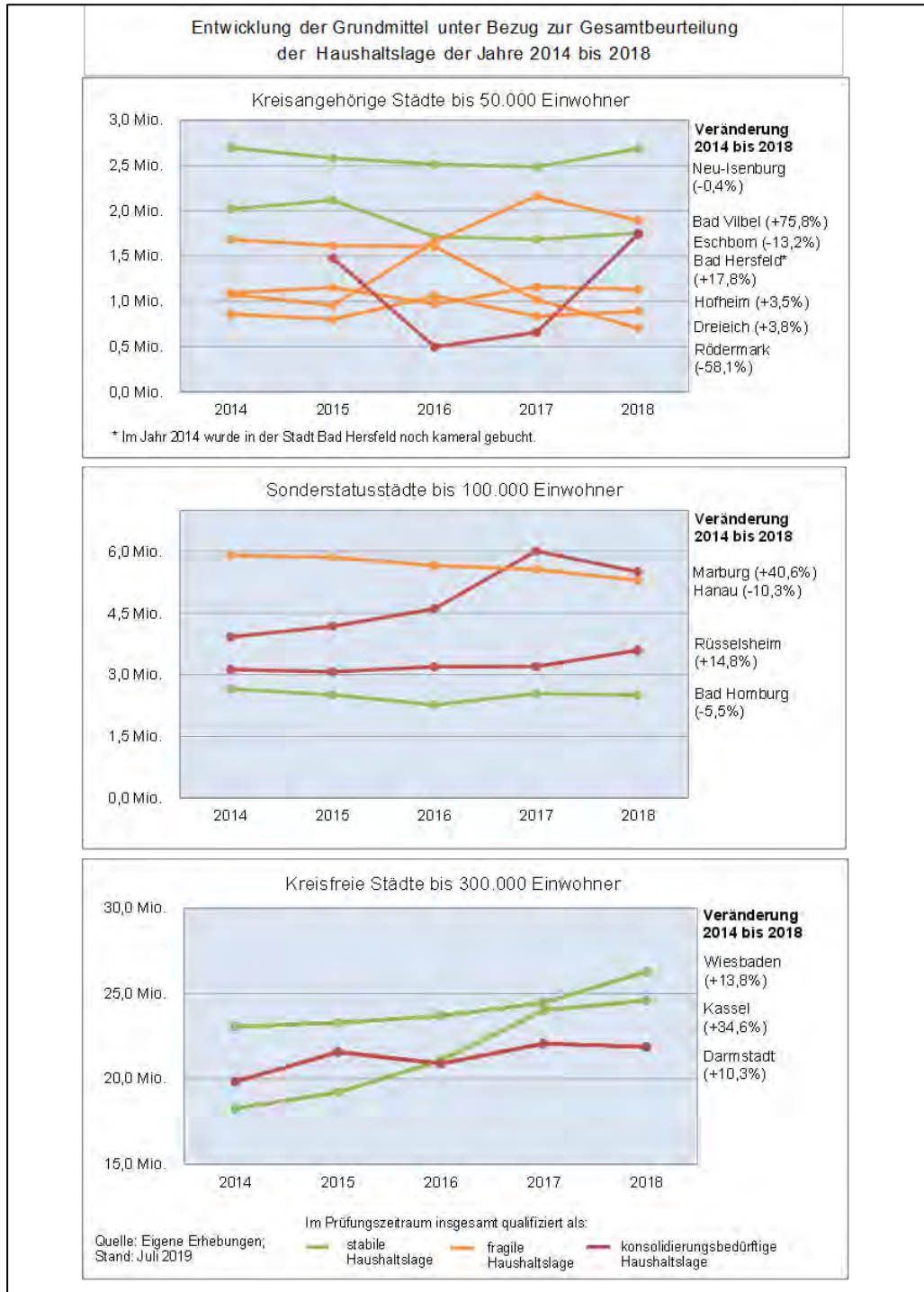
428 Die für die Prüfung erhobenen laufenden Grundmittel beziehen sich auf die Ergebnisrechnung und berücksichtigen Aufwendungen (inkl. Abschreibungen) und Erträge. Der Kulturfinanzbericht stellt aufgrund der noch laufenden Umstellungsprozesse auf die Doppik Einzahlungen und Auszahlungen dar.

429 Personalaufwendungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen einschließlich gebäudebezogener Aufwand und Abschreibungen sowie Zuschüsse an Dritte

430 Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, S. 72 f.

Mit diesen laufenden Grundmitteln (Grundmittel) wird zunächst die tatsächliche Belastung des städtischen Haushalts für kulturelle Aufgaben abgebildet. Die inhaltliche Ausgestaltung, die bereitgestellte Infrastruktur sowie die gewählte organisatorische Struktur werden daran anschließend dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der Grundmittel im Prüfungszeitraum wurde unter Bezug zur zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage 2014 bis 2018 (vgl. Ansicht 110) für die einzelnen Vergleichsgruppen ausgewertet und in Ansicht 111 dargestellt.

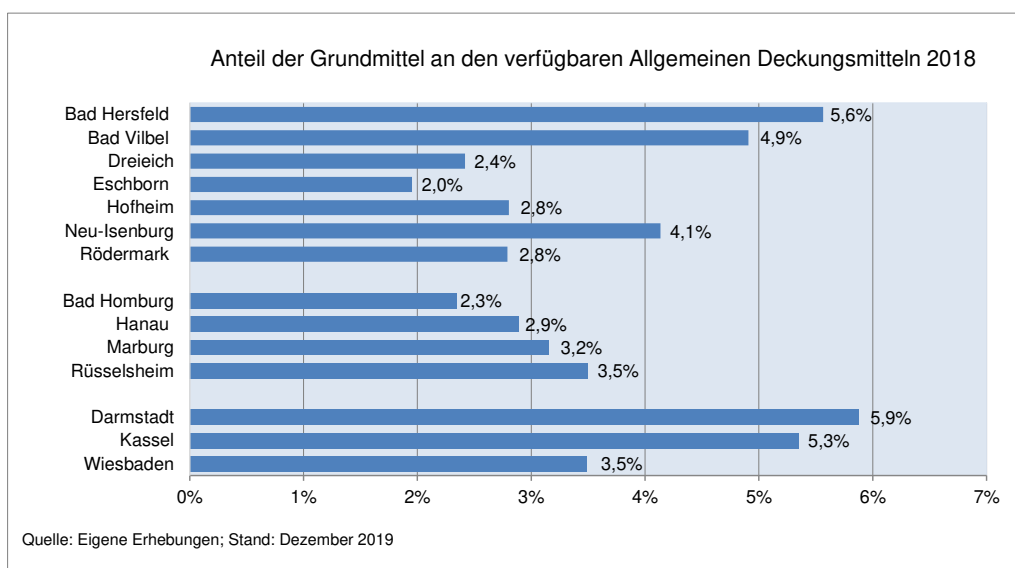


Ansicht 111: Entwicklung der Grundmittel unter Bezug zur Gesamtbeurteilung der Haushaltslage der Jahre 2014 bis 2018

Von den 14 geprüften Kommunen sind bei neun die Grundmittel im Prüfungszeitraum zwischen 3,5 Prozent in Hofheim am Taunus und 75,8 Prozent in Bad Vilbel gestiegen. Darunter waren auch alle vier konsolidierungsbedürftigen Städte⁴³¹. Hier betrug der Anstieg 10,3 Prozent in Darmstadt und über 40 Prozent in Marburg. Der Anstieg der Aufwendungen in Marburg von 2016 nach 2017 in Höhe von rund 4,6 Millionen Euro auf rund 6,0 Millionen Euro war überwiegend auf die Wiedereröffnung des Erwin-Piscator-Hauses am 4. Juni 2016 zurückzuführen. Von den fünf Städten mit stabiler Haushaltslage hatten drei die Grundmittel zwischen 0,4 und 13,2 Prozent gesenkt⁴³². Eine angespannte Haushaltslage und Haushaltskonsolidierungsbemühungen führten demnach nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung der Grundmittel.

Um zu verdeutlichen, wie viel der verfügbaren Haushaltsmittel der Kultur zur Verfügung standen, wurden die Grundmittel in Bezug zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln⁴³³ gesetzt und in Ansicht 112 dargestellt.

Grundmittel und verfügbare Allgemeine Deckungsmittel



Ansicht 112: Anteil der Grundmittel an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2018

Ansicht 112 verdeutlicht, dass zwischen rund 2,0 und 5,9 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel für kulturelle Aufgaben aufgewendet wurden. In Darmstadt wurde der Maximalwert mit 5,9 Prozent erreicht. In Eschborn waren die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel mit 2,0 Prozent am wenigsten für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung gebunden. Dies zeigt zunächst, dass die Städte ihren kommunalen Handlungsspielraum für kulturelle Aufgaben unterschiedlich nutzten.

Neben der Relation von Grundmitteln zu verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln wurde analysiert, wie die Größe der Kommune die Höhe der Grundmittel beeinflusst. Daher wurde der Zusammenhang zwischen Grundmittel und Einwohnerzahl untersucht. Der Kulturfinanzbericht stellt die Grundmittel je Einwohner ebenfalls dar⁴³⁴. Somit war es möglich, diese Kennzahl auch im bundesweiten Kontext zu sehen.

Grundmittel je Einwohner und Kulturfinanzbericht

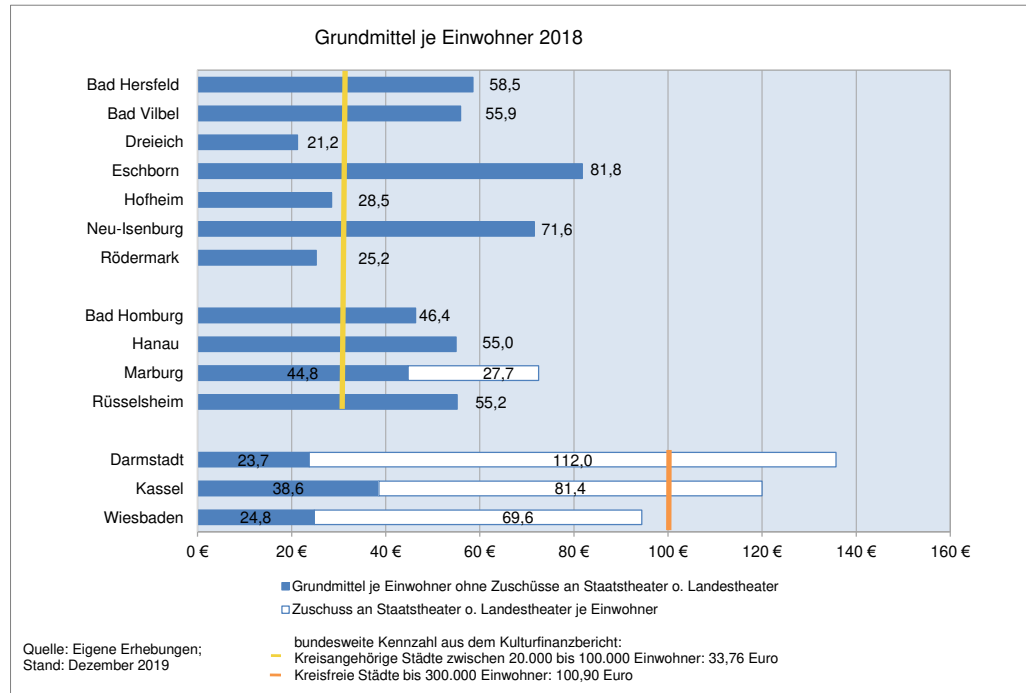
431 Bad Hersfeld, Darmstadt, Marburg und Rüsselsheim am Main

432 Bad Homburg vor der Höhe, Eschborn, Neu-Isenburg

433 Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel ergeben sich aus den Allgemeinen Deckungsmitteln abzüglich der Kreis- und Schulumlage.

434 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, S. 88 f. (ohne Bibliotheken), Daten des Jahres 2015.

In Ansicht 113 wird daher auch die bundesweite Kennzahl für die Kommunen mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern und den kreisfreien Städten dargestellt.



Ansicht 113: Grundmittel je Einwohner 2018

Darmstadt hatte mit 135,73 Euro je Einwohner die höchsten kulturellen Belastungen für den städtischen Haushalt. Die niedrigsten einwohnerbezogenen Grundmittel wies die Stadt Dreieich mit 21,23 Euro auf. Insgesamt zeigte sich, dass die Pro-Kopf-Belastungen in den kreisfreien Städten höher waren als in den Vergleichskommunen, was maßgeblich auf die Zuschüsse dieser Kommunen an die Staatstheater zurückzuführen war. Über die Zuschüsse an die Staatstheater hinaus, stellten die kreisfreien Städte weniger Grundmittel je Einwohner für weitere kulturelle Formate bereit als die Sonderstatusstädte. Selbst vier der kreisangehörigen Kommunen wendeten mehr Grundmittel je Einwohner auf, als die kreisfreien Städte ohne die Zuwendungen für die Staatstheater. Damit wird deutlich, dass diese hohen Zuwendungen den Handlungsspielraum der kreisfreien Kommunen einschränkten. Ein Einfluss der Größe einer Kommune im Vergleichsring auf die einwohnerbezogenen Grundmittel konnte demnach nicht festgestellt werden.

Im bundesweiten Vergleich verwendeten Kommunen in einer Größenordnung von 20.000 bis 100.000 Einwohner 33,76 Euro pro Kopf für die Kultur. In kreisfreien Städten lag der Wert bei 100,90 Euro pro Kopf. Insgesamt lagen acht⁴³⁵ der elf geprüften kreisangehörigen Städte über dem jeweiligen bundesweiten Vergleich. Lediglich Dreieich, Hofheim am Taunus und Rödermark verwendeten im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Grundmittel je Einwohner. Bei dem bundesweiten Vergleich mit den kreisfreien Städten zeigte sich, dass Darmstadt und Kassel überdurchschnittlich hohe Grundmittel je Einwohner verwendeten. Wiesbaden hingegen hatte im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Grundmittel je Einwohner.

Mit der Kennzahl Grundmittel je Einwohner wird eine Einordnung der eigenen kulturellen Aufgabenwahrnehmung unter Berücksichtigung der Haushaltssitua-

435 Bad Hersfeld, Bad Homburg vor der Höhe, Bad Vilbel, Eschborn, Hanau, Marburg, Neu-Isenburg, Rüsselsheim am Main

tion möglich. Diese Datenbasis erlaubt es, Entscheidungen zum kulturellen Angebot und etwaigen Veränderungen sachgerecht vorbereiten zu können. Das kulturelle Angebot war geprägt durch politische Entscheidungen für einzelne kulturelle Formate zum Beispiel Staatstheater, Museums- oder Festspielbetrieb. Diese Bindung an einzelne aufwandsstarke und langfristige Angebote mit notwendiger Infrastruktur verhindert flexibles Handeln auf eine veränderte Nachfrage. Die Freiheitsgrade der Kommunen waren durch diese Formate und deren Infrastruktur eingeschränkt, da Haushaltsmittel langfristig an das Angebot gebunden waren.

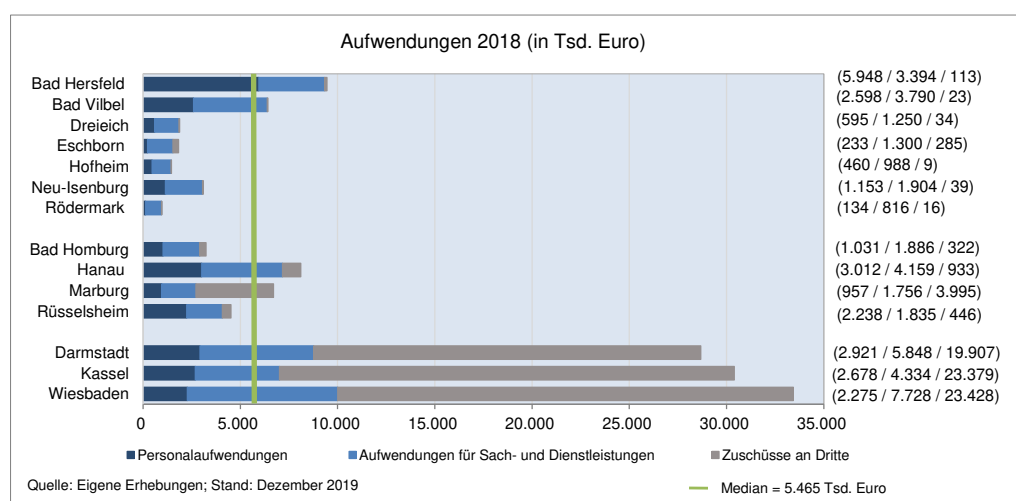
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die jährlichen Grundmittel zu ermitteln und diese als Grundlage für Entscheidungen bei der kulturellen Aufgabenwahrnehmung zu nutzen.

Die Grundmittel werden beeinflusst durch die Höhe der Aufwendungen und Erträge. Aus diesem Grund wurden diese nachfolgend analysiert.

8.4.3 Aufwendungen und Erträge

Bei der näheren Betrachtung der Aufwendungen werden zunächst die Anteile für Personal, Sach- und Dienstleistungen⁴³⁶ sowie die Zuschüsse an Dritte aufgezeigt und analysiert. Ansicht 114 zeigt wie sich die Anteile 2018 darstellen.

Aufwendungen



Ansicht 114: Aufwendungen 2018 (in Tsd. Euro)

Die kreisfreien Städte hatten deutlich höhere Aufwendungen als die kreisangehörigen Städte sowie die Sonderstatusstädte. Dies resultierte insbesondere aus den Zuschüssen an die Staatstheater, die den höchsten Aufwand verursachten.

Staats- und Landestheater

Das Hessische Staatstheater Wiesbaden sowie die Staatstheater Darmstadt und Kassel waren als Dienststellen (Regiebetrieb) des Landes unmittelbar dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst (HMWK) nachgeordnet, Einnahmen und Ausgaben wurden dort im Haushaltsplan aufgeführt. Basis für den Betrieb und die Finanzierung der Staatstheater waren die jeweiligen Theaterverträge zwischen dem Land Hessen und der Sitzstadt. Auf Grundlage dieser Verträge trugen die Sitzstädte grundsätzlich 48 Prozent und das Land 52 Prozent der durch eigene Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben. Über diesen vereinbarten Anteil hinaus wurden die Regelungen der jeweiligen Theaterverträge dahingehend ergänzt, dass der Mehrbedarf, soweit er durch Tarifabschlüsse

436 Einschließlich gebäudebezogener Aufwendungen und Abschreibungen

begründet ist oder erforderliche Bauunterhaltungsmaßnahmen im Wirtschaftsplan beinhaltet, zu 36 Prozent aus dem Landeshaushalt und zu je 32 Prozent von der Sitzstadt und dem KFA-Theaterlastenausgleich finanziert wird. Zur Entlastung bei den Ausgaben für öffentlich getragenen Theater erhielten die Kommunen gemäß § 41 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (HFAG) Ausgleichszahlungen. Diese Mittel wurden den Theatersitzstädten zur Verringerung des Zuschussbedarfs zugewiesen und waren zur Finanzierung der Betriebskosten der jeweiligen Theater zweckbestimmt.



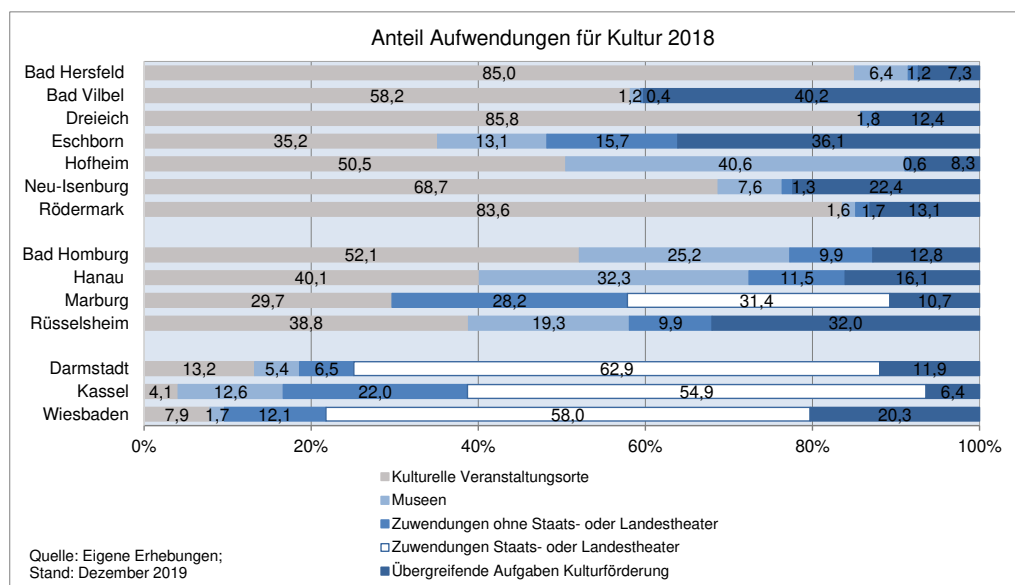
Ansicht 115: Hessisches Staatstheater Wiesbaden, Quelle: Hessischer Rechnungshof

Die Staatstheater hatten jeweils einen Verwaltungsausschuss, bestehend aus acht Mitgliedern. Davon wurden je zwei vom Land und drei von der Stadt benannt. Der Vorsitz im Verwaltungsausschuss wechselte jeweils für eine Spielzeit zwischen einem Vertreter des Landes und einem Vertreter der Stadt. Der Verwaltungsausschuss hatte die Aufgabe, bei der Aufstellung des Haushaltsplans mitzuwirken und die Geschäftsführung sowie die Einhaltung des Haushalts zu überwachen.

An der Hessischen Landestheater Marburg GmbH (Landestheater Marburg) waren das Land sowie die Stadt Marburg mit jeweils 50 Prozent beteiligt. Aufgrund des Theatervertrags vom 28. November 1990 trug Marburg 41 Prozent der nicht gedeckten Betriebskosten sowie der Bauunterhaltung, stellte das Bühnenhaus und trug die notwendigen Erneuerungen der Bühnen und Inneneinrichtung. Die Zusatzvereinbarung vom 7. Juli 2017 sah darüber hinaus vor, dass die Mehrkosten aus tariflichen Abschlüssen zu 27 Prozent von der Stadt und zu 27 Prozent aus KFA-Mitteln bezahlt werden, 46 Prozent trug das Land. Analog zu den Staatstheatern erhielt auch Marburg Ausgleichszahlungen aus dem HFAG. Die Spielstätten befanden sich nicht im Besitz des Hessischen Landestheaters, sondern wurden von der Stadt Marburg angemietet. Die Produktionen fanden u.a. im Erwin-Piscator-Haus statt.

Ohne Berücksichtigung der Zuschüsse an Dritte waren die Aufwendungen in den Festspielstädten Bad Hersfeld, Bad Vilbel und Hanau sowie in den kreisfreien Städten am höchsten. Die Schwankungen beim Aufwand standen nicht in direktem Zusammenhang mit der Vielfalt und Attraktivität des kulturellen Angebots auf Besucher (vgl. Ansicht 121). Die Unterschiede bei der Zusammensetzung der Aufwandsarten resultierten aus unterschiedlichen Ausgestaltungsformen des kulturellen Angebots, die sich beispielsweise in der Inszenierung mit temporären eigenen Ensembles wie in Bad Hersfeld und Bad Vilbel ausprägten.

Um festzustellen, welche Schwerpunkte die Städte im kulturellen Bereich setzen wurde erhoben, wie sich der Aufwand auf kulturelle Veranstaltungsorte, Museen, Zuwendungen sowie übergreifende Aufgaben der Kulturförderung⁴³⁷ verteilte.



Ansicht 116: Anteil Aufwendungen für Kultur 2018

Ansicht 116 verdeutlicht die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen des kulturellen Angebots. Bei den kreisfreien Städten prägten die Staatstheater den kommunalen Aufwand. Der Anteil am Aufwand zum Beispiel für die Veranstaltungsorte war von 4,1 Prozent in Kassel bis 13,2 Prozent in Darmstadt deutlich geringer. Die kreisangehörigen Kommunen und Sonderstatusstädte setzten, bis auf Eschborn und Marburg, ihre Schwerpunkte in die kulturellen Veranstaltungsorte. So legten die kreisangehörigen Städte mit 50 Prozent in Hofheim am Taunus und über 80 Prozent in Bad Hersfeld, Dreieich und Rödermark klare Prioritäten.

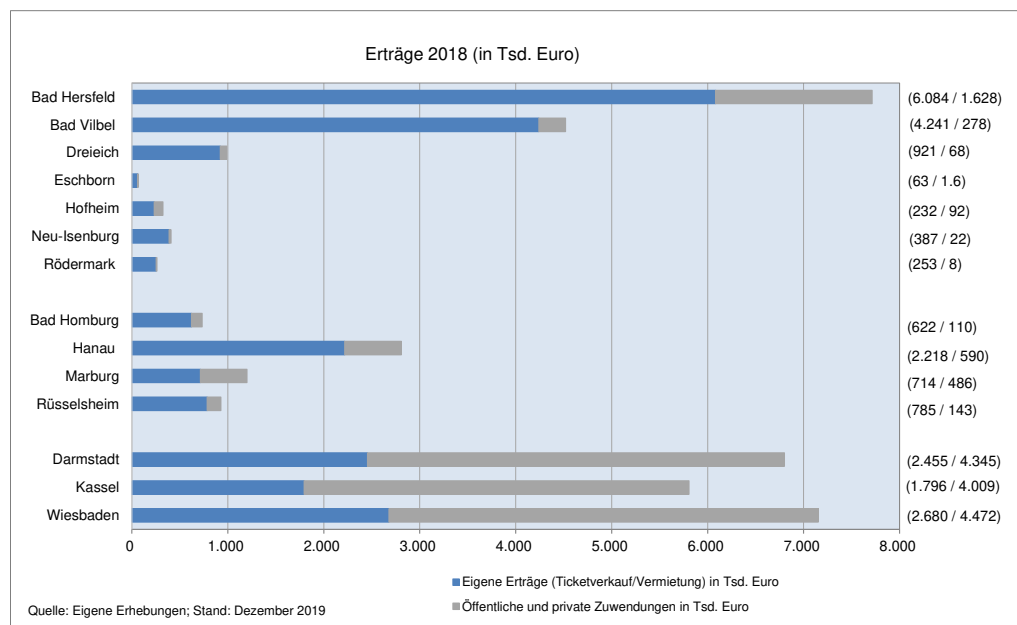
Der Aufwand für Museen nahm in allen Kommunen eine eher untergeordnete Rolle ein. Einzig in Hofheim am Taunus, Bad Homburg vor der Höhe und Hanau betrug der Anteil für die Museen mehr als 25 Prozent des Aufwands. In den übergreifenden Aufgaben der Kulturförderung waren Aufwendungen losgelöst von einer kulturellen Infrastruktur gebunden, die beispielsweise Stadtteilkulturarbeit, Feste oder kulturelle Projekte umfassten. Auffällig waren hier insbesondere Bad Vilbel, Eschborn und Rüsselsheim am Main mit jeweils mehr als 30 Prozent, wo kulturelle Aufgaben nicht an die Infrastruktur eines Veranstaltungsorts gebunden waren.

Die Grundmittel werden neben den Aufwendungen durch Erträge beeinflusst. Der Aufgabenbereich Kultur generiert, anders als zahlreiche andere Aufgabenfelder einer Kommune, Erträge. Hierzu zählen eigene Erträge aus Ticketverkäufen und Vermietungen. Hinzukommen Erträge aus öffentlichen und privaten Zuwendungen.

Erträge

Die Erträge untergliedert in eigene Erträge sowie öffentliche und private Zuwendungen, sind nachfolgend dargestellt.

437 Zu den übergreifenden Aufgaben zählen z.B. Förderung von kulturellen Projekten, Feste, Stadtteilkulturarbeit, Preisverleihungen, Beantragung von Fördermitteln.



Ansicht 117: Erträge 2018 (in Tsd. Euro)

In den kreisfreien Städten prägten die erhaltenen Zuwendungen die Ertragsseite. Hierbei handelte es sich insbesondere um Landeszuwendungen für die Staatstheater. In den kreisangehörigen Kommunen und Sonderstatusstädten spielten -mit Ausnahme von Bad Hersfeld, Hanau und Marburg- öffentliche oder private Zuwendungen eine untergeordnete Rolle. Bad Hersfeld erhielt für die Festspiele neben einer Landesförderung auch Bundeszuwendungen. Die höchsten Eigenerträge wurden in Bad Hersfeld, Bad Vilbel und Wiesbaden erwirtschaftet. In Bad Hersfeld und Bad Vilbel trugen dazu die besucherstarken Festspiele bei.

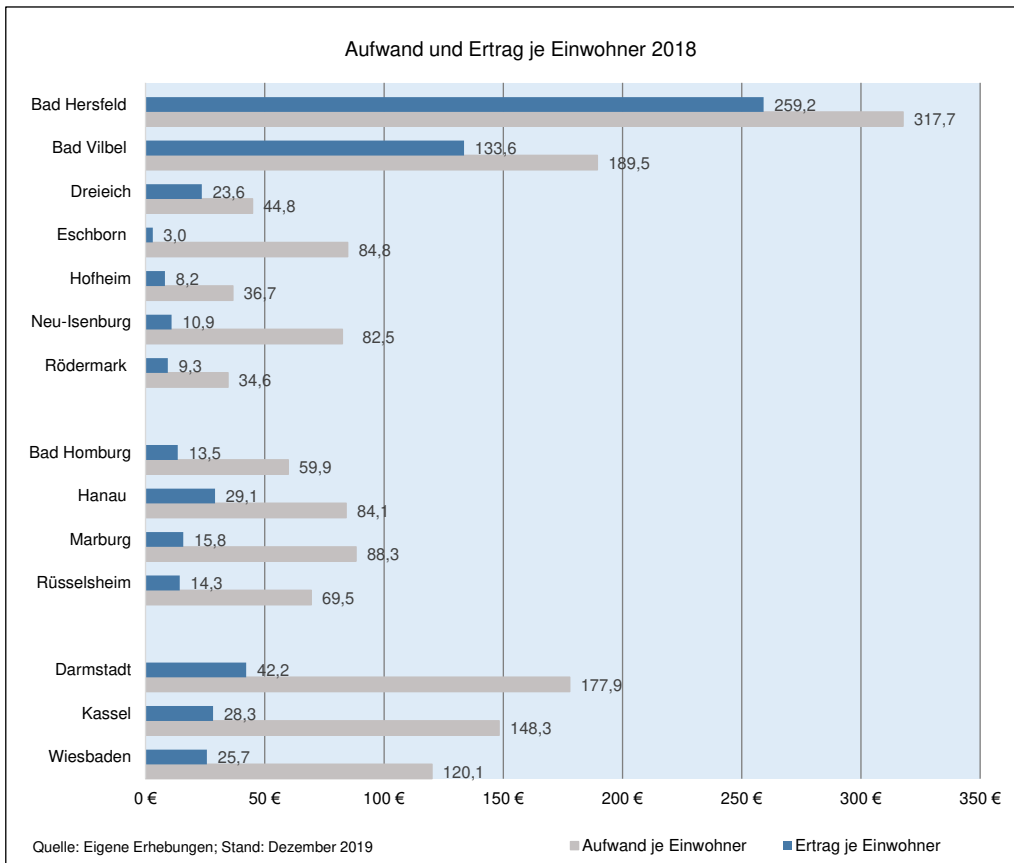
Die Höhe wie auch die Zusammensetzung der Erträge in Bezug auf den Anteil der eigenen Erträge sowie der öffentlichen und privaten Zuwendungen waren heterogen. Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Größe der Kommunen und Ertragskraft der kulturellen Veranstaltungen ließ sich aus dem Vergleich nicht ableiten.

Nach der Darstellung der Aufwände und Erträge stellte sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung Kultur. Die nachfolgend aufgezeigte Eigenfinanzierungsquote bietet einen Ansatz für eine Analyse.

8.4.4 Eigenfinanzierungsquote

Die Eigenfinanzierungsquote bildet ab, in welchem Verhältnis die Erträge aus den kulturellen Veranstaltungen (Ticketerlöse/Vermietungen) sowie erhaltene Zuwendungen zur Deckung des Aufwands für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung beitragen. Sie dient damit als Wirtschaftlichkeitskennzahl für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung.

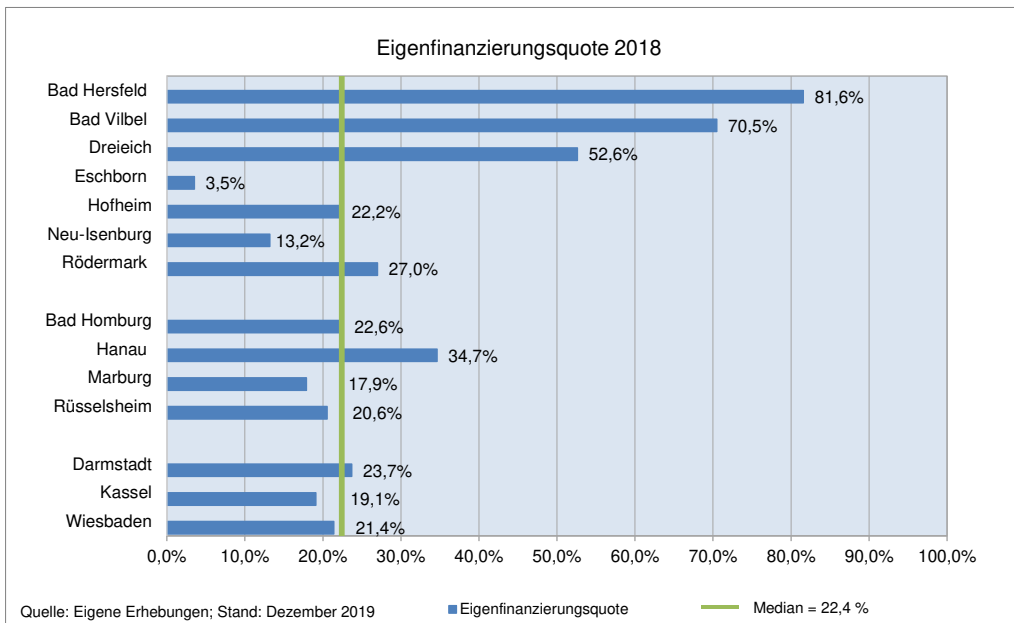
Für Betrachtung der Wirtschaftlichkeit wurden in einem ersten Schritt die Ergebnisse der Analysen der Aufwendungen und Erträge aus Kapitel 8.4.3 in einer einwohnerbezogenen Darstellung gegenübergestellt. Dies zeigt Ansicht 118.



Ansicht 118: Aufwand und Ertrag je Einwohner 2018

Die Ansicht verdeutlicht, dass die einwohnerbezogenen Aufwendungen in Bad Hersfeld und Bad Vilbel mit 317,7 Euro und 189,5 Euro über den Aufwendungen in den kreisfreien Städten liegen. Allerdings gelingt es den beiden kreisangehörigen Städten auch, mit 259,2 Euro und 133,6 Euro die höchsten Erträge je Einwohner zu erzielen.

Das in der Eigenfinanzierungsquote abgebildete Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag zeigt Ansicht 119.



Ansicht 119: Eigenfinanzierungsquote 2018

Einzig drei Kommunen⁴³⁸ erreichten eine Eigenfinanzierungsquote von über 50 Prozent. Dabei wiesen die Festspielorte Bad Hersfeld mit 81,6 Prozent und Bad Vilbel mit 70,5 Prozent die höchsten Eigenfinanzierungsquoten auf. Auch die beiden anderen Festspielorte Dreieich und Hanau lagen über dem Median. Sieben Kommunen⁴³⁹ blieben mit ihrer Eigenfinanzierungsquote unterhalb des Median von 22,4 Prozent. Eschborn wies mit 3,5 Prozent die mit Abstand niedrigste Eigenfinanzierungsquote auf, was auf die hohen gewährten Zuwendungen für Institutionen und Projekte in Frankfurt am Main und der Region Rhein-Main zurückzuführen war, denen keine Erträge gegenüberstanden. Die Kennzahlen von Bad Homburg vor der Höhe wie Grundmittel je Einwohner (vgl. Ansicht 113), Eigenfinanzierungsquote (vgl. Ansicht 119) sowie Besucherzahlen (vgl. Ansicht 121) zeigen, dass auch ohne besondere Formate wie Festspiele oder Staatstheater ein attraktives kulturelles Angebot bei vergleichsweise geringer Belastung für den Haushalt realisiert werden kann.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen mit einer Eigenfinanzierungsquote unterhalb des Median, Maßnahmen zur Aufwandsreduzierung bzw. Ertragssteigerung zu ergreifen. Für eine Einflussnahme auf die Aufwendungen ist die Entwicklung von Sach- und Personalaufwand für das kulturelle Angebot eng zu steuern und zu überwachen. Eine Steigerung der Besucherzahlen (vgl. Kapitel 8.8) oder eine Anpassung der Preiskalkulation kann die Ertragsseite positiv beeinflussen.

8.5 Schwerpunkte

Nach der Analyse der Grundmittel wurden die von den Städten gesetzten kulturellen Schwerpunkte näher untersucht. In einer Detailanalyse werden zunächst die kulturellen Veranstaltungsorte danach die Museen und Ausstellungshäuser sowie abschließend die kulturelle Aufgabenerfüllung über Förderungen an Dritte dargestellt.

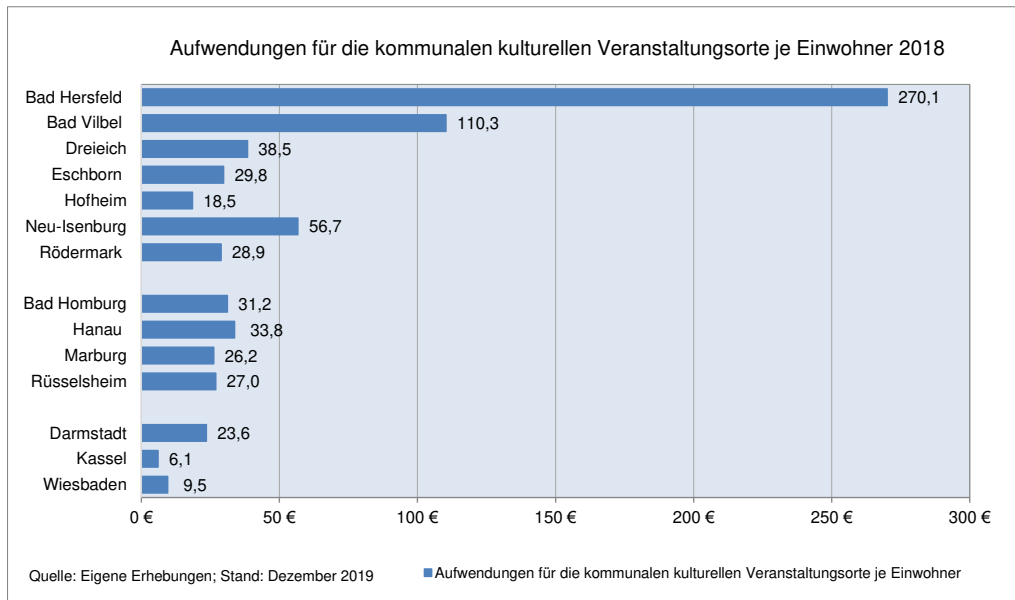
8.5.1 Kulturelle Veranstaltungsorte

Die kulturellen Veranstaltungsorte in kommunaler Trägerschaft variierten zwischen Art und Anzahl. Sie reichten von Mehrzweckhallen, zum Beispiel in Dreieich, Neu-Isenburg, Rödermark, bis hin zu rein für kulturelle Zwecke genutzten Hallen, wie beispielsweise das Theater Rüsselsheim, die Villa Clementine in Wiesbaden oder das Dock 4 in Kassel. Festspiele waren in Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Dreieich und Hanau Veranstaltungsformate, deren Inszenierungen in historischen Bauwerken stattfanden. Darüber hinaus gab es Veranstaltungsorte, bei denen kulturelle Veranstaltungen nicht den Schwerpunkt der Nutzung darstellten. Hierzu zählten beispielsweise das Darmstadttium, das Kurhaus Wiesbaden, das Kongresspalais in Kassel sowie der Congress Park in Hanau.⁴⁴⁰ Ansicht 120 zeigt die Aufwendungen für die kulturellen Veranstaltungsorte je Einwohner.

438 Bad Hersfeld, Bad Vilbel und Dreieich

439 Eschborn, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Neu-Isenburg, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden

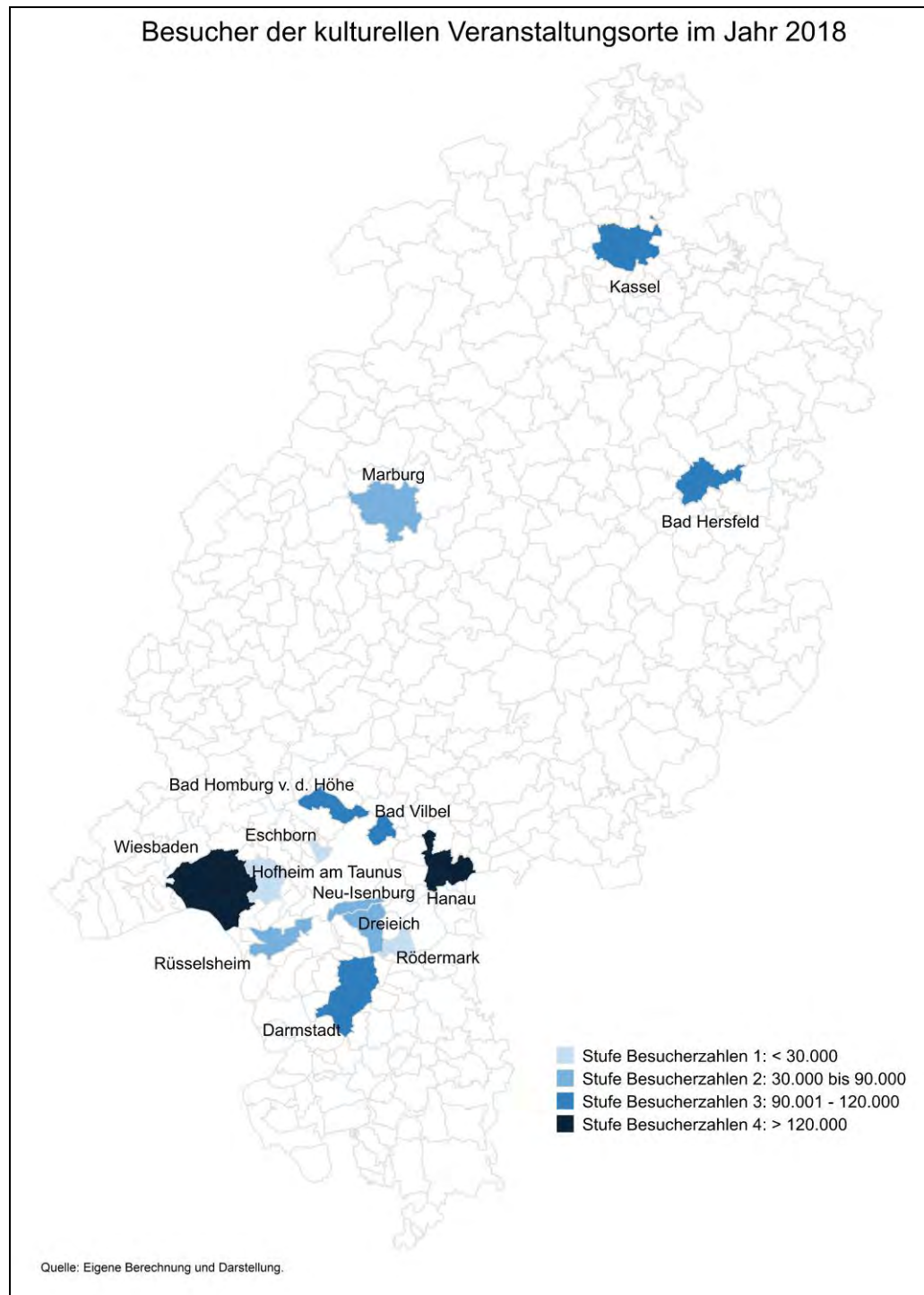
440 Für den Vergleich wurden nur die Aufwendungen und Erträge für kulturelle Veranstaltungen berücksichtigt. Soweit eine eindeutige Zuordnung nicht vorlag, erfolgte eine prozentuale Verteilung des Aufwands.



Ansicht 120: Aufwendungen für die kulturellen Veranstaltungsorte je Einwohner 2018

Bad Hersfeld und Bad Vilbel wiesen die höchsten Aufwendungen für die kulturellen Veranstaltungsorte je Einwohner auf. Hier prägten die Festspiele die Aufwandsseite. Dreieich und Hanau blieben mit Aufwendungen je Einwohner von 38,5 und 33,8 Euro trotz der angebotenen Festspiele eher im Mittelfeld. Gleichzeitig erwirtschafteten diese vier Städte Eigenfinanzierungsquoten zwischen 34,7 und 81,6 Prozent, so dass die Aufwendungen in relativ hohem Maß durch eigene Erträge gedeckt wurden.

Die Attraktivität und Vielfalt des kulturellen Angebots kann über eine Betrachtung der Besucherzahlen veranschaulicht werden. Für das Jahr 2018 ergibt sich für eine vergleichende Gegenüberstellung folgendes Bild.



Ansicht 121: Besucher der kulturellen Veranstaltungsorte im Jahr 2018

Die höchsten Besucherzahlen wurden in Hanau und Wiesbaden erzielt. In Hanau trugen die Festspiele, das Comoedienhaus Wilhelmsbad, das Amphitheater, der Kultoursommer sowie der Congress Park zu den hohen Besucherzahlen bei. In Wiesbaden konnten mit den Veranstaltungen im Caligari, in der Villa Clementine sowie im Kurhaus hohe Besucherzahlen erreicht werden. Ein direkter Zusammenhang zwischen Größe einer Kommune und der Anzahl von Besuchern bestand nicht. Dies wird deutlich bei den hohen Besucherzahlen in kleineren Städten wie Bad Hersfeld oder Bad Vilbel, die über ihre Festspiele jeweils ein breites Publikum erreichten.

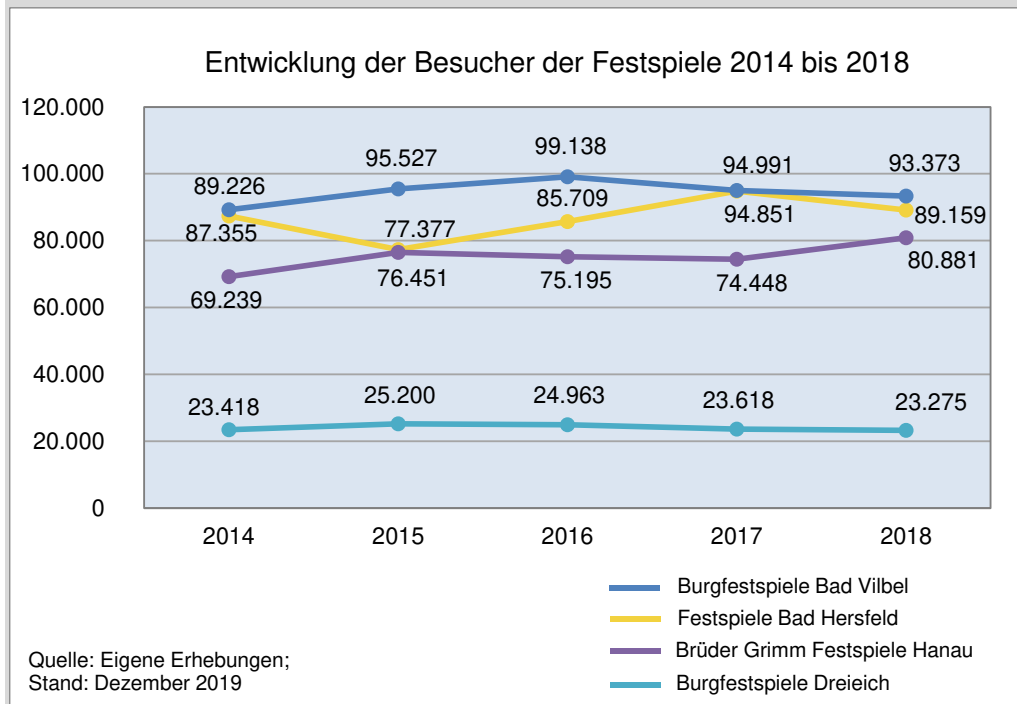
Festspiele

Die Festspiele waren ein besucherstarkes Veranstaltungsformat, bei dem unter freiem Himmel Inszenierungen an attraktiven Spielstätten in Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Dreieich und Hanau angeboten wurden. Sie prägten das kulturelle Angebot der Kommunen und fanden jeweils in den Sommermonaten statt.



Ansicht 122: Burgruine Bad Hersfeld, Quelle: Stadt Bad Hersfeld

Im Prüfungszeitraum stellten sich die Besucherzahlen wie nachstehend gezeigt dar:

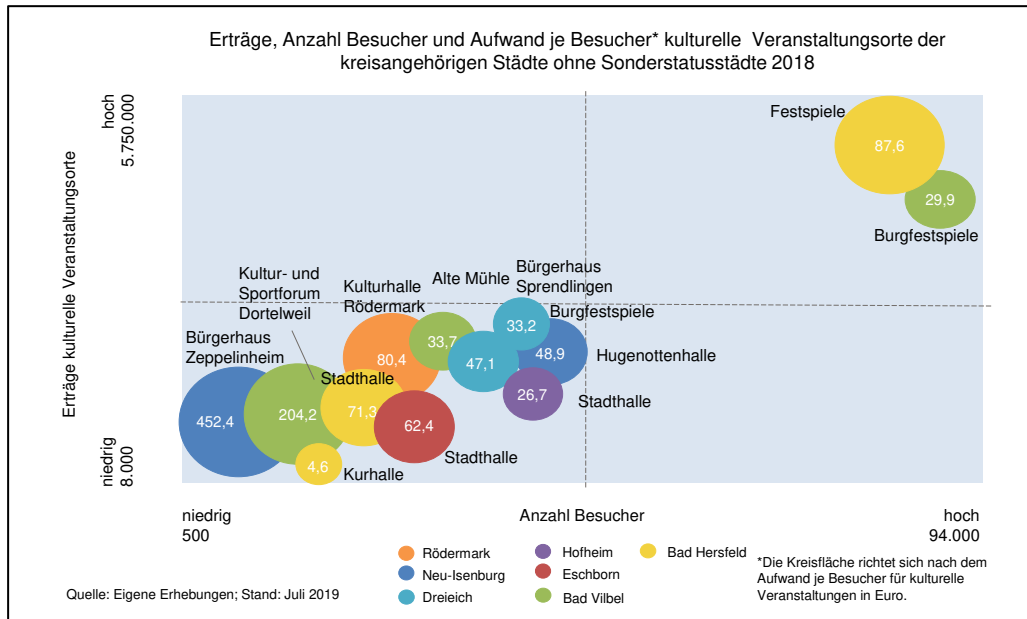


Ansicht 123: Entwicklung der Besucher der Festspiele 2014 bis 2018

Die Festspiele in Bad Vilbel, Bad Hersfeld und Hanau waren als Besuchermagneten zu bezeichnen und verzeichneten jährlich jeweils zwischen rund 70.000 und 100.000 Besuchern. Die Burgfestspiele in Dreieich wurden jährlich von über 23.000 Personen besucht.

Jedoch konnte nicht nur über Festspiele eine hohe Besucherzahl erreicht werden. Bad Homburg vor der Höhe konnte auch ohne ein „besonderes“ Format wie Festspiele oder Staatstheater ein breites Publikum mit rund 100.000 Besuchern in kulturellen Veranstaltungsorten in 2018 erreichen. Hierzu trugen insbesondere Veranstaltungen im Kurtheater, dem Speicher im Kulturbahnhof, dem Kulturzentrum Englische Kirche oder dem Bad Homburger Sommer bei.

Neben den Aufwendungen und den Erträgen als Einflussgrößen wurden die Besucher als weitere zentrale Größe für einen Vergleich innerhalb der drei Vergleichsgruppen ausgewertet. In einer Detailbetrachtung wurde die Wirtschaftlichkeit der kulturellen Veranstaltungsorte näher analysiert. Exemplarisch werden nachfolgend die kreisangehörigen Kommunen ohne die Sonderstatusstädte dargestellt.



Ansicht 124: Erträge, Anzahl Besucher und Aufwand je Besucher kulturelle Veranstaltungsorte der kreisangehörigen Städte ohne Sonderstatusstädte 2018

Die Ansicht zeigt, dass die Festspiele in Bad Hersfeld und Bad Vilbel für Besucher kultureller Veranstaltungen am attraktivsten waren. Mit hohen Besucherzahlen konnten hohe Erträge erwirtschaftet werden. Auffällig waren Stadt- und Mehrzweckhallen, die mit ihren kulturellen Ausrichtungen nur wenige Besucher erreichten. Den geringen Erträgen standen, bedingt durch erhebliche Abschreibungen, hohe Aufwände gegenüber. Dies wird insbesondere bei dem Bürgerhaus Zepplinheim mit einem Aufwand je Besucher von über 450 Euro und dem Kultur- und Sportforum Dortelweil mit über 200 Euro Aufwand je Besucher deutlich.

Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen



Ansicht 125: Hugenottenhalle, Neu-Isenburg, Quelle: Stadt Neu-Isenburg

Die hohen kulturellen Aufwendungen in Neu-Isenburg bezogen sich auf das Bürgerhaus Zeppelinheim und die Hugenottenhalle. Dabei entfielen in 2018 rund 75 Prozent der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen auf gebäudebezogene Aufwendungen. Das Bürgerhaus Zeppelinheim wurde im Gegensatz zur Hugenottenhalle ausschließlich für kulturelle Zwecke genutzt. Das Kulturangebot in der Hugenottenhalle umfasste zum Beispiel Theaterabende, Kindertheater, Konzerte, Kabarett und Kleinkunst. Zudem wurde es von örtlichen Vereinen genutzt und für kommerzielle Veranstaltungen wie beispielsweise Messen vermietet. Neu-Isenburg hatte mit 56,7 Euro je Einwohner überdurchschnittlich hohe Aufwendungen für die kulturellen Veranstaltungsorte. Beeinflusst wurden diese Aufwendungen insbesondere durch die Veranstaltungshallen.

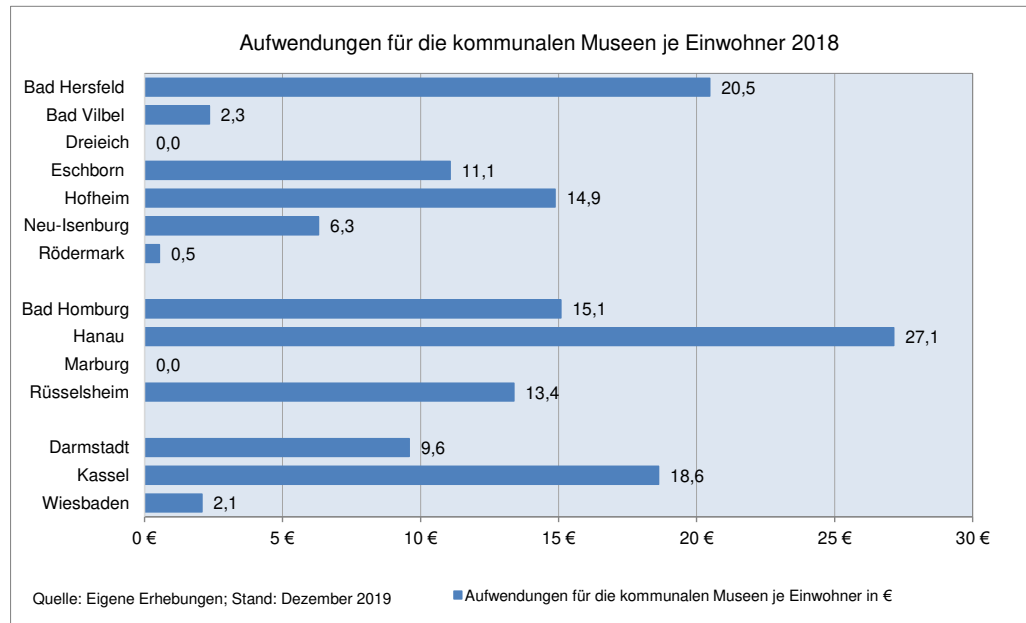
Am Beispiel von Neu-Isenburg wird deutlich, wie die kulturelle Infrastruktur einzelner Veranstaltungsorte (Hugenottenhalle, Bürgerhaus Zeppelinheim) die Wirtschaftlichkeit beeinflussten. Gleichzeitig waren diese Veranstaltungsorte nicht ausschließlich kulturellen Veranstaltungen vorbehalten und wurden auch von Sportvereinen, Volkshochschulen oder für kommerzielle Veranstaltungen (wie zum Beispiel Messen) genutzt. Diese waren nicht Gegenstand der Vergleichenden Prüfung.

Über das kulturelle Angebot wurden in den Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen insgesamt deutlich weniger Besucher generiert. Maximal wurden halb so viel Besucher erfasst wie die Festspielorte Bad Hersfeld oder Bad Vilbel verzeichneten. Entsprechend waren sie deutlich ertragsschwächer. Gegenüber den attraktiven Spielstätten in historischen Gebäuden waren die Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen weniger attraktiv. Im Gesamtkonzept der Hallennutzung ist daher der Ausbau der kommerziellen Veranstaltungen anzustreben, um die Wirtschaftlichkeit der Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen zu erhöhen.

8.5.2 Museen und Ausstellungshäuser

Im Rahmen der Detailanalysen wurden die Museen und Ausstellungshäuser in kommunaler Trägerschaft einbezogen. Beide Präsentationsformen wurden für den Vergleich berücksichtigt. Zur besseren Lesbarkeit wurde für die vergleichende Darstellung jedoch einheitlich der Begriff Museum verwendet. Kommunale Museen waren nicht in allen Städten vorhanden. So existierte in Dreieich und Marburg kein Museum in städtischer Trägerschaft. Bad Vilbel und Rödermark hatten die Betreuung der Museen an die örtlichen Heimatvereine übertragen und übernahmen den Gebäudeunterhalt, nicht aber die inhaltliche Konzeption sowie die Besucherbetreuung.

Ansicht 126 zeigt den Aufwand für die kommunalen Museen je Einwohner.



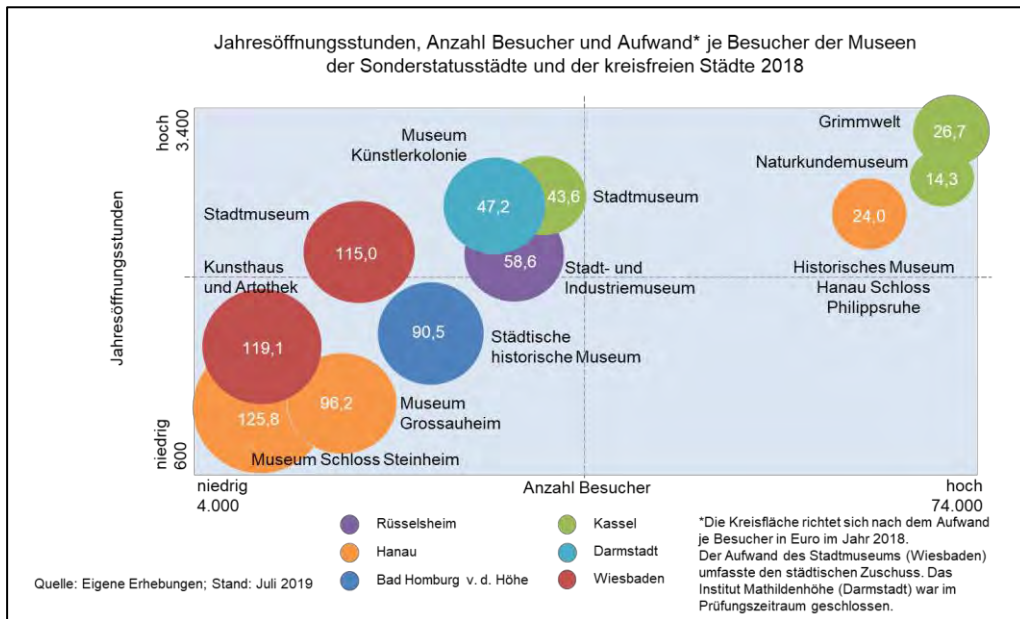
Ansicht 126: Aufwendungen für die kommunalen Museen je Einwohner 2018

In den Kommunen schwankte der Aufwand je Einwohner für die kommunalen Museen zwischen rund 2,1 Euro in Wiesbaden und 27,1 Euro in Hanau.

Besucherzahlen

Neben den Aufwendungen wurden die Besucherzahlen als Gradmesser für die Attraktivität der kommunalen Museumslandschaft erhoben und analysiert. Diese wurde in Verbindung mit den Jahresöffnungszeiten sowie dem Aufwand je Besucher für das Jahr 2018 für einen Vergleich der Museen ausgewertet.

Exemplarisch ergibt sich für die Museen der Sonderstatusstädte und der kreisfreien Städte folgendes Bild.

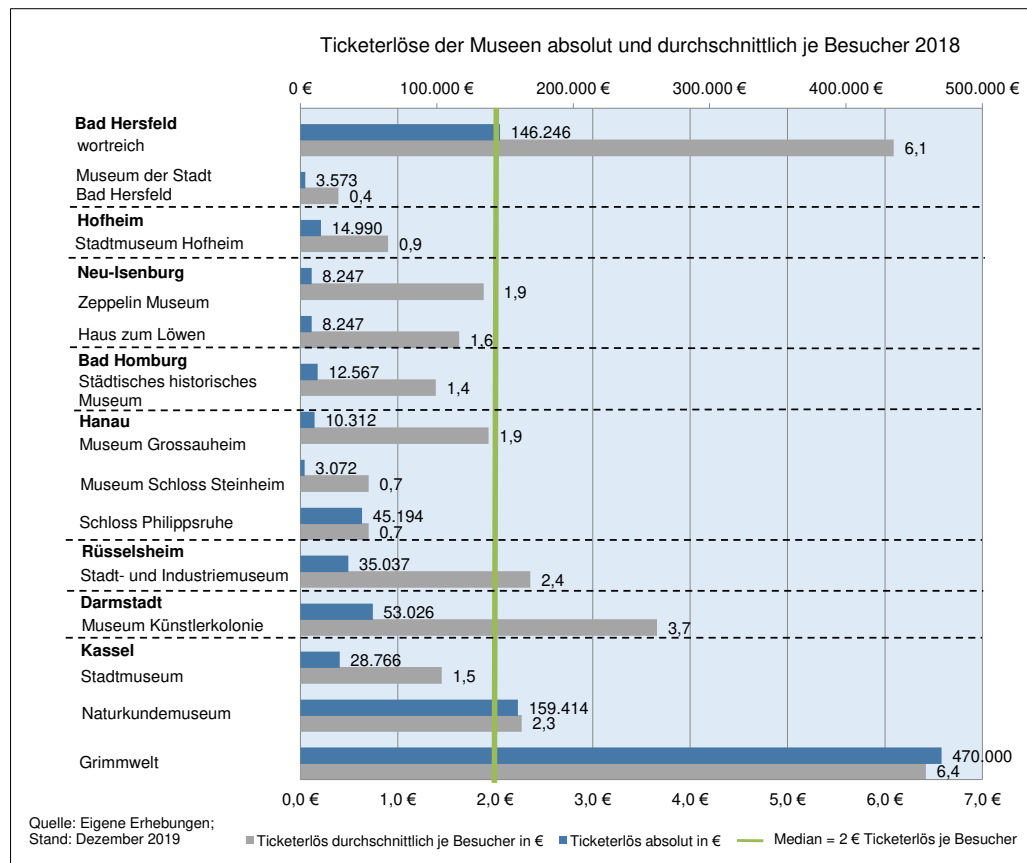


Ansicht 127: Jahresöffnungsstunden, Anzahl Besucher und Aufwand je Besucher der Museen der Sonderstatusstädte und der kreisfreien Städte 2018

Museen mit längeren Jahresöffnungsstunden wiesen im Vergleich höhere Besucherzahlen auf. Die zwei Kasseler Museen sowie die GRIMMWELT Kassel verzeichneten neben dem Museum Schloss Philippsruhe die höchsten Besucherzahlen. Kassel erreichte mit den musealen Inhalten ein großes Publikum bei gleichzeitig vergleichsweise geringem Aufwand je Besucher. Ansicht 127 zeigt, dass die Öffnungszeiten in Museen eine Stellgröße für die Besucherzahlen sind. Über ein gutes Angebot und Öffnungszeiten von mehr als 1.500 Stunden im Jahr können mehr Besucher erreicht werden.

Neben der inhaltlichen Ausrichtung und attraktiven Sonderausstellungen, die die Besucherzahlen positiv beeinflussen, ist die Preisgestaltung ein Ansatzpunkt für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Drei Möglichkeiten der Preisgestaltung für den Eintritt können von den Kommunen umgesetzt werden: freier Eintritt, freiwilliges Eintrittsgeld oder festgelegte Eintrittspreise. Für den Vergleich wurden die Ticketerlöse im Prüfungszeitraum erhoben und gegenübergestellt. Die quantitative Auswertung der Besucherzahlen und Ticketerlöse für das Jahr 2018 ergibt folgendes Bild.

Preisgestaltung



Ansicht 128: Ticketerlöse der Museen absolut und durchschnittlich je Besucher 2018

Bis auf Dreieich und Marburg hatten alle geprüften Kommunen Museen in städtischer Trägerschaft. Davon wurden bei acht Kommunen⁴⁴¹ Ticketerlöse realisiert. Die übrigen Kommunen⁴⁴² erhoben keinen Eintritt. Der überörtliche Vergleich zeigt, dass 2018 drei Museen (wortreich in Bad Hersfeld sowie das Naturkundemuseum und die Grimmwelt in Kassel) mehr als 100.000 Euro über Ticketerlöse erreichten. Der Median für einen durchschnittlichen Ticketerlös je Besucher lag bei zwei Euro.

In beiden Museen der Stadt Neu-Isenburg und im Museum der Stadt Bad Hersfeld wurde ein freiwilliger Eintritt erhoben. Neu-Isenburg änderte im Laufe des Jahres 2017 die Preisgestaltung. Der Vergleich zwischen 2016 und 2018 zeigte, dass sich die Besucherzahlen (rund 120 Prozent) und die Erträge (rund 300 Prozent) positiv entwickelten. Allerdings ist bei der Preisgestaltung von Museen zu beachten, dass die Einführung eines freien Eintritts kein Allheilmittel für die Attraktivitätssteigerung eines Museums bedeutet. Der Fachausschuss für Medien und Kultur im Deutschen Bundestag⁴⁴³ hat u.a. die Einführung eines freien Eintritts nur dann positiv bewertet, wenn dies in Verbindung mit anderen museumsspezifischen Maßnahmen zu einer langfristigen Steigerung der Besucherzahlen führt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen mit Blick auf das jeweilige Leistungsangebot Möglichkeiten zu prüfen, um einen durchschnittlichen Ticketerlös oberhalb des dargestellten Medians von zwei Euro je Besucher zu erzie-

441 Bad Hersfeld, Bad Homburg vor der Höhe, Darmstadt, Hanau, Hofheim am Taunus, Kassel, Neu-Isenburg, Rüsselsheim am Main

442 Bad Vilbel, Eschborn, Rödermark und Wiesbaden.

443 Vgl. <https://www.bundestag.de/presse/hib/577562-577562>

len. Gleichzeitig sollte die Attraktivität nicht nur über längere Jahresöffnungszeiten, sondern auch über neue Konzepte wie zum Beispiel erlebnisorientierte Angebote oder innovative Möglichkeiten des ganzheitlichen Erfassens gesteigert werden. Ebenso sollte im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit durch Sonderausstellungen, spezielle Aktionstage oder Events Interesse bei potenziellen Besuchern geweckt werden.

8.5.3 Förderung

Neben einer direkten kulturellen Aufgabenerfüllung, wie sie bei den kulturellen Veranstaltungsorten und Museen ausgeführt wurde, prägten die Kommunen das kulturelle Angebot, indem sie Institutionen, Vereine, Projekte und Ähnliches institutionell oder projektbezogen förderten.

Die drei kreisfreien Städte förderten jeweils die Staatstheater auf der Basis von Theaterverträgen⁴⁴⁴. Diese regelten, dass die Kommunen jeweils 48 Prozent und das Land 52 Prozent der nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen übernahmen. Die Stadt Marburg förderte die Landestheater Marburg GmbH ebenfalls auf Basis eines Theatervertrags.⁴⁴⁵ 41 Prozent der nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen übernahm die Stadt.⁴⁴⁶

Die Stadt Kassel und das Land Hessen, waren zudem jeweils 50 prozentige Gesellschafter bei der documenta und Museum Fridericianum gGmbH⁴⁴⁷ (documenta gGmbH), die die Weltkunstausstellung documenta (5-Jahres-Rhythmus) verantwortete. Das Budget war nicht als Festbetrag vorgesehen, sondern musste im Fall von Budgetüberschreitungen mit dem vertraglich festgelegten Anteil ausgeglichen werden.

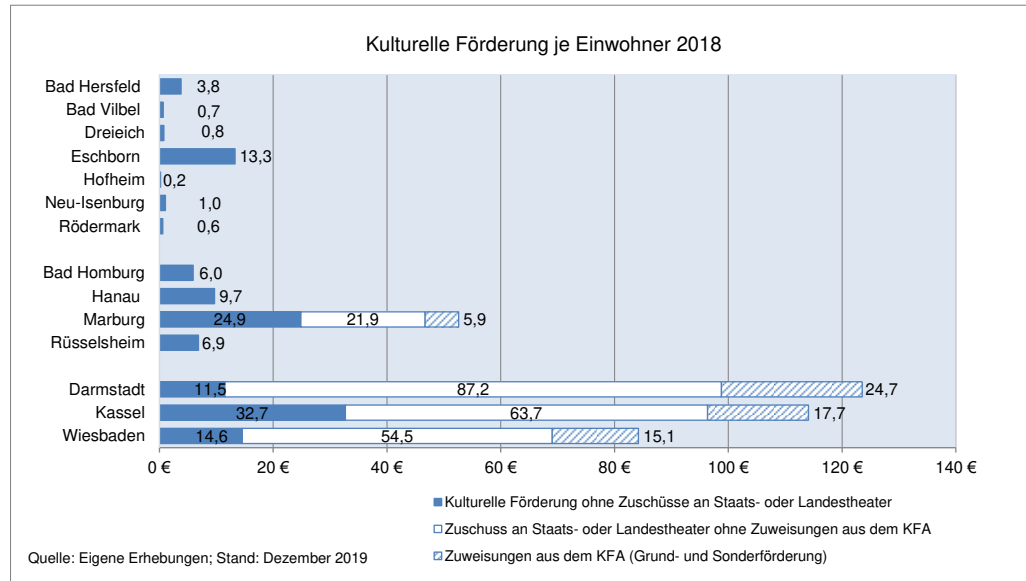
444 Stadt Darmstadt: Theatervertrag vom 9. April 1971, Stadt Kassel: Theatervertrag vom 30. November 1959, Stadt Wiesbaden: Theatervertrag vom 26. Juli 1963

445 Theatervertrag vom 28. November 1990

446 Vgl. hierzu auch Bemerkungen 2017 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen vom 19. November 2018, LT-Drs. 19/6694, Prüfung der Betätigung des Landes Hessen bei der Landestheater Marburg GmbH, S. 203 ff. sowie Bemerkungen 2018 des Hessischen Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen vom 29. Oktober 2019, LT-Drs. 20/1136, Prüfung des Hessischen Staatstheaters Wiesbaden, S. 185 ff.

447 Gesellschaftervertrag vom 6. Dezember 2016

Die Rolle der Kommune als Zuwendungsgeber wurde im Vergleich analysiert. Ansicht 129 zeigt die kulturelle Förderung je Einwohner.



Ansicht 129: Kulturelle Förderung je Einwohner 2018

Innerhalb der kreisangehörigen Städte förderte Eschborn einwohnerbezogen mit 13,30 Euro kulturelle Institutionen und Projekte in Frankfurt am Main und in der Region Rhein-Main überdurchschnittlich hoch.

Bei den Sonderstatusstädten förderte Marburg mit 24,90 Euro je Einwohner überdurchschnittlich hoch kulturelle Projekte Dritter. Hinzu kamen Zuwendungen von 21,90 Euro je Einwohner für das Landestheater. Hier spiegelt sich wider, dass Marburg 60 Prozent des gesamten Kulturaufwands über Förderungen Dritter bereit stellt (vgl. Ansicht 116). Bei den kreisfreien Städten war der hohe Anteil der Förderung insbesondere auf die Staatstheater zurückzuführen. Diese setzten sich zusammen aus den vertraglich geregelten Anteilen der Kommune zur Förderung der Staatstheater und dem Anteil aus dem KFA-Theaterlastenausgleich gemäß § 41 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (HFAG), den die Theatersitzstädte zur Finanzierung der Betriebskosten der jeweiligen Theater zweckbestimmt erhielten.⁴⁴⁸

Auffällig ist der hohe Zuschussanteil je Einwohner für das Staatstheater Darmstadt, der gegenüber den übrigen Staats- und Landestheatern mit 87,2 Euro hervorsteht. In Kassel wurde mit 32,7 Euro die höchste einwohnerbezogene Förderung gewährt, die nicht den Staats- oder Landestheatern zuzurechnen war. Dieser Wert war insbesondere durch den Verlustausgleich⁴⁴⁹ an die documenta gGmbH geprägt.

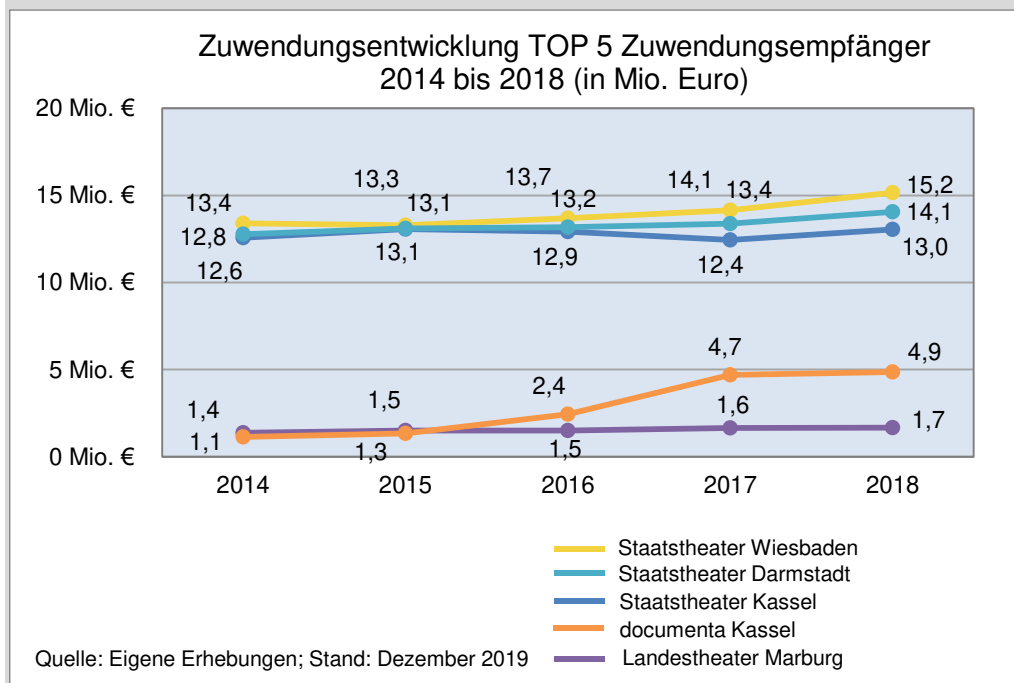
448 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015, GVBl. I 298, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Oktober 2019, GVBl. S. 314.

449 Der Verlustausgleich stellt keine Zuwendung im eigentlichen Sinn dar, sondern ist Aufgabe des Gesellschafters gemäß Gesellschaftervertrag.

Die fünf größten Zuwendungsempfänger

Die Staatstheater in Darmstadt, Kassel und Wiesbaden sowie das Landestheater in Marburg und die documenta gGmbH erhielten für ihren Betrieb sowie die Inszenierungen die höchsten kommunalen Zuschüsse. Basis für die Zuschussgewährung waren jeweils Verträge, die eine anteilige Finanzierung der Kommunen der nicht durch Einnahmen gedeckten Kosten vorsahen.

Im Prüfungszeitraum entwickelten sich die Fördersummen wie folgt:



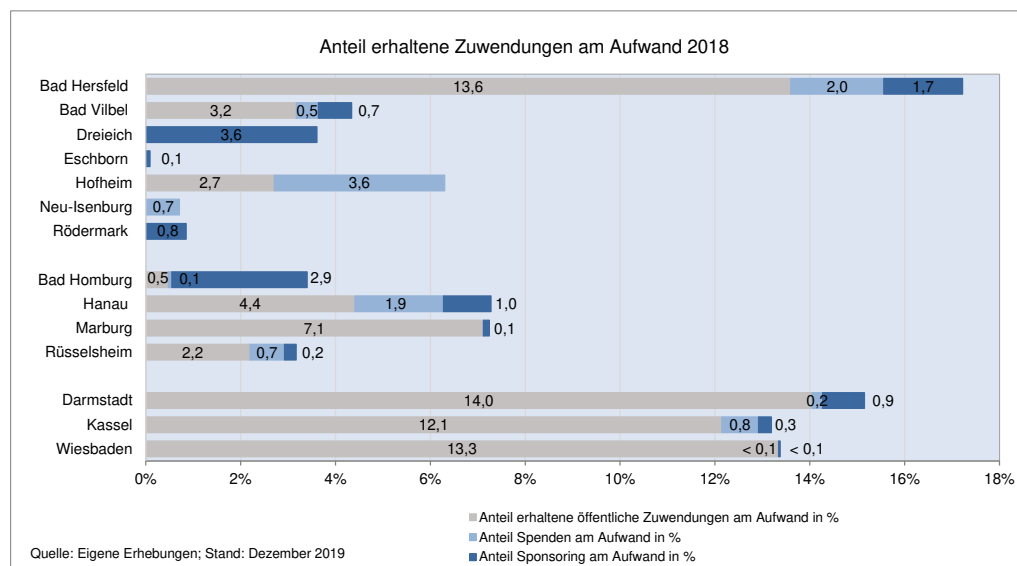
Ansicht 130: Zuwendungsentwicklung TOP 5 Zuwendungsempfänger 2014 bis 2018 (in Mio. Euro)

Die Zuwendungen stiegen in allen vier Kommunen im Prüfungszeitraum stetig an, den höchsten Anstieg wies die Zuwendung an die documenta gGmbH auf. Diese Zuwendungen haben sich im Prüfungszeitraum mehr als vervierfacht. Laut Wirtschafts- und Finanzplan der documenta gGmbH für das Geschäftsjahr 2018 waren als Soll-Wert für den Verlustausgleich rund 1,57 Millionen Euro angesetzt. Der tatsächliche städtische Zuschuss belief sich jedoch auf rund 4,9 Millionen Euro. Nachträgliche Budgets sowie nicht kalkulierte Etererhöhungen führten zu einem Bilanzverlust der documenta gGmbH, den die Gesellschafter anteilig auszugleichen hatten.

Neben den Kommunen beteiligen sich auch weitere Akteure an der Finanzierung der kulturellen Aktivitäten. Hier ist insbesondere an das Land, den Bund und den privaten Bereich durch Sponsoring und Spenden zu denken. In der Regel werden diese Zuwendungen durch die Kommunen beantragt und bei Bewilligung an die jeweilige kulturelle Einrichtung weitergereicht.

Im Vergleich stellt sich der Anteil der erhaltenen Zuwendungen am Aufwand wie folgt dar.

Erhaltene öffentliche
und private
Zuwendungen



Ansicht 131: Anteil erhaltene Zuwendungen am Aufwand 2018

Die Ansicht zeigt eine hohe Spreizung bei den anteiligen Zuwendungen. Die meisten Zuwendungen, zwischen 13,2 und 17,3 Prozent des Aufwands, verzeichneten Bad Hersfeld sowie die kreisfreien Städte. Bad Hersfeld erhielt wegen der überregionalen Ausstrahlkraft der Bad Hersfelder Festspiele neben Zuwendungen des Landes auch Bundesmittel. Bei den kreisfreien Städten waren die öffentlichen Zuwendungen hauptsächlich für die Staatstheater bestimmt. In sieben Städten (Dreieich, Eschborn, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg, Rödermark, Bad Homburg vor der Höhe und Rüsselsheim am Main) lag der Anteil der erhaltenen öffentlichen Zuwendungen bei weniger als drei Prozent. Zu beachten ist die Komplexität der Förderlandschaft. Eine Antragsstellung und die förderspezifischen Nachweise erfordern einen erheblichen Ressourcenaufwand von Seiten der Kommune. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen die Transparenz der Förderlandschaft zu erhöhen und Beratungsangebote für die örtlichen Fördermöglichkeiten zu schaffen.

8.6 Controlling und Steuerung

8.6.1 Gesamthafte Planung und Berichterstattung

Die Analysen der Grundmittel haben gezeigt, dass bis zu sechs Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner für die freiwilligen Aufgaben der Kulturförderung verausgabt wurden.⁴⁵⁰ Um mit den begrenzten finanziellen Mitteln eine hohe Wirksamkeit herbeizuführen, ist es erforderlich, durch politische Vorgaben, Ziele und Kennzahlen die Kulturförderung in den Kommunen konkret auszurichten und zu steuern.

450 Vgl. Ansicht 112.

Für die Analyse und Beurteilung der Planung und der Berichterstattung wurden in der Prüfung drei Fragestellungen verfolgt:

1. Wie viele Organisationseinheiten nehmen kulturelle Aufgaben wahr?
2. Liegen steuerungsrelevanten Kennzahlen zum kulturellen Angebot vor (zum Beispiel Besucher- und Veranstaltungsstatistiken, Prognoseberechnungen zum Besucherverhalten, Ticketerträge)?
3. Gibt es eine dokumentierte Bestandsaufnahme aller kulturellen Aktivitäten?

Das Prüfungsergebnis zu den drei Fragestellungen zur Steuerung der kulturellen Aufgabenwahrnehmung ist nachfolgend dargestellt.

Kulturelle Aufgabenwahrnehmung			
	Anzahl Organisationseinheiten	Steuerungsrelevante Kennzahlen	Bestandsaufnahme aller kulturellen Aktivitäten
Bad Hersfeld	3	●	●
Bad Homburg	2	●	✓
Bad Vilbel	1	✓	●
Darmstadt	4	●	✓
Dreieich	2	✓	●
Eschborn	1	✓	●
Hanau	3	●	✓
Hofheim	3	✓	●
Kassel	4	✓	✓
Marburg	2	✓	(✓)
Neu-Isenburg	1	✓	●
Rödermark	1	✓	●
Rüsselsheim	3	(✓)	✓
Wiesbaden	2	●	✓

✓ = Kriterium erfüllt
 (✓) = Kriterium teilweise erfüllt
 ● = nicht vorliegend
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juni 2019

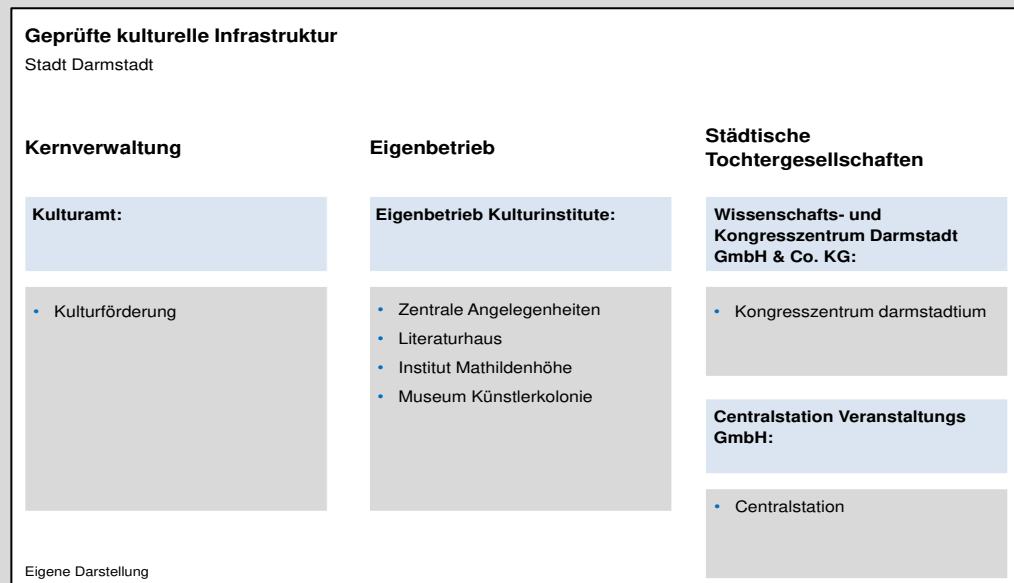
Ansicht 132: Kulturelle Aufgabenwahrnehmung

Der Vergleich zeigte eine Spaltung der kulturellen Aufgabenwahrnehmung bei zehn Kommunen.⁴⁵¹

451 Bad Hersfeld, Bad Homburg, Darmstadt, Dreieich, Hanau, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden

Gesamtstädtische Steuerung der Organisationseinheiten mit kultureller Aufgabenwahrnehmung

Zum Beispiel prägten in Darmstadt vier unterschiedliche Organisationseinheiten das kulturelle Angebot.



Ansicht 133: Stadt Darmstadt - Organisationseinheiten mit kultureller Aufgabenwahrnehmung

Der Eigenbetrieb und die städtischen Tochtergesellschaften erstatteten zwar jeweils dezentral einen eigenen sachgerechten Bericht. Der städtische Haushalt bildete jedoch nur die Zuschüsse für diese ab, sodass eine Transparenz zu den kulturellen Aufwendungen und Erträgen insgesamt über den Haushalt nicht gegeben war. Daraus ergeben sich Herausforderungen für eine gesamtstädtische Budgetsteuerung.

Bei zehn Städten waren mehr als eine Organisationseinheit für die kulturelle Aufgabenwahrnehmung verantwortlich. Auch hier fand jeweils nur eine zwar sachgerechte aber dezentrale Berichterstattung durch die einzelnen Organisationseinheiten statt. Um einen umfassenden Überblick über die kulturellen Aktivitäten zu erhalten, ergibt sich die Notwendigkeit einer gesamthaften Berichterstattung. Damit kann die Gesamtheit der kulturellen Aktivitäten dokumentiert und in eine Planung und jährliche Steuerung überführt werden.

Steuerungsrelevante Kennzahlen, wie zum Beispiel die Entwicklung der Besucherzahlen oder Kostenaufstellungen für Spielzeiten in den kulturellen Veranstaltungsorten, mit einem Vergleich von Plan- und Ist-Werten lagen in neun Kommunen⁴⁵² vor. Eine Bestandsaufnahme über die kulturellen Aktivitäten bzw. eine Kulturentwicklungsplanung lag in sieben Kommunen⁴⁵³ vor. Während die Kennzahlen der produktbezogenen Systematik des Haushalts oder der Wirtschaftspläne folgten, waren die Kulturentwicklungsplanungen auf die inhaltliche Perspektive des Kulturangebots ausgerichtet. Für sich genommen waren diese sachgerecht, führten jedoch nicht zu einer gesamthaften Steuerung des Angebots.

Für die Zukunft gilt es Kennzahlen zu etablieren, die das Kulturangebot insgesamt – unabhängig von der Produktgruppensystematik – abbilden. Dazu werden folgende Kennzahlen vorgeschlagen:

452 Bad Vilbel, Dreieich, Eschborn, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Neu-Isenburg, Rödermark und Rüsselsheim am Main

453 Bad Homburg, Darmstadt, Hanau, Kassel, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden

- Grundmittel Kultur je Einwohner
- Gesamtaufwendungen Kultur je Einwohner
- Förderquote – Verhältnis der Förderungen zum Gesamtaufwand
- Eigenfinanzierungsquote – Verhältnis Erträge zum Gesamtaufwand
- Anzahl Besucher / Anzahl verkaufte Tickets
- Regionalquote – Verhältnis von städtischen zu auswärtigen Besuchern
- Anzahl Kooperationen

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen auf der Basis der vorgeschlagenen Kennzahlen eine gesamthafte Berichterstattung anzustreben. Auf diese Weise kann eine gesamthafte Steuerung des kulturellen Angebots gelingen. Diese vorgeschlagenen Kennzahlen lassen sich bedarfsweise auf einzelne kulturelle Angebote herunterbrechen.

8.6.2 Steuerung der Zuwendungsempfänger

Die geprüften Kommunen unterstützen 2018 das kulturelle Angebot Dritter durch Zuwendungen von insgesamt rund 72,9 Mio. Euro. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie die Kommunen diese kulturellen Aktivitäten steuerten und wie sie sich mit den Zuwendungsempfängern und deren Umgang mit den öffentlichen Mitteln zur kulturellen Aufgabenwahrnehmung befassten.

Die fünf größten Zuwendungsempfänger⁴⁵⁴ erhielten Zuwendungen auf Basis eines Vertrags, wobei das Budget nicht als Festbetrag vorgesehen war. Im Fall von Tarifsteigerungen oder Budgetüberschreitungen mussten die Kommunen die Fehlbeträge mit dem vertraglich festgelegten Anteil ausgleichen. 2018 erhielten die Staats- und Landestheater sowie die documenta rund 48,8 Millionen Euro. Dies entspricht rund 67 Prozent aller Zuwendungen der 14 geprüften Kommunen.

Staatstheater und
documenta

Am Beispiel der documenta wird die vorgefundene Zuwendungspraxis dargestellt.

454 Staatstheater der Städte Darmstadt, Kassel und Wiesbaden, documenta und Museum Friedericianum gGmbH, Landestheater Marburg

documenta

Die documenta ist eine periodische weltweite Ausstellung zeitgenössischer Kunst von internationalem Rang. Die Stadt Kassel war als Gesellschafterin dafür verantwortlich, die Mittel zur Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben als Zuwendung zur Verfügung zu stellen.

Dieses Budget war nicht als Festbetrag vorgesehen, sondern musste im Fall von Budgetüberschreitungen mit dem vertraglich festgelegten Anteil ausgeglichen werden. Als Verwendungsnachweis wurde der geprüfte Geschäftsbericht vorgelegt.

Im Jahr 2017 wurde der im Finanz- und Wirtschaftsplan ausgewiesenen Planwert für den Ausstellungsetat der documenta 14 überschritten. Dies führte im Jahr 2018 dazu, dass die Stadt den Bilanzverlust der Gesellschaft anteilig ausgleichen und rund 3,3 Millionen Euro mehr als ursprünglich geplant zahlen musste. Die documenta 14 endete am 17. September 2017. Kassel reagierte im August 2017 auf einen sich abzeichnenden Kapitalmehrbedarf mit der EINForderung eines Liquiditätsplans. Dieser wurde im documenta-Jahr 2017 ab August mindestens monatlich und zum Teil in kürzeren Abständen an die Gesellschafter übermittelt. Die Stadt zahlte auf Basis eines Vertrages ohne eine dokumentierte Einflussnahme auf das Gesamtbudget. Dies ist nicht sachgerecht. Ab dem Jahr 2018 ist die Stadt Kassel zu einer regelmäßigen quartalsweisen Berichterstattung übergegangen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kassel und allen Kommunen über ein Planungs- und Controllingssystem bei den Institutionen die Einflussnahme auf die Budgethöhe und -einhaltung geltend zu machen und zu dokumentieren. In dem Planungs- und Controllingssystem sollten nicht nur Daten für die Steuerung der Budgethöhe und -einhaltung enthalten sein, sondern auch Zielvorgaben und Kennzahlen für die Zielerreichung der Institutionen, die regelmäßig evaluiert werden sollten.

Auch bei den weiteren vier größten Zuwendungen existierte keine schriftlich dokumentierte Berichterstattung oder rechtzeitige Steuerung durch die Kommunen. Damit konnte nicht nachgehalten werden, inwieweit die Zuwendungsempfänger ihre Zielvorgaben für das Jahresbudget einhielten. Dies ist nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung sieht es für die Rolle der Kommune als Zuwendungsgeber als erforderlich an, die regelmäßigen Berichte zu ergänzen, damit eine inhaltliche Befassung und Auseinandersetzung mit den Zielvorgaben für die Budgetverhandlungen ermöglicht wird.

Auf die übrigen Zuwendungsempfänger entfielen rund 24,1 Millionen Euro. Dies entspricht rund 33 Prozent aller Zuwendungen. Hier erfolgte die Steuerung der Zuwendungsempfänger unterschiedlich. In Kassel wurden im Kulturrat zum Beispiel eigene Prüfungsvermerke zu den Verwendungsnachweisen angefertigt. Damit verbunden war eine inhaltliche Würdigung der Mittelverwendung durch den Zuwendungsgeber. Marburg führte Evaluationsgespräche und Jahreszielgespräche mit drei großen Zuwendungsnehmern. In diesen Gesprächen wurden qualitative Entwicklungen, die aktuelle Situation, Perspektiven aus Sicht des Vereins und Anliegen aus Sicht der Stadt Marburg thematisiert. In Rüsselsheim am Main wurde mit einem Zuwendungsempfänger ein Zielekatalog erstellt, der jährlich zu aktualisieren war.

Sonstige
Zuwendungs-
empfänger

Neben den dargestellten positiven Beispielen wurden dennoch in 21 von 62 geprüften Fällen einzelne formale Vorgaben (zum Beispiel Vorlage eines Verwendungsnachweises, schriftliche Beantragung) für die Gewährung der Zuwendung nicht oder nur teilweise eingehalten.⁴⁵⁵ Ergänzend zu den formalen Anforderungen hält die Überörtliche Prüfung eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Verwendungsnachweisen für geboten. Dazu werden folgende Kennzahlen vorgeschlagen:

- Eigenfinanzierungsquote
- Veranstaltungstätigkeit und Besucherfrequenz
- Verwendungsnachweis und Informationspflicht zu wesentlichen Veränderungen des Betriebsablaufs
- Evaluationsgespräch über das Angebot

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei einer institutionellen Förderung, die eine jährliche Zuwendung von mehr als 150.000 Euro von Seiten der Kommune erhalten, eine Zielvereinbarung abzuschließen, die die vorgeschlagenen Kennzahlen berücksichtigt. Dadurch wird eine Abstimmung bezüglich der Schwerpunktsetzungen und der Erwartungen der Kommune erreicht.

8.7 Rechtmäßigkeit von Verwaltungsabläufen

8.7.1 Vergaben

Als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung unterliegen kulturelle Einrichtungen dem Vergaberecht. Den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Transparenz, des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung muss entsprochen werden.

Bei nationalen Vergabeverfahren sind die Vergabeordnungen VOB/A und VOL/A sowie seit 1. März 2015 das Hessische Vergabe- und Tarifreuegesetz⁴⁵⁶ (HVTG) auch von den Kommunen zwingend anzuwenden. Der Gemeinsame Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen (Vergabeerlass) des Landes Hessen vom 1. Januar 2016 regelt Vergaben unter 10.000 Euro und sieht vor, dass bereits ab einem Vergabewert von 7.500 Euro grundsätzlich zwei weitere Preise zu ermitteln und zu dokumentieren sind.⁴⁵⁷

In die Prüfung wurden 103 Vergaben bis zum EU-Schwellenwert⁴⁵⁸ in den Kulturverwaltungen einbezogen. Insgesamt hat die Prüfung gezeigt, dass die häufigsten Vergaben (41 Prozent) Beschaffungsvorgänge unter 7.500 Euro sind. Hier ist lediglich der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten sowie die Beschaffungen zu dokumentieren. Damit haben die Kommunen die Möglichkeit, schnell und unbürokratisch zu agieren. Bei den Vergaben bis 7.500 Euro zeigte der Vergleich keinerlei Beanstandungen. Bei Vergaben ab 7.500 Euro bis zum EU-Schwellenwert lagen in 30 von 61 geprüften Fällen keine ausreichende Zahl an Preisabfragen bzw. an vergleichenden Angeboten vor.⁴⁵⁹ Die fehlende Einholung und Dokumentation bei den Vergaben entsprach

455 Bad Vilbel, Bad Homburg vor der Höhe, Darmstadt, Dreieich, Eschborn, Hanau, Neu-Isenburg, Rüsselsheim am Main

456 Hessisches Vergabe- und Tarifreuegesetz (HVTG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Dezember 2014, GVBl. S. 354.

457 Siehe Gemeinsamer Runderlass von 2. Dezember 2015 (StAnz. 52/2015 S. 1377), geändert durch den Erlass vom 28. August 2017 (StAnz. 37/2017 S. 882).

458 Es lagen im Kulturbereich keine Vergaben oberhalb des EU-Schwellenwerts vor.

459 Bei Vergaben von 7.500 bis 10.000 Euro müssen zwei weitere Preise dokumentiert sein (bspw. durch Internetrecherche, fernmündliche Preisabfragen). Bei Vergaben über 10.000 Euro bis zum EU-Schwellenwert sind drei förmliche Angebote einzuholen. Zudem ist bei Vergaben über 50.000 Euro ergänzend ein Interessenbekundungsverfahren durchzuführen.

nicht den vergaberechtlichen Regelungen und waren deshalb zu beanstanden. Darüber hinaus müssen Kommunen nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit handeln.⁴⁶⁰ Über eine ausreichende Anzahl von Vergleichsangeboten kann diesem Grundsatz entsprochen werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, zukünftig vergleichbare Angebote einzuholen und mindestens nach den Vorgaben des § 15 Abs. 2 HVTG zu dokumentieren.

8.7.2 Honorarkräfte

Honorarkräfte sind Einzelpersonen, die mit einem zeitlich befristeten Dienst- oder Werkvertrag beschäftigt sind und ein Honorar für ihre Leistungen erhalten. Honorarkräfte haben ihre eigene Sozialversicherung und sind nicht über den Arbeitgeber krankenversichert. Der Einsatz von Honorarkräften ist für kulturelle Einrichtungen attraktiv, da flexibel auf Anforderungen zum Personalbedarf reagiert werden kann.⁴⁶¹ Für die Kommunen besteht beim Abschluss von Werkverträgen mit Honorarkräften das Risiko, dass eine Scheinselbstständigkeit vorliegen könnte und Sozialversicherungsbeiträge durch die Kommune rückwirkend gezahlt werden müssen. Dem Risiko kann begegnet werden, indem die Kommunen vor Vertragsabschluss eine freiwillige Selbstauskunft über den Status der vorgesehenen Arbeitskraft einholen.

Der Vergleich hat gezeigt, dass bis auf Eschborn, Marburg und Rödermark alle Kommunen Honorarkräfte einsetzen. Sechs Kommunen⁴⁶² schlossen die Verträge ohne den Status der Arbeitskraft abzufragen. Sie erkannten nicht zweifelsfrei, ob es sich um einen selbständig Tätigen handelte und setzten sich damit dem Risiko aus, dass eine Scheinselbstständigkeit vorliegen könnte. Am positiven Beispiel von Darmstadt wird nachfolgend eine sachgerechte Vorgehensweise dargestellt.

Statusabfrage zur Vermeidung von Scheinselbstständigkeit im Darmstadtium und der Centralstation in der Stadt Darmstadt

Über ein Standard-Formular mussten alle Honorarkräfte vor Tätigkeitsbeginn eine freiwillige Selbstauskunft über ihren Status abgeben. Es galt zu klären, ob eine selbstständige oder eine abhängige (versicherungspflichtige) Tätigkeit vorlag. Die Aktualität der freiwilligen Statusabfragen und deren Ergebnis wurden mit einem Ampelsystem intern dokumentiert. Freie Mitarbeiter durften nur dann engagiert werden, wenn die Kriterien einer selbstständigen Tätigkeit erfüllt wurden.

Für Vergaben über 100.000 Euro ist die Durchführung von Interessenbekundungsverfahren mit beschränkter Ausschreibung vorgesehen.

460 § 92 Absatz 2 HGO

461 Als Abgrenzung dazu werden sogenannte Mini-Jobber (450 Euro-Kräfte) eingesetzt, die nicht als Honorarkraft anzusehen sind.

462 Bad Vilbel, Hanau, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden

Fragebogen für freie Mitarbeiter 10 darmstadtium

Auftraggeber
 Wissenschafts- und Kongresszentrum Darmstadt GmbH & Co. KG

Auftragnehmer

Name	Vorname	
Anschrift	Telefon (Festnetz)	Telefon (mobil)
PLZ, Ort	E-Mail	

Auftrag im Bereich

Tonstechnik Videotechnik
 Lichttechnik Bühne und Rigging
 Sonstiges: _____

Wären Sie vor Ihrem jetzigen Auftrag für den Auftraggeber als angestellter Arbeitnehmer (Arbeitsvertrag) tätig?
 nein ja

Sind Sie für mehrere Auftraggeber tätig?
 nein ja

Falls ja, benennen Sie bitte Auftraggeber und Tätigkeit:

Auftraggeber 1: _____ Tätigkeit: _____
 von: _____ bis: _____

Auftraggeber 2: _____ Tätigkeit: _____
 von: _____ bis: _____

Haben Sie eigene Geschäftsräume, eine eigene Werkstatt oder ein häusliches Arbeitszimmer?
 nein ja

Beschäftigen Sie eigene Arbeitnehmer / Hilfskräfte / geringfügig Beschäftigte?
 nein ja

Falls ja, benennen Sie die bei Ihnen beschäftigten Arbeitnehmer: _____

Sie Ihnen die Beschäftigung eigener Mitarbeiter erlaubt?
 nein ja

Hat Ihnen die Agentur für Arbeit eine Betriebsnummer zugewiesen?
 nein ja

wenn ja, bitte 8-stellige Betriebsnummer angeben: _____

Haben Sie die Möglichkeit, die Übernahme bestimmter Aufträge abzulehnen?
 nein ja

Wurden Sie von Ihnen selbst?
 nein ja

Wie nehmen Sie die Vergütung ab?
 nach Stunden Tagessatz Pauschale / Festpreis je Auftrag

Stellen Sie eine Rechnung?
 nein ja

Wird die Rechnung Umsatzsteuer aus?
 nein ja

Wenn nein, sind Sie nach § 10 UStG Kleinunternehmer?

Haben Sie Anspruch auf Fortzahlung der Vergütung bei Arbeitsunfähigkeit?
 nein ja

Haben Sie Anspruch auf bezahlten Urlaub?
 nein ja

Treten Sie mit Werbung in der Öffentlichkeit in Erscheinung?
 nein ja

Sind Einzelheiten der Auftragsabwicklung schriftlich festgelegt?
 nein ja

wenn ja, wie und welche?
 z. B. arbeitgeberseitige Absprachen wie Ablaufplan für Veranstaltungen, Verfallskodes, Regeln für die Entnahme von Veranstaltungstechnik: _____

Trennen Sie selbst über die Erstellung ihrer Arbeitszeit?
 nein ja

Beschwerde der Auftraggeber nach Einsetzen?
 nein ja

Haben Sie eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen?
 nein ja

Wenn ja, bei welcher Versicherungsgesellschaft (Versicherungsnummer): _____

Wird sie von Ihnen erbrachte Leistung abgenommen oder überwacht?
 nein ja

Wenn ja, durch wen? (z. B. den technischen Projektleiter): _____

Erklärung des Auftragnehmers:
 Ich versichere, die vorstehenden Fragen wahrheitsgemäß beantwortet zu haben. Es ist mir bekannt, dass sie zur versicherungsrechtlichen Beurteilung dienen.

Ort, Datum: _____ Unterschrift des Auftragnehmers: _____

Anlage: Nachweis für Haftpflichtversicherung

Ergebnis: Versicherungspflicht zur Sozialversicherung nein ja
 (wird vom darmstadtium ausgefüllt)

Stand: 27.07.2018 Seite 2 von 2

Quelle: Stadt Darmstadt, darmstadtium, Juni 2019

Ansicht 134: Fragebogen für freie Mitarbeiter

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt generell vor Vertragsschluss mit natürlichen Einzelpersonen eine freiwillige Selbstauskunft einzuholen, wenn keine künstlerische oder darstellende Tätigkeit ausgeübt wird. Diese sollte folgende Angaben umfassen:

1. Ort und Zeit der geplanten Tätigkeit (frei in der zeitlichen Gestaltung, Ort frei wählbar, fester Arbeitsplatz beim Auftraggeber nicht vorgesehen)
2. Inhalt und Umfang der Tätigkeit (klar beschrieben ohne weitere Konkretisierung oder Weisung des Auftraggebers ausführbar; Recht eigene Hilfskräfte einzusetzen, eigenverantwortlich, frei in der Entscheidung welche Mittel eingesetzt werden)
3. Grundsätzliche Fragen (Gewerbeanmeldung, freier Beruf, beschäftigt weitere Arbeitnehmer, für andere Auftraggeber tätig, Eigenwerbung, eigenes Briefpapier, eigenes Firmenfahrzeug)

8.7.3 Sachspenden

Über monetäre Zuwendungen hinaus können kulturelle Einrichtungen von Bürgern und Unternehmen Spenden für ihre Arbeit erhalten. Dies sind Zuwendungen ohne Gegenleistung des Zuwendungsempfängers. Die Spender erwarten hierfür eine Spendenbescheinigung (Zuwendungsbestätigung). Diese Zuwendungsbestätigung führt zu einer Steuerermäßigung beim Spender. Bei Geldspenden ist die Wertermittlung klar, bei Sachspenden muss eine Wertermittlung erfolgen, damit eine Zuwendungsbestätigung ausgestellt werden kann.

Die Hälfte der geprüften Kommunen hatte im Prüfungszeitraum Sachspenden entgegengenommen und Spendenbescheinigungen ausgestellt. In Bad Hersfeld und Marburg wurden diese Bescheinigungen durch die Organisationseinheiten im Kulturbereich direkt ausgestellt. Das Vier-Augen-Prinzip wurde nicht eingehalten. Dies ist nicht sachgerecht.

Freiwillige Selbstauskunft

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Spendenbescheinigungen künftig durch den Fachbereich Finanzen ausstellen zu lassen. Damit wäre das Vier-Augen-Prinzip bei der Entgegennahme und Bescheinigung der Spende eingehalten.

Wertgutachten

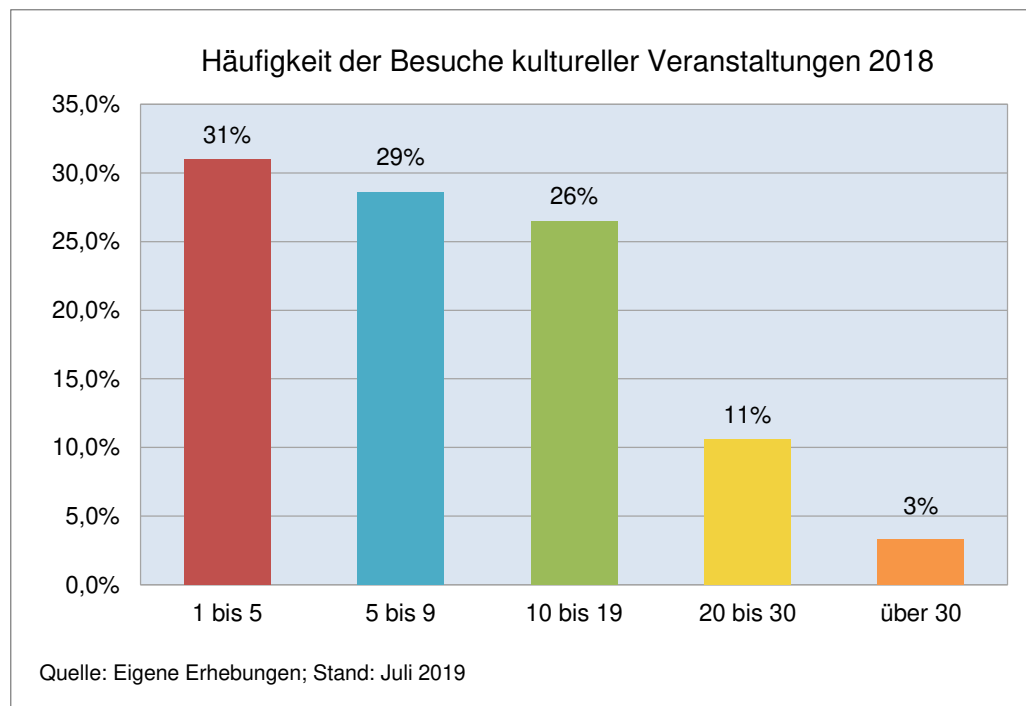
Externe Wertgutachten wurden mit Ausnahme der Stadt Bad Hersfeld in Hanau, Kassel, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden zumindest teilweise eingeholt. In Darmstadt lagen keine externen Wertgutachten zur Ermittlung des Marktwertes vor. Dies ist nicht sachgerecht. Damit besteht das Risiko, dass der Wert nicht objektiv ermittelt wurde und beispielsweise für die Zuwendungsbestätigungen ein nicht sachgerechter Wert angesetzt wird.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt das Einholen von externen Gutachten oder zumindest eine schriftliche Dokumentation des intern ermittelten Marktwertes.

8.8 Online Umfrage zum Besucherverhalten

Im Rahmen der 220. Vergleichenden Prüfung wurde im Juni 2019 eine zielgruppenorientierte Online-Befragung über die Nutzung des kulturellen Angebots⁴⁶³ in Hessen durchgeführt. Insgesamt wurden die Antworten von 804 Befragten ausgewertet⁴⁶⁴, die mindestens eine kulturelle Veranstaltung im Jahr 2018 besucht hatten.

Der erste Fragenkomplex bezog sich auf die Häufigkeit des Besucherverhaltens.



Ansicht 135: Häufigkeit der Besuche kultureller Veranstaltungen 2018

Jeweils rund 30 Prozent der Befragten gaben an, bis zu fünf bzw. bis zu neun kulturelle Veranstaltungen im Jahr 2018 besucht zu haben. Rund drei Prozent

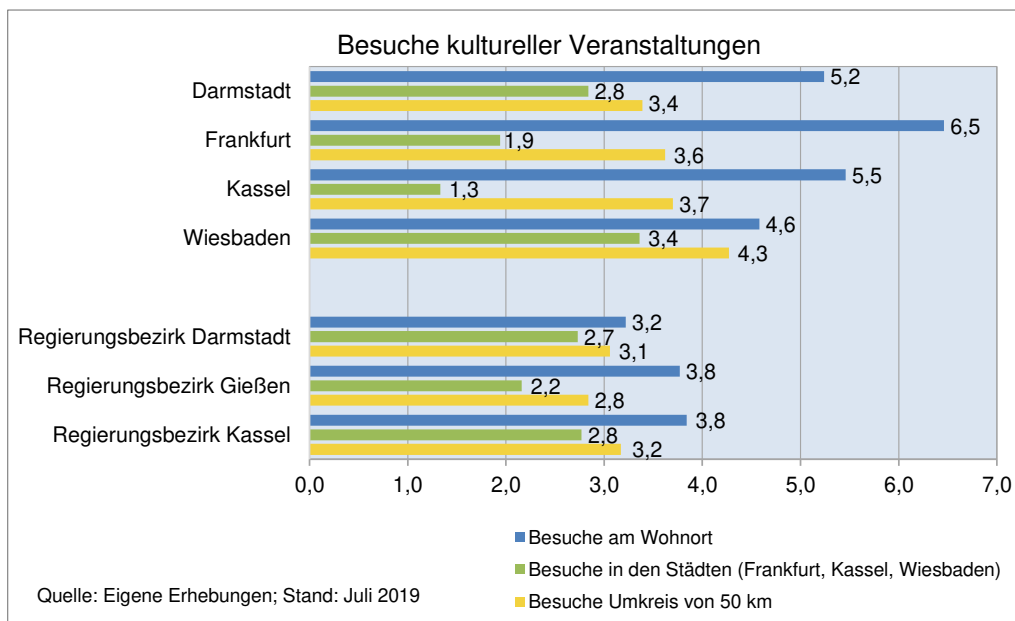
463 Nutzung des kulturellen Angebots: Theater, Musikveranstaltungen, Kabarett / Open-Air-Veranstaltungen wie zum Beispiel Festivals oder Festspiele / Museen.

464 Die Online-Befragung wurde durch den Prüfungsbeauftragten in Abstimmung mit der Überörtlichen Prüfung beauftragt und von der Firma SPLENDID RESEARCH GmbH durchgeführt. Die Online-Befragung richtete sich an 1.000 Befragte zwischen 18 und 69 Jahren mit Wohnsitz in Hessen.

waren besonders kulturbeteiligt und besuchten mehr als 30-mal eine kulturelle Veranstaltung. Der Durchschnitt der Besuche lag bei 10 Besuchen im Jahr 2018, der Median lag bei sieben Besuchen.

Zudem wurde die Mobilität der Besucher erfragt. Zur Auswahl standen kulturelle Besuche am eigenen Wohnort, in den Städten Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden sowie Besuche im Umkreis von 50 km. Die nächste Ansicht zeigt die Zusammensetzung der kulturellen Besuche in Abhängigkeit des Ortes:

Mobilität der Besucher

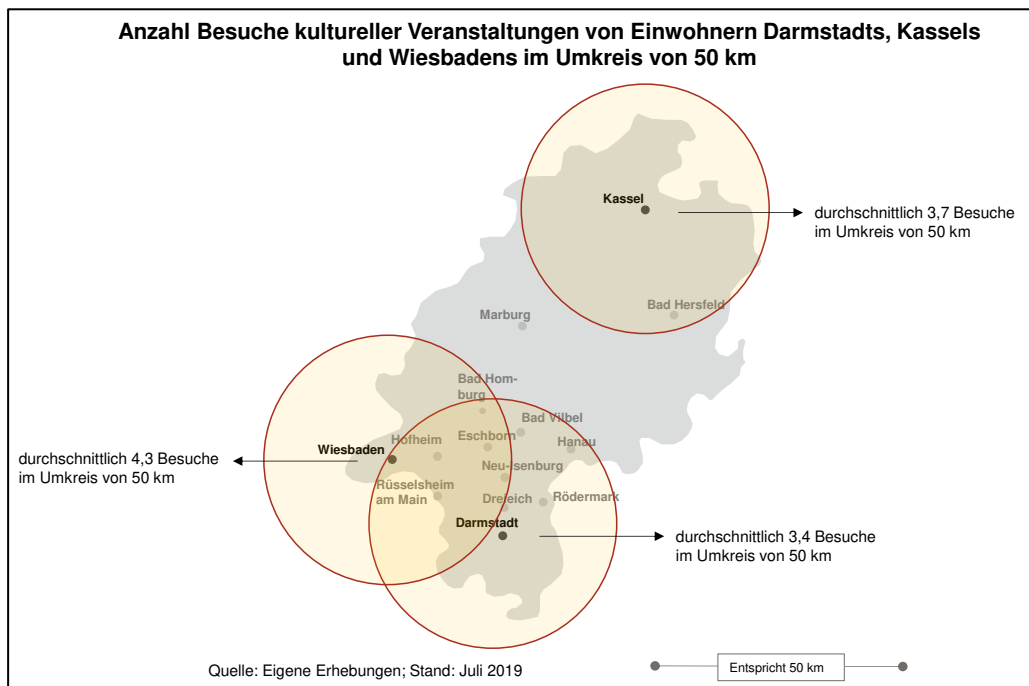


Ansicht 136: Besuche kultureller Veranstaltungen⁴⁶⁵

Die Befragten aus Frankfurt und Kassel legten den Schwerpunkt der Besuche kultureller Veranstaltungen jeweils in die eigene Stadt. Die Frankfurter Einwohner lagen hier mit 6,5 Besuchen im Jahr an der Spitze. Die Ansicht verdeutlicht, dass insbesondere die Bereitschaft zur Mobilität der Befragten unterschiedlich ausgeprägt ist. Bei den Befragten aus Kassel bestand mit insgesamt fünf Besuchen jährlich die geringste Bereitschaft, ein auswärtiges Kulturangebot aufzusuchen. Davon entfielen sogar nur 1,3 Besuche in Frankfurt oder Wiesbaden. Von den restlichen 3,6 Besuchen profitierten Veranstaltungen im Umkreis von 50 km.

Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass durchgängig eine Bereitschaft besteht, auch kulturelle Veranstaltungen außerhalb des eigenen Wohnorts zu besuchen. Damit entsteht auch eine Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen, was durch die räumliche Distanz zueinander verdeutlicht werden kann.

465 In den Angaben zur Stadt Frankfurt sind in den 6,5 Besuchen am Wohnort die Besuche in Frankfurt erfasst. Die Angaben zu den Besuchen in den Städten beziehen sich damit nur auf Besuche in Kassel und Wiesbaden. Analog sind die Daten zu Kassel und Wiesbaden zu verstehen.

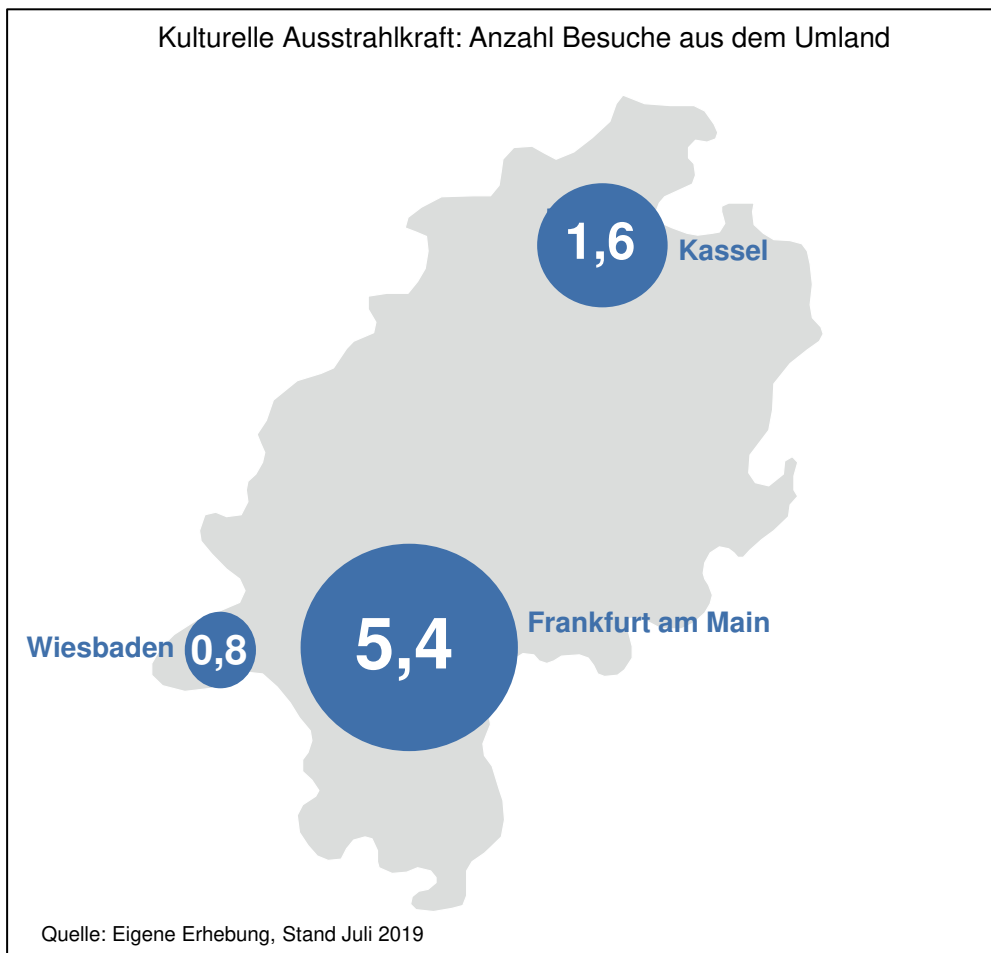


Ansicht 137: Besuche kultureller Veranstaltungen nach Entfernung (Wohnort, Städte und Umkreis)

Kulturelle Ausstrahlkraft

Die Wiesbadener waren mit 4,3 Besuchen im Umkreis von 50 km insgesamt am ehesten bereit, auswärtige Veranstaltungen in Anspruch zu nehmen. Die Ansicht verdeutlicht zudem, dass die Einwohner der Städte Bad Homburg vor der Höhe, Eschborn, Hofheim am Taunus und Rüsselsheim am Main im Umkreis auf ein attraktives kulturelles Angebot zurückgreifen können. Ihr eigenes kulturelles Angebot steht damit einer erhöhten Konkurrenzsituation gegenüber. Die Stadt Eschborn hatte diesem Aspekt bereits Rechnung getragen, indem sie mit den Aufwendungen für Kultur nicht nur eigene städtische Formate förderte, sondern über Zuwendungen auch kulturelle Veranstaltungen in der Rhein-Main-Region und in Frankfurt am Main unterstützte.

In wie weit es den Städten Kassel, Frankfurt am Main und Wiesbaden gelingt, Besucher aus dem Umland anzuziehen, zeigt Ansicht 138.



Ansicht 138: Kulturelle Ausstrahlkraft: Anzahl Besuche aus dem Umland

Aus der Befragung ging darüber hinaus hervor, dass die Städte Frankfurt, Kassel und Wiesbaden unterschiedlich von Besuchen von Einwohnern aus den Regierungsbezirken unterschiedlich viele Besucher aus dem Umland gewinnen konnten.⁴⁶⁶ Die Stadt Frankfurt war am attraktivsten für Besucher aus allen drei Regierungsbezirken. Dagegen konnte die Stadt Wiesbaden nur eine geringe überregionale Strahlkraft für kulturelle Besucher aus den Regierungsbezirken entfalten.

Aus der Online-Befragung leitet die Überörtliche Prüfung folgende Empfehlungen ab:

- Die Befragung hat gezeigt, dass gut zwei Drittel mehr als fünfmal im Jahr spartenübergreifend kulturelle Angebote nutzten. Hier liegt eine Chance, die Angebotsvielfalt aktiv zu bewerben und damit das Besucherverhalten breiter für die kulturelle Inanspruchnahme zu steuern. Die Kommunen sollten ihre Besucher gezielter ansprechen und über komplementäre weitere Angebote informieren, sofern dadurch ein positiver Deckungsbeitrag erreicht werden kann.
- Mit den Hinweisen für eine breitere kulturelle Inanspruchnahme besteht zudem die Möglichkeit, die Häufigkeit der Nutzung von kulturellen Angeboten zu steigern. Es ist deutlich geworden, dass mehr als die Hälfte der Befragten weniger als zehnmal im Jahr zu einer kulturellen Veran-

466 In den Angaben aus den Regierungsbezirken sind nicht die Städte Frankfurt, Kassel und Wiesbaden enthalten

staltung gehen. Für die Kommunen gilt es, diese Gruppe gezielt mit besonderen Formaten wie z.B. Kulturcards oder Kombi-Tickets anzusprechen.

- Für die regionalen Kulturveranstalter ist es von Vorteil, wenn sie genau wissen, woher die Besucher kommen. Mit diesen Informationen können Kommunikations- und Marketingmaßnahmen sowie Pressearbeit und Kartenservice gezielt auf die Besuchergruppen abgestimmt und adressiert werden. Aus diesem Grund sollten die Kommunen die Auswertung von Postleitzahlen sowie den Ausbau von Customer Relationship Management Maßnahmen (CRM) in Erwägung ziehen.

8.9 Zusammenfassung und Ausblick

Die Attraktivität des kulturellen Kulturangebots ist nicht in erster Linie abhängig von der Größe der Kommune oder der Höhe der Grundmittel, die eine Kommune bereitstellt. Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass attraktive Veranstaltungsformate und vielfältige kulturelle Angebote auch mit vergleichsweise geringen Grundmitteln möglich sind. Städte wie Bad Homburg vor der Höhe oder Dreieich boten attraktive Veranstaltungsformate und wendeten in ihrer Vergleichsgruppe jeweils die geringsten einwohnerbezogenen Grundmittel auf.

Die Strategien der Kulturförderung reichten von eigenen Inszenierungen mit temporären Ensembles (wie zum Beispiel in Bad Hersfeld und Bad Vilbel) bis hin zu subsidiär agierenden Kommunen wie zum Beispiel in Marburg und Eschborn. Während in Marburg die Kulturschaffenden in der eigenen Kommune bezuschusst wurden, unterstützte Eschborn im Erhebungszeitraum kulturelle Angebote in Frankfurt am Main und der Region mit jährlich zwischen 200.00 und 390.000 Euro.

Bei der Ausgestaltung des kulturellen Angebots sind die Kommunen dauerhaft durch getroffene Entscheidungen der kulturellen Infrastruktur (bspw. in Form von Veranstaltungs- oder Mehrzweckhallen, Museen) gebunden. Die Aufwendungen für Gebäude beeinflussten die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung. Für zukünftige Investitionsentscheidungen, die zum Beispiel in den Städten Eschborn und Hofheim am Taunus anstehen, wird daher neben kulturellen Veranstaltungen eine Auslastung durch andere Nutzer diskutiert, die zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der kulturellen Infrastruktur beitragen sollen.

Die Kommunen mit Staats- und Landestheaterbetrieben und der documenta nahmen eine besondere Stellung ein. Einerseits verfügten diese über Spielstätten und Kulturformate von überregionalem und im Falle der documenta von internationalem Rang. Andererseits ergaben sich noch Handlungsbedarfe für eine zielorientierte Steuerung durch die Kommune als Zuwendungsgeberin. Auch in Zukunft werden die Zuschüsse an Staats- und Landestheater und documenta die Kulturetats in Darmstadt, Kassel, Marburg und Wiesbaden dominieren. Umso mehr gilt es, durch Zielvereinbarungen und Controlling Einfluss auf Budgetentwicklungen nehmen zu können. Die Steuerung und der Umfang der Berichterstattung sollten dabei in angemessener Relation zur Fördersumme stehen.

8.10 Anhang: Mehrkomponentenmodell

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene												
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung ¹⁾					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung ²⁾					
	Jahr	Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0 (in Millionen Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ³⁾ (in Millionen Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁴⁾ (in Prozent) (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁵⁾ (in Millionen Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Millionen Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	
Bad Hersfeld	2014	-45,3	-7,0	-11,4	26,9	5	-38,1	-6,7	-4,8	-8,5	0	
	2015	-34,0	1,4	-2,3	24,5	40	-16,7	-4,0	-2,2	-14,6	0	
	2016	-35,4	0,2	-3,9	20,6	40	4,7	1,1	3,4	-15,5	30	
	2017	-31,0	4,1	0,4	21,0	45	-0,1	-0,02	2,2	-14,3	10	
	2018	-27,9	3,2	3,2	20,5	45	-6,5	-2,0	0,5	5,4	15	
Bad Vilbel	2014	-11,8	-8,6	27,5	178,8	10	-112,6	-24,4	-3,2	0,4	5	
	2015	-2,7	-2,7	-1,6	177,2	5	-1,1	-0,3	2,0	-12,8	10	
	2016	-3,2	-3,2	3,3	180,5	10	-61,3	-18,8	3,1	-13,6	10	
	2017	6,8	10,6	17,0	197,4	55	31,5	12,6	14,8	23,3	45	
	2018	3,6	11,2	46,9	244,3	55	15,1	5,8	7,7	48,5	45	
Dreieich	2014	-15,5	-2,5	-1,6	87,2	5	7,4	2,9	5,2	7,8	35	
	2015	8,4	8,4	10,8	97,9	55	45,4	23,0	25,3	25,2	45	
	2016	6,5	6,5	7,9	105,8	55	21,6	10,4	13,4	36,4	45	
	2017	0,4	15,3	1,7	107,5	55	10,8	4,9	7,2	30,5	45	
	2018	-4,6	10,7	-0,9	106,6	40	-46,7	-17,18	-14,7	15,8	5	
Eschborn	2014	-2,2	405,3	-0,5	457,2	40	20,9	10,8	10,9	225,0	45	
	2015	19,1	424,4	17,9	475,1	55	-9,8	-8,7	-8,6	209,1	5	
	2016	-9,1	405,1	-12,6	462,5	40	27,0	21,1	21,1	223,0	45	
	2017	14,9	443,3	16,3	478,8	55	56,5	57,5	57,5	284,7	45	
	2018	10,3	439,2	10,8	n.a	50	12,1	11,3	11,3	n.a	40	
Hofheim im Taunus	2014	-37,5	-3,9	-2,6	94,8	5	1,5	0,5	2,2	-35,8	30	
	2015	-38,2	-3,2	-1,4	93,3	5	-12,2	-4,1	-2,3	-34,5	0	
	2016	3,8	3,8	4,1	97,1	55	19,3	7,8	9,7	-30,0	40	
	2017	3,6	7,4	5,0	102,0	55	15,0	6,3	8,6	-26,8	40	
	2018	0,8	5,2	0,7	102,7	55	6,5	2,6	5,2	3,4	35	
Neu-Isenburg	2014	0	0	1,2	113,5	55	0,0	-0,007	1,4	0,3	15	
	2015	0	0	0,6	114,1	55	-24,2	-9,0	0,5	0,1	15	
	2016	0	0	8,5	132,7	55	17,6	8,3	10,0	7,6	45	
	2017	0,07	0,07	2,7	135,4	55	0,7	0,4	2,4	6,3	15	
	2018	5,4	5,4	8,9	144,2	55	20,6	13,4	15,5	10,9	45	
Rödermark	2014	-32,2	-3,8	-2,4	60,7	5	-13,5	-2,6	-2,0	-26,6	0	
	2015	-27,4	-3,2	-2,3	58,4	5	-16,4	-3,4	-3,0	-29,0	0	
	2016	-25,8	-1,9	0,3	58,6	10	-5,5	-1,3	-0,8	-27,2	0	
	2017	-22,6	0,2	1,1	59,8	45	6,3	1,7	2,2	-25,9	30	
	2018	0,1	0,1	0,7	74,4	55	6,1	1,6	2,1	3,0	35	
Bad Homburg v. d. H.	2014	13,0	115,3	4,1	423,2	55	19,7	18,7	-5,5	24,0	45	
	2015	6,3	170,3	4,8	484,1	55	33,7	33,8	36,7	51,3	45	
	2016	1,8	170,5	1,6	483,9	55	-3,5	-3,7	8,9	31,7	15	
	2017	-4,4	165,9	-1,3	480,5	40	-11,4	-11,5	1,0	20,5	15	
	2018	0,4	166,4	7,7	481,9	55	-0,4	-0,5	4,1	11,6	15	

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung ¹⁾					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung ²⁾				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0 (in Millionen Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ³⁾ (in Millionen Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁴⁾ (in Prozent) (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁵⁾ (in Millionen Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Millionen Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Millionen Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Hanau	2014	-109,6	-6,1	-12,8	285,7	5	-20,0	-24,3	8,0	-212,1	10
	2015	-84,9	1,3	-3,4	284,2	40	-29,0	-35,3	-8,1	-229,9	0
	2016	-87,9	3,6	-5,4	293,1	40	-14,0	-19,8	4,2	-236,9	10
	2017	-63,5	18,5	9,8	302,9	45	13,0	20,5	20,3	-239,4	40
	2018	15,6	36,9	19,5	420,8	55	21,0	37,7	41,0	-4,5	40
Marburg	2014	-6,3	75,5	-6,5	268,5	40	-1,6	-1,7	3,8	1,4	15
	2015	31,5	107,0	31,1	299,6	55	22,2	32,7	43,4	15,4	45
	2016	-14,2	92,9	-14,8	284,7	40	-9,9	-10,4	1,5	28,2	15
	2017	2,4	97,9	3,5	291,5	55	-6,5	-8,6	-2,4	50,0	5
	2018	11,3	118,1	12,4	300,7	55	6,4	11,2	20,1	85,9	35
Rüsselsheim	2014	-161,0	0,5	-0,3	117,3	40	11,8	12,2	17,6	-148,8	40
	2015	-178,4	-16,5	-20,1	107,3	5	-19,2	-16,3	-10,8	-158,7	0
	2016	-195,8	-13,8	-12,7	94,5	5	-19,2	-18,2	-12,3	-188,0	0
	2017	-207,7	-13,4	-14,8	80,1	5	-6,3	-6,7	-0,5	-211,7	0
	2018	-215,1	-5,9	5,0	188,3	10	-2,5	-2,6	4,2	-55,1	10
Darmstadt	2014	-148,0	-5,4	-14,7	166,5	5	1,6	5,0	17,9	-246,1	35
	2015	-147,3	0,3	-4,3	183,4	40	-7,2	-23,3	-10,5	-280,5	35
	2016	-149,7	2,3	-2,1	191,9	40	4,0	15,1	27,7	-245,4	35
	2017	-153,3	0,7	9,1	201,0	45	-2,5	-9,7	2,8	-251,6	15
	2018	-56,4	2,3	7,6	301,5	45	1,2	4,5	18,5	-20,3	35
Kassel	2014	2,2	2,7	3,8	692,0	55	4,0	12,72	33,80	-171,0	30
	2015	50,6	54,3	50,7	743,7	55	11,0	44,2	68,9	-125,5	40
	2016	42,0	95,8	44,7	788,6	55	11,0	47,8	63,2	-105,2	40
	2017	39,8	135,6	40,3	828,4	55	14,0	65,4	85,5	-57,1	40
	2018	25,8	161,6	26,9	855,8	55	13,0	58,0	73,5	27,8	45
Wiesbaden	2014	-30,3	65,7	-16,4	1.335,4	40	-2,0	-13,0	23,0	142,2	15
	2015	15,6	81,3	18,5	1.353,9	55	-1,0	-4,9	25,6	118,8	15
	2016	58,8	140,0	55,5	1.409,4	55	9,0	68,1	119,0	197,4	45
	2017	86,9	223,6	92,2	1.501,6	55	10,0	77,8	119,6	237,4	45
	2018	4,4	228,0	20,9	1.522,5	55	5,0	38,9	61,2	249,1	35

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

¹⁾ Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses.
²⁾ Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- /Liquiditätskredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.
³⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklage aus Vorjahren ≥ 0
⁴⁾ „Doppische freie Spitze“ als verfügbarer freier Rahmen im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
⁵⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2020

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage									
3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 P Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 P Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Bad Hersfeld	2014	1.026	●	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	716	●		40	0	40	instabil	
	2016	265	●		40	30	70	stabil	
	2017	210	○		45	10	55	instabil	
	2018	209	○		45	15	60	instabil	
Bad Vilbel	2014	599	●	nein	10	5	15	instabil	fragil
	2015	457	●		5	10	15	instabil	
	2016	232	●		10	10	20	instabil	
	2017	49	○		55	45	100	stabil	
	2018	●	○		55	45	100	stabil	
Dreieich	2014	130	-172	ja	5	35	40	instabil	fragil
	2015	58	-222		55	45	100	stabil	
	2016	-6	-230		55	45	100	stabil	
	2017	-7	-189		55	45	100	stabil	
	2018	-1	○		40	5	45	instabil	
Eschborn	2014	180	250	nein	40	45	85	stabil	stabil
	2015	24	-185		55	5	60	instabil	
	2016	-12	94		40	45	85	stabil	
	2017	-6	○		55	45	100	stabil	
	2018	●	○		50	40	90	stabil	
Hofeim am Taunus	2014	727	116	nein	5	30	35	instabil	fragil
	2015	592	-18		5	0	5	instabil	
	2016	234	-376		55	40	95	stabil	
	2017	65	-65		55	40	95	stabil	
	2018	●	○		55	35	90	stabil	
Neu Isenburg	2014	12	-185	nein	55	15	70	stabil	stabil
	2015	-4	-214		55	15	70	stabil	
	2016	-12	-194		55	45	100	stabil	
	2017	-13	-223		55	15	70	stabil	
	2018	0	○		55	45	100	stabil	
Rödemark	2014	-2	-452	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2015	-4	-446		5	0	5	instabil	
	2016	-5	-453		10	0	10	instabil	
	2017	-6	-490		45	30	75	stabil	
	2018	-7	○		55	35	90	stabil	
Bad Homburg v.d.H.	2014	417	250	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2015	314	305		55	45	100	stabil	
	2016	267	178		55	15	70	stabil	
	2017	224	○		40	15	55	instabil	
	2018	●	○		55	15	70	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage									
3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Hanau	2014	228	667	nein	5	10	15	instabil	fragil
	2015	23	302		40	0	40	instabil	
	2016	43	●		40	10	50	instabil	
	2017	-3	○		45	40	85	stabil	
	2018	-1	○		55	40	95	stabil	
Marburg	2014	596	205	nein	40	15	55	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	471	26		55	45	100	stabil	
	2016	190	-196		40	15	55	instabil	
	2017	●	○		55	5	60	instabil	
	2018	●	○		55	35	90	stabil	
Rüsselsheim	2014	-15	-457	nein	40	40	80	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	-13	-423		5	0	5	instabil	
	2016	-24	-431		5	0	5	instabil	
	2017	-43	-439		5	0	5	instabil	
	2018	●	○		10	10	20	instabil	
Darmstadt	2014	433	89	ja	5	30	35	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2015	312	-54		40	0	40	instabil	
	2016	199	-123		40	30	70	stabil	
	2017	128	-320		45	10	55	instabil	
	2018	●	○		45	30	75	stabil	
Kassel	2014	81	-173	ja	55	30	85	stabil	stabil
	2015	2	-384		55	40	95	stabil	
	2016	-6	-294		55	40	95	stabil	
	2017	-14	-295		55	40	95	stabil	
	2018	-1	-297		55	45	100	stabil	
Wiesbaden	2014	82	-44	nein	40	15	55	instabil	stabil
	2015	-11	-108		55	15	70	stabil	
	2016	-23	-193		55	45	100	stabil	
	2017	-6	○		55	45	100	stabil	
	2018	●	○		55	35	90	stabil	

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

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Januar 2020

9 „Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 221. Vergleichenden Prüfung war es, Schwimmbäder und Badeseen zu analysieren und die Wirkung der Zuschussbedarfe auf die Haushalte der Körperschaften zu untersuchen. Die Analyse umfasste insbesondere die Wirtschaftlichkeit und den Sanierungsbedarf der Schwimmbäder und Badeseen sowie die Bedeutung der Schwimmbäder für Schul- und Vereinsschwimmen.

Geprüft wurden zwölf Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 2.423 bis 25.865 Einwohnern sowie zwei Zweckverbände mit einer Einwohnerzahl der Körperschaften der Zweckverbandsmitglieder zwischen 47.611 und 96.711 Einwohnern. Die Analyse wurde auf Südhessen ausgedehnt und ging damit über die Vergleichskörperschaften hinaus.

Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Körperschaften und für eine gezielte Förderung von Schwimmbädern und Badeseen in einer interkommunalen Betrachtung abgeleitet.

Geprüfte
Körperschaften

Freigericht, Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Hainburg, Idstein, Kelsterbach, Mainhausen, Mossautal, Niedernhausen, Riedstadt, Schwalbach am Taunus, Weiterstadt, Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis, Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal.



Ansicht 139: „Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung: Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 11,8 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der 14 Körperschaften für die Schwimmbäder und Badeseen im Jahr 2018.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) beliefen sich insgesamt auf 893 Tausend Euro. Die Zusammensetzung des Potenzials ist in Ansicht 140 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018				
Aufwandsseite	Hallenbäder	Freibäder	Badeseen	Gesamt
Wasserverbrauch (ersparte Wasserentgelte und Schmutzwassergebühren)	65 T€	121 T€	n.a.	186 T€
Abzug Schmutzwassergebühren für Verdunstungsmengen	n.a.	4 T€	n.a.	4 T€
Stromverbrauch ¹⁾	169 T€	46 T€	n.a.	215 T€
Wärmeverbrauch ¹⁾	135 T€	0 T€	0 T€	135 T€
Stromkosten ²⁾	42 T€	3 T€	n.a.	45 T€
Wärmekosten ²⁾	22 T€	0 T€	0 T€	22 T€
Sonstiges	83 T€	0 €	27 T€	110 T€
Ertragsseite				
Eintrittspreise	100 T€	20 T€	25 T€	145 T€
Dritterträge (Pachterträge, Sponsoring)	4 T€	4 T€	9 T€	17 T€
Sonstiges	14 T€	0 T€	0 T€	14 T€
Summe	634 T€	198 T€	61 T€	893 T€
n.a. = nicht auswertbar				
¹⁾ Eingesparte Kosten aufgrund einer Reduzierung des Verbrauchs.				
²⁾ Eingesparte Kosten für geringere Bezugspreise der verbleibenden Verbrauchsmenge.				
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Dezember 2019				

Ansicht 140: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2018

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2019 bis März 2020
Prüfungszeitraum:	2014 bis 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	30. März 2020
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner – Rödl GmbH Rechtsanwalts- gesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Köln (vgl. Seite 324)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 141: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	9.2	Leitsätze	274
	9.3	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	275
	9.4	Analyse des Sanierungsbedarfs bei den geprüften Schwimmrichtungen.....	277
	9.5	Bedeutung der Schwimmrichtungen für die Haushalte der Körperschaften	287
	9.6	Analyseleitfaden und Anwendungsbeispiele	291
	9.7	Räumliche Strukturen der Schwimminfrastruktur in Südhessen.....	296
	9.8	Sicherstellung der Unterrichtsversorgung	300
	9.9	SWIM-Förderung	306
	9.10	Zusammenfassung und Ausblick	309
	9.11	Anhang: Mehrkomponentenmodell	311

9.2 Leitsätze

Seite 289

Selbst im Falle der Realisierung des ermittelten Ergebnisverbesserungspotenzials kommen die untersuchten Schwimmbäder und Badeseen nicht ohne Zuschussbedarf aus. Der von den Körperschaften zu tragende Zuschussbedarf für die Schwimmbäder und Badeseen lag im Prüfungszeitraum zwischen 1,99 Euro und 80,07 Euro je Einwohner.

Seite 292

Die Überörtliche Prüfung hat einen Analyseleitfaden erarbeitet, um Handlungsbedarf und Optionen (Vereins- und Zweckverbandslösungen) für Schwimmbäder und Badeseen zu erkennen.

Seiten 295, 288

In Riedstadt Crumstadt konnte das sanierungsbedürftige Freibad mit Hilfe eines Vereins vor der Schließung gerettet werden und hatte mit 1,98 Euro je Einwohner den geringsten Zuschussbedarf der Hallen- und Freibäder.

Seite 280 f.

Beim Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal lag ein erheblicher Sanierungsrückstand vor. Die Freibäder in Niedernhausen und Riedstadt Goddelau wiesen ebenso einen Sanierungsrückstand auf.

Seite 300

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die räumlichen Strukturen in Südhessen betrachtet. Dort ermöglichen die vorhandenen Schwimmbäder und Badeseen ein flächendeckendes Freizeitangebot.

Seite 301

Die Schulen nutzen insbesondere Hallenbäder für den Schwimmunterricht. Dagegen fanden Schwimmkurse auch in Freibädern statt. Die Beispiele in Riedstadt und Niedernhausen zeigen, wie eine Einbindung von Freibädern in den Schwimmunterricht gelingen kann. In Regionen ohne dichte Hallenbadanbindung sollte Schulschwimmen in Freibädern möglich sein.

Seite 304

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, neue Hallenbäder nur auf Grundlage von Sportstättenentwicklungsplänen und auf Kreisebene abgestimmt zu planen.

Neue Förderprogramme für Schwimmbäder sollten Schulschwimmen als Zuwendungsvoraussetzung vorsehen. Förderungen sollten nur in Regionen vorgenommen werden, wo ein räumlicher Bedarf an Bädern besteht. Darüber hinaus regt die Überörtliche Prüfung an, ehrenamtliches Engagement und Interkommunale Zusammenarbeit als Förderkriterien aufzunehmen und an den Nachweis ausreichender Lehrerversorgung zu knüpfen.

9.3 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Kommunen sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)⁴⁶⁷ dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.⁴⁶⁸ Die stetige Aufgabenerfüllung soll dabei, unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, gesichert sowie der Haushalt ausgeglichen sein.⁴⁶⁹ Nach § 19 Abs. 1 HGO hat die Gemeinde die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Vor diesem Hintergrund werden zunächst kurz die Haushaltslagen der Vergleichskommunen analysiert.

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung das Mehrkomponentenmodell⁴⁷⁰, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird.⁴⁷¹

Die Gesamtbewertung der Haushaltslage der Körperschaften für die Jahre 2014 bis 2018 ergibt sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 142.

Mehrkomponentenmodell

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

467 In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020, GVBl. S. 318.

468 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

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

469 § 92 Absatz 1 HGO

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

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

471 Die Detailanalyse findet sich im Anhang unter Ziffer 9.11.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
Kommune	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾
	2014	2015	2016	2017	2018	
Freigericht	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Groß-Gerau	stabil	instabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Großkrotzenburg	stabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Hainburg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Idstein	stabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Kelsterbach	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Mainhausen	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mossautal	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Niedernhausen	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Riedstadt	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Schwalbach am Taunus	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Weiterstadt	stabil	instabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2019

Ansicht 142: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Die Gesamtentwicklung der Haushaltslage im Betrachtungszeitraum zeigt einen positiven Trend, der im Jahr 2017 seinen Höhepunkt erreicht. Die Anzahl der als instabil zu bewertenden Kommunen stieg zwischen 2014 und 2015 von fünf auf acht und sank bis 2017 auf zwei. Im Jahr 2017 hatten lediglich Großkrotzenburg und Weiterstadt eine instabile Haushaltslage. Die instabile Haushaltslage 2018 in Schwalbach am Taunus und Weiterstadt war darauf zurückzuführen, dass für 2018 nur Plan-Werte zur Verfügung standen und das Haushaltsjahr aus Vorsichtsgründen als instabil zu werten ist.

Freigericht, Hainburg, Mainhausen und Mossautal wiesen in der Gesamtbeurteilung eine stabile Haushaltslage aus. Bei fünf Kommunen⁴⁷² war die Haushaltslage als fragil zu bewerten. Großkrotzenburg, Riedstadt und Weiterstadt wiesen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den Weg der Konsolidierung fortzuführen.

Zweckverbände

Ausschließliche Aufgabe der beiden geprüften Schwimmbad-Zweckverbände ist die Unterhaltung und der Betrieb des jeweiligen Schwimmbads. Sie werden nach den Vorschriften der Rechnungslegung für Eigenbetriebe geführt. Die Aufwendungen der Zweckverbände übersteigen deren Erträge.⁴⁷³ Die negativen

472 Groß-Gerau, Idstein, Kelsterbach, Niedernhausen und Schwalbach am Taunus

473 Ausnahme ist der Sonderfall des Hallenbad-Zweckverbands im Odenwaldkreis, dessen Bad 2016 aufgrund einer Sanierung geschlossen war. Die Verbandsumlage überstieg die Aufwendungen, was zu einem positiven Jahresergebnis führte.

Jahresergebnisse werden durch die Zweckverbandsmitglieder sowohl über die Zahlung einer Verbandsumlage als auch eines Defizitausgleichs getragen. Daher wird das Mehrkomponentenmodell für die Zweckverbände nicht angewendet.

9.4 Analyse des Sanierungsbedarfs bei den geprüften Schwimmeinrichtungen

In den 14 geprüften Körperschaften fand die Überörtliche Prüfung 19 Schwimmbäder und Badeseen vor. Davon sind acht Hallenbäder (einschließlich kombinierte Hallen- und Freibäder)⁴⁷⁴, sechs Freibäder⁴⁷⁵ und fünf Badeseen⁴⁷⁶. Die Bäder in Idstein und Kelsterbach sind kombinierte Hallen- und Freibäder. Sie verfügen neben einem Hallenbadteil auch über einen Freibadteil, der in der Wintersaison geschlossen bleibt. Das Freibad in Schwalbach am Taunus ist als Naturbad konzipiert. Anders als konventionelle Freibäder sind Naturbäder als teichartiges System aufgebaut. Das Wasser wird mit mechanischen und biologischen Mitteln aufbereitet, sodass weder Chlor noch sonstige Chemikalien eingesetzt werden.

Außer Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Mainhausen und Riedstadt verfügten die Körperschaften jeweils über eine Schwimmeinrichtung. Groß-Gerau hat ein Hallenbad und ein Freibad. Großkrotzenburg verfügt über ein Hallenbad und einen Badesees, Mainhausen über zwei Badeseen. Riedstadt verfügt über zwei Freibäder und einen Badesees.

Für die weitere Analyse werden die unterschiedlichen Schwimmeinrichtungen in die drei Cluster Hallenbäder (einschließlich kombinierte Hallen- und Freibäder), Freibäder und Badeseen unterschieden.

Der Zustand der Schwimmeinrichtungen wird maßgeblich vom Alter, von den vergangenen Aufwendungen in die Instandhaltung sowie von getätigten (Ersatz-)Investitionen bestimmt. Die Substanzerhaltung lässt sich anhand der Kennzahlen Anlagenabnutzungsgrad⁴⁷⁷, Investitionsquote⁴⁷⁸ und Instandhaltungsquote⁴⁷⁹ beurteilen. Ansicht 143 vergleicht die Investitions- und die Instandhaltungsquote.

Zustand und
Sanierungsbedarf

Die Hallenbäder in Großkrotzenburg und Idstein stehen nicht im Eigentum der Kommune. Die Kommunen sind daher nicht für Investitionen und Instandhaltung zuständig.⁴⁸⁰

474 Freigericht, Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Kelsterbach, Idstein, Weiterstadt, Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal und Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis

475 Groß-Gerau, Mossautal, Niedernhausen, Riedstadt Crumstadt und Riedstadt Goddelau sowie Schwalbach am Taunus

476 Großkrotzenburg, Hainburg, Mainhausen Mainflingen und Mainhausen Zellhausen sowie Riedstadt

477 Anlagenabnutzungsgrad: Die Kennzahl zeigt den Anteil der historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten, der bereits abgeschrieben wurde. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad impliziert notwendige Ersatzinvestitionen.

478 Investitionsquote: Die Kennzahl zeigt, ob und in welchem Umfang die Körperschaft Vermögen erhält, erweitert oder desinvestiert. Bei dieser Kennzahl werden die jährlichen Investitionen in Relation zu den jährlichen Abschreibungen gesetzt (Vgl. 144. Vergleichende Prüfung im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drs. 18/4222, S. 75).

479 Instandhaltungsquote: Die Instandhaltungsquote ermittelt sich anhand der durchschnittlichen Instandhaltung im Prüfungszeitraum bezogen auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten zum 31. Dezember 2018.

480 Die städtische GmbH der Stadt Idstein kaufte im Juli 2019 das Bad vom bisherigen Eigentümer. Seitdem obliegen der GmbH und mittelbar der Stadt Idstein die Investitionen und Instandhaltung des Bads.

Anlagenwerte, Investitionen und Instandhaltung im Vergleich					
Hallenbäder	Baujahr / letzte Sanierung	Restbuchwerte 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Investitionsquote $\bar{\sigma}^1$	Instandhaltungsquote $\bar{\sigma}^1$
Freigericht	1972 / 2013	3.721.599 €	28%	23%	1,3%
Groß-Gerau	1974 / 2015 - 2016	5.553.125 €	44%	268%	1,2%
Großkrotzenburg	1968 / 2003 - 2012	n.b. ²⁾	n.a.	n.a.	n.a.
Idstein	2009 / -	n.b. ²⁾	n.a.	n.a.	n.a.
Kelsterbach	2010 / -	12.302.202 €	12%	33%	2,0%
Weiterstadt	1973 / 2018	2.115.548 €	54%	66%	2,3%
ZV Odenwaldkreis	1971 / 2015 - 2017	6.584.556 €	39%	332%	0,2%
ZV Mittleres Kinzigtal	1973 / 1992	241.566 €	88%	56%	8,6%
Median		4.637.362 €	41%	61%	1,6%
Freibäder					
Groß-Gerau	1937 / -	740.454 €	37%	56%	3,2%
Mossautal	1938 / 2018	369.986 €	19%	86%	2,2%
Niedernhausen	1976 / 1997	657.009 €	71%	5%	8,4%
Riedstadt Goddelau	1956 / 2017 - 2018	168.064 €	71%	7%	4,3%
Riedstadt Crumstadt	1936 / 2008	68.466 €	79%	0%	0,2%
Schwalbach am Taunus	2013 / -	3.243.323 €	25%	385%	0,7%
Median		513.498 €	54%	32%	2,7%
Badeseen					
Großkrotzenburg	1962 / -	21.192 €	91%	20%	18,5%
Hainburg	1973 / 2013	2.701 €	98%	15%	7,6%
Mainhausen Mainflingen	ca. 1960 / 2007	393.609 €	49%	85%	0,8%
Mainhausen Zellhausen	ca. 1980 / -	205.787 €	48%	59%	3,1%
Riedstadt	1975 / 2018	242.857 €	54%	0% ³⁾	0,3% ³⁾
Median		205.787 €	54%	20%	3,1%

n.a. = nicht auswertbar; n.b. = nicht bekannt

¹⁾ Der Durchschnitt resultiert aus den Werten des Prüfungszeitraums 2014 bis 2018

²⁾ Die Körperschaft war weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads und verfügt daher über keine Daten. Sie gewährte einen Betriebskostenzuschuss an den Betreiber.

³⁾ Der Badensee war verpachtet. Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsaufwendungen sind vom Pächter zu tragen.

Quelle: Anlageverzeichnisse Schwimmbäder und Badeseen; Stand: Dezember 2019

Ansicht 143: Anlagenwerte, Investitionen und Instandhaltung im Vergleich

Außer in Idstein (2009) und Kelsterbach (2010) wurden die Hallenbäder im Vergleich Ende der 1960er Jahre oder Anfang der 1970er Jahre errichtet. Bis auf den Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal sanierten die Körperschaften innerhalb der vergangenen 15 Jahre ihre Bäder. Die Baujahre der geprüften Freibäder reichen bis in die 1930er Jahre zurück (Groß-Gerau, Mossautal und Riedstadt Crumstadt). Das Naturbad in Schwalbach im Taunus ist 2013 errichtet worden. Die Errichtungsjahre der Gebäude und Anlagen an den Badeseen reichen mitunter in die 1960er Jahre zurück.

Die Restbuchwerte spiegeln bei der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad den Anteil an den historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten wider, der noch nicht abgeschrieben ist. Der Median des Restbuchwerts bei den Hallenbädern beträgt rund 4,6 Millionen Euro, bei den Freibädern rund 0,5 Millionen Euro und bei den Badeseen rund 0,2 Millionen Euro. Die Restbuchwerte der Schwimmrichtungen unterscheiden sich somit nach Cluster deutlich. Ansicht

144 zeigt das Funktionsgebäude am Badesee der Gemeinde Hainburg, in dem Umkleiden, Sanitäranlagen, das Lager, technische Anlagen, ein Aufsichtsraum und der Kiosk enthalten ist.



Ansicht 144: Funktionsgebäude am Badesee der Gemeinde Hainburg (Aufnahme vom 8. Mai 2019)

Der Anlagenabnutzungsgrad der Schwimmeinrichtungen wird von deren Errichtungs- und Sanierungszeitpunkt sowie dem Umfang der getätigten Ersatzinvestitionen beeinflusst. Er sollte zusammen mit der Investitionsquote und der Instandhaltungsquote betrachtet werden. Eine Investitionsquote von unter 100 Prozent führt dauerhaft zum Substanzverlust des Anlagevermögens. Bei einer Investitionsquote von über 100 Prozent liegen die Investitionen über dem Niveau des aktuellen Werteverzehrs des Anlagevermögens. Zur realen Erhaltung des Anlagevermögens ist allein aufgrund von Preissteigerungsraten von einem mindestens den Abschreibungen entsprechenden Investitionsbedarf auszugehen.⁴⁸¹ Darüber hinaus tragen regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen zur Gebrauchsfähigkeit der Anlagen bei. Die Instandhaltungsquote zeigt die Intensität der Instandhaltung.

Bei den Hallenbädern liegt der Median des Anlagenabnutzungsgrads bei 41 Prozent. Das geringe Alter des Bads in Kelsterbach (2010) und die Sanierung des Bads in Freigericht (2013) spiegeln sich in geringen Anlagenabnutzungsgraden von 12 Prozent und 28 Prozent wider und korrespondieren mit geringen Investitionsquoten. Altersbedingt waren im Prüfungszeitraum nur geringe Ersatzinvestitionen erforderlich. Der Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal weist hingegen einen Anlagenabnutzungsgrad von 88 Prozent auf, was auf ein ausgeprägtes Sanierungserfordernis hindeutet. Dies gilt insbeson-

Hallenbäder

481 Im Haushaltsrecht der Gemeinden gilt grundsätzlich das Anschaffungswertprinzip, das eine nominale Kapitalerhaltung verfolgt. Demnach muss das Eigenkapital betragsmäßig erhalten werden. Hingegen ist bei der realen Kapitalerhaltung der Wert des Eigenkapitals bezogen auf die Kaufkraft zu erhalten (vgl. Fritze (2019): Generationengerechte Haushaltswirtschaft durch nominale oder reale Kapitalerhaltung?, in: Verwaltung & Management, Heft 4, 25. Jahrgang, S. 164-172).

dere aufgrund der hohen Instandhaltungsquote von 8,6 Prozent, die maßgeblich von altersbedingten Reparaturen anstatt von vorausschauender Instandhaltung bestimmt wird.⁴⁸²



Ansicht 145: Regenschäden an Stoffbahnen aufgrund schadhafter Dachabdichtung an Lichtkuppeln beim Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal (Aufnahme vom 30. April 2019)

In Weiterstadt deuten die Werte für Anlagenabnutzungsgrad, Investitions- und Instandhaltungsquote, die jeweils über dem Median liegen, auf eine kontinuierliche und werterhaltende Sanierung des Bads hin. Die Investitionsquoten der Hallenbäder in Groß-Gerau und des Hallenbad-Zweckverbands im Odenwaldkreis liegen über 100 Prozent. Ursächlich sind grundlegende Sanierungen kurz vor dem Prüfungszeitraum oder im Prüfungszeitraum. Daher sind die geringen Instandhaltungsquoten der beiden Bäder erklärbar.



Ansicht 146: Schwimmerbecken im sanierten Hallenbad Groß-Gerau (Aufnahme vom Februar 2017; Quelle: Stadt Groß-Gerau)

Bei den Bädern in Freigericht, Groß-Gerau, Kelsterbach, Weiterstadt und Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis liefern die Kennzahlen keine Indizien für einen Sanierungsrückstand. Beim Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal liegt ein erheblicher Sanierungsrückstand (siehe Ansicht 145) vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, kontinuierlich durch Instandhaltung und

⁴⁸² Zwischen 2014 und 2017 wurden diverse Instandsetzungsarbeiten im Bereich der Dachabdichtung (Maßnahmen an der Dachfläche im Bereich der Schwimmhalle und der Umkleiden, Dachrand, Attika und Lichtkuppeln) vorgenommen.

durch Investitionsmaßnahmen Sanierungsrückstand vorzubeugen, um kostenintensivere Notfall-Reparaturmaßnahmen zu vermeiden.

Bei den Freibädern zeigt der Anlagenabnutzungsgrad einerseits geringe Werte in Mossautal (19 Prozent) und Schwalbach am Taunus (25 Prozent) und andererseits hohe Werte in Niedernhausen (71 Prozent), Riedstadt Goddelau (71 Prozent) und Riedstadt Crumstadt (79 Prozent). Die geringen Anlagenabnutzungsgrade sind auf die Sanierung 2018 in Mossautal und das junge Alter des Bads in Schwalbach am Taunus zurückzuführen.

Freibäder

In Niedernhausen datiert die letzte Sanierung aus dem Jahr 1997, was den hohen Anlagenabnutzungsgrad erklärt. Die Investitionsquote (4,7 Prozent) ist gering, allerdings fällt die Instandhaltungsquote mit 8,4 Prozent hoch aus und drückt werterhaltende Sanierungsmaßnahmen aus. Beim Schwimmbad in Riedstadt Goddelau wurde 2017 bis 2018 unter anderem der Nichtschwimmerbereich saniert. Entsprechende Maßnahmen lassen sich anhand der Instandhaltungsquote ablesen, die über dem Median lag.

Anhand der Kennzahlen und aufgrund der örtlichen Begehungen lässt sich bei den Freibädern in Niedernhausen und Riedstadt Goddelau ein Sanierungsrückstand erkennen.



Ansicht 147: Veraltete Pumpentechnik im Freibad Riedstadt Goddelau (Aufnahme vom 22. Mai 2019)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, ein Investitions- und Sanierungsprogramm aufzustellen, um zielgerichtet geplante Investitions- und Sanierungsmaßnahmen durchzuführen und den Sanierungsrückstand abzubauen.

Die Badeseen in Großkrotzenburg und Hainburg weisen mit 91 Prozent und 98 Prozent hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Deren Investitionsquoten liegen auf dem Niveau des Medians sowie darunter. Die hohe Instandhaltungsquote in Großkrotzenburg (18,5 Prozent) ist auf Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen, die die Gemeinde tätigte, bevor sie das Strandbad verpachtete. In Hainburg liegt die Instandhaltungsquote deutlich über dem Median (7,6 Prozent). Die

Badeseen

höchste Investitionsquote im Vergleich erzielte der Badensee Mainhausen Mainflingen mit 85 Prozent. Investiert wurde in bewegliches Vermögen. Beim Badensee in Riedstadt, der verpachtet ist, werden Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsaufwendungen vom Pächter getragen. Daher sind die Werte der Stadt Riedstadt für die Investitionsquote mit 0 Prozent und für die Instandhaltungsquote mit 0,3 Prozent erklärbar gering.

Wasserverbrauch

Die Überörtliche Prüfung untersuchte den Betriebsmitteleinsatz der Hallen- und Freibäder im Vergleich detailliert, da rund 30 Prozent der Betriebskosten auf den Energie- und Wasserverbrauch entfallen.⁴⁸³ Die nachfolgende Ansicht stellt den Wasserverbrauch der Hallenbäder und Freibäder im Gruppenvergleich dar und den Richtwerten gegenüber. Als Richtwerte werden die vom VDI⁴⁸⁴ in der Richtlinie 2089 Blatt 2 erarbeiteten Richtwerte verwendet, die für Sanierungs- und Neubauvorhaben angestrebt werden sollen.

Vergleich des Wasserverbrauchs mit dem Richtwert ¹⁾					
Hallenbäder	Ist-Daten		VDI-Richtwert: Verbrauch zur Wasserfläche	Abweichung	
	Wasserfläche	Wasserverbrauch 2018		zum Richtwert Wasserfläche	EVP
Freigericht	587 m ²	16.493 m ³	11.730 m ³	4.763 m ³	23.400 €
Groß-Gerau	580 m ²	15.015 m ³	11.600 m ³	3.415 m ³	14.100 €
Großkrotzenburg ²⁾	250 m ²	n.b.	6.250 m ³	n.a.	n.a.
Idstein	1.753 m ²	32.018 m ³	43.825 m ³	-11.807 m ³	0 €
Kelsterbach	650 m ²	23.238 m ³	16.250 m ³	6.988 m ³	27.000 €
Weiterstadt	505 m ²	8.708 m ³	10.090 m ³	-1.382 m ³	0 €
ZV Odenwaldkreis	546 m ²	6.827 m ³	10.929 m ³	-4.102 m ³	0 €
ZV Mittleres Kinzigtal	647 m ²	10.650 m ³	12.930 m ³	-2.280 m ³	0 €
Median [Summe]	583 m ²	15.015 m ³	11.665 m ³	-1.382 m ³	[64.500 €]

483 Schlesiger, G., Energie- und wassersparende Maßnahmen in Bädern; in: Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp) (Hrsg.): BISp-Jahrbuch 2001, S. 56.

484 Verein Deutscher Ingenieure (VDI); VDI-Richtlinien haben das Ziel, technische Prozess- und Problemlösungen zu liefern, die einfach und schnell umzusetzen sind. Diese sind praxisorientiert aufgebaut und bieten Checklisten und Tabellen, denen die Richtwerte zur Orientierung zu entnehmen sind.

Freibäder	Ist-Daten		VDI-Richtwert: Verbrauch zur Wasserfläche	Abweichung	
	Wasserfläche	Wasserverbrauch 2018		zum Richtwert Wasserfläche	EVP
Groß-Gerau	1.576 m ²	19.344 m ³	7.092 m ³	12.252 m ³	50.500 €
Mossautal	377 m ²	1.848 m ³	1.696 m ³	152 m ³	0 €
Niedernhausen	1.585 m ²	25.996 m ³	7.133 m ³	18.864 m ³	47.300 €
Riedstadt Goddelau	630 m ²	5.165 m ³	2.833 m ³	2.332 m ³	9.200 €
Riedstadt Crumstadt	490 m ²	1.737 m ³	2.205 m ³	-468 m ³	0 €
Schwalbach am Taunus	1.340 m ²	9.298 m ³	6.030 m ³	3.268 m ³	13.600 €
Median [Summe]	985 m ²	7.232 m ³	4.431 m ³	2.800 m ³	[120.600 €]

n.a. = nicht auswertbar; n.b. = nicht bekannt

¹⁾ VDI 2089 Blatt 2: Technische Gebäudeausrüstung von Schwimmbädern – Effizienter Einsatz von Energie und Wasser in Schwimmbädern; S. 49.

²⁾ Die Gemeinde Großkrotzenburg war weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads und verfügt daher über keine Daten. Sie gewährte einen Betriebskostenzuschuss an den Trägerverein des Hallenbads.

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 148: Vergleich des Wasserverbrauchs mit dem Richtwert

Der Wasserverbrauch der Hallenbäder lag zwischen 6.827 Kubikmetern und 32.018 Kubikmetern. Die Hallenbäder in Freigericht, Groß-Gerau und Kelsterbach überschreiten den jeweiligen Richtwert für den Wasserverbrauch. Im Vergleich der Freibäder lag der Wasserverbrauch zwischen 1.737 Kubikmetern und 25.996 Kubikmetern. Die Freibäder in Groß-Gerau, Niedernhausen, Riedstadt Goddelau und Schwalbach am Taunus überschreiten den jeweiligen Richtwert für den Wasserverbrauch.

Der Wasserverbrauch lässt sich durch einfache Maßnahmen reduzieren, wie die Abdeckung von Becken, sensor- oder zeitgesteuerte Duschen und Handwaschbecken, Regenwassernutzung zur Grünflächenbewässerung und für Toiletten sowie die Abdichtung der Beckenköpfe. Würden die Körperschaften den jeweiligen Wasserverbrauch auf den Richtwert senken, könnten sie das Wasser- und das Abwasserentgelt in der vor Ort gültigen Höhe für die Überschreitungsmenge einsparen. Das Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) beträgt bei den Hallenbädern in Summe rund 64.500 Euro und bei den Freibädern rund 120.600 Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den genannten Körperschaften, Maßnahmen zu unternehmen, um den Wasserverbrauch zu reduzieren.

Schwimmeinrichtungen werden zu Schmutzwassergebühren herangezogen. Maßstab für die Bemessung der Schmutzwassergebühr ist der Bezug von Frischwasser des angeschlossenen Grundstücks. Sofern Frischwassermengen in Schwimmbädern verdunsten und nicht als Abwasser der Entwässerungseinrichtung zugeführt werden, können sie bei der Bemessung der Abwassergebühren unberücksichtigt bleiben. Voraussetzung dafür ist ein entsprechender Nachweis.

Verdunstungsmengen

Die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen hat Richtwerte und ein Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Verdunstungsmengen vorgestellt. Bis auf Niedernhausen verwendeten die Freibäder im Vergleich eine Verdunstungsmengenermittlung. Für Niedernhausen lassen sich 1.515 Kubikmeter Wasser als Verdunstung und Wasseraustrag ermitteln. Bei einem spezifischen Abwasserentgelt 2018 in Höhe von 2,51 Euro je Kubikmeter ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 3.804 Euro. Die Überörtliche Prüfung emp-

fehlt Bädernbetreibern ohne Verdunstungsmengenermittlung, die Verdunstungsmengen für die Schmutzwassergebührenbemessung zu ermitteln und abzuziehen.

Stromverbrauch

Der Stromverbrauch von Schwimmbädern hängt von mehreren Faktoren, so der Beleuchtung, Pumpen- und Lüftungstechnik, ab. Die nachfolgende Ansicht stellt den Stromverbrauch der Hallenbäder und Freibäder im Gruppenvergleich dar und den Richtwerten gegenüber.

Vergleich des Stromverbrauchs mit dem Richtwert ¹⁾					
Hallenbäder	Ist-Daten		VDI-Richtwert: Verbrauch zur Wasserfläche	Abweichung	
	Wasserfläche	Stromverbrauch 2018		zum Richtwert Wasserfläche	EVP (Menge)
Freigericht	587 m ²	612,8 MWh	351,9 MWh	260,9 MWh	55.600 € ²⁾
Groß-Gerau	580 m ²	449,9 MWh	348,0 MWh	101,9 MWh	18.200 €
Großkrotzenburg ³⁾	250 m ²	n.b.	150,0 MWh	n.a.	n.a.
Idstein ³⁾	1.753 m ²	n.b.	1.402,4 MWh	n.a.	n.a.
Kelsterbach	650 m ²	1.020,5 MWh	520,0 MWh	500,0 MWh	62.500 €
Weiterstadt	505 m ²	438,0 MWh	302,7 MWh	135,3 MWh	26.400 €
ZV Odenwaldkreis	546 m ²	331,6 MWh	327,9 MWh	3,7 MWh	600 €
ZV Mittleres Kinzigtal	647 m ²	416,0 MWh	387,9 MWh	28,1 MWh	5.400 €
Median [Summe]	583 m ²	443,9 MWh	350,0 MWh	118,6 MWh	[168.700 €]
Freibäder					
Groß-Gerau	1.576 m ²	71,3 MWh	70,9 MWh	0,4 MWh	100 €
Mossautal	377 m ²	22,8 MWh	17,0 MWh	5,8 MWh	1.400 €
Niedernhausen	1.585 m ²	211,6 MWh	71,3 MWh	140,3 MWh	31.900 €
Riedstadt Goddelau	630 m ²	84,5 MWh	28,3 MWh	56,2 MWh	12.700 €
Riedstadt Crumstadt	490 m ²	23,9 MWh	22,1 MWh	1,8 MWh	n.a. ⁴⁾
Schwalbach am Taunus	1.340 m ²	48,4 MWh	60,3 MWh	-11,9 MWh	0 €
Median [Summe]	985 m ²	59,8 MWh	44,3 MWh	3,8 MWh	[46.100 €]

n.a. = nicht auswertbar; n.b. = nicht bekannt
¹⁾ VDI 2089 Blatt 2: Technische Gebäudeausrüstung von Schwimmbädern – Effizienter Einsatz von Energie und Wasser in Schwimmbädern; S. 49.
²⁾ Das Ergebnisverbesserungspotenzial stellt abweichend nicht die Einsparung des Strombezugs dar, da eine anteilige Eigenstromproduktion vorliegt.
³⁾ Die Körperschaft war weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads und verfügt daher über keine Daten. Sie gewährte einen Betriebskostenzuschuss an den Betreiber.
⁴⁾ Für die Stadt Riedstadt ergibt sich kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da die Stromkosten vom Förderverein getragen werden.
 Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 149: Vergleich des Stromverbrauchs mit dem Richtwert

Im Vergleich der Hallenbäder lag der Stromverbrauch zwischen 331,6 Megawattstunden und 1.020,5 Megawattstunden. Die Spanne der Freibäder lag zwischen 22,8 Megawattstunden und 211,6 Megawattstunden und notiert unterhalb des Verbrauchs der Hallenbäder.

Der Stromverbrauch lässt sich durch Maßnahmen reduzieren, wie die Nutzung von Photovoltaikanlagen zur Eigenstromerzeugung⁴⁸⁵, den Einsatz energieeffizienter Pumpen und Leuchtmittel und die Bestandsaufnahme (Leistungsbedarf, Einsatzzeiten) wesentlicher Stromverbraucher zur gezielten Steuerung der Stromlastspitzen zur Minimierung von Netzentgeltkosten. Zur Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials wird der wasserflächenbezogene VDI-Richtwert herangezogen. Der jeweilige Richtwert wird von sechs Hallenbädern⁴⁸⁶ und von fünf Freibädern⁴⁸⁷ überschritten. Die Überörtliche Prüfung errechnet das Ergebnisverbesserungspotenzial anhand der Abweichungsmenge gegenüber dem Richtwert, der mit dem jeweiligen spezifischen Strombezugspreis in Euro je Megawattstunde multipliziert wird. Für die Hallenbäder ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 168.700 Euro und für die Freibäder in Höhe von rund 46.100 Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Maßnahmen zu unternehmen, um den Stromverbrauch zu senken.

Neben dem Stromverbrauch bestimmen auch die spezifischen Strombezugs-
kosten je Megawattstunde die Energiekosten von Schwimmbädern. Die Kosten
für den Strombezug je Megawattstunde lagen bei den Hallenbädern zwischen
124,91 Euro und 222,37 Euro. Bei den Freibädern im Vergleich lag die Spanne
zwischen 189,95 Euro und 326,15 Euro.

Strompreis

Aus der Abweichung zum jeweiligen Referenzwert⁴⁸⁸ (166,79 Euro je Megawattstunde bei Hallenbädern oder 198,98 Euro je Megawattstunde bei Freibädern) wurde für die geprüften Hallenbäder und Freibäder ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 42.300 Euro und 3.400 Euro abgeleitet. Neben der zuvor ermittelten Einsparung von Kosten durch die Reduzierung des Stromverbrauchs lassen sich auch Kosten durch günstigere Bezugspreise für den verbleibenden Stromverbrauch sparen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, durch betriebliches Lastmanagement⁴⁸⁹ oder strukturierte Energiebeschaffung, die Strombezugskosten zu reduzieren.

Die nachfolgende Ansicht stellt den Wärmeverbrauch der Hallenbäder im Gruppenvergleich dar und den Richtwerten gegenüber. Für Freibäder liegen keine Richtwerte vor.

Wärmeverbrauch

485 Vor der Anschaffung ist die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Vgl. Fußnote 493 zu Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

486 Freigericht, Großkrotzenburg, Groß-Gerau, Weiterstadt, Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis und Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal

487 Groß-Gerau, Mossautal, Niedernhausen, Riedstadt Goddelau und Riedstadt Crumstadt

488 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar.

489 Lastmanagement ist die gezielte Steuerung der Erzeugungs- und Verbrauchsanlagen, um die Energiekosten zu reduzieren. Durch die Verringerung oder zeitliche Verlagerung der Lastspitzen (Maximalleistung) können leistungspreisseitige Stromnetzentgelte reduziert werden.

Vergleich des Wärmeverbrauchs mit dem Richtwert ¹⁾					
Hallenbäder	Ist-Daten		VDI-Richtwert: Verbrauch zur Wasserfläche	Abweichung	
	Wasserfläche	Wärmeenergieverbrauch 2018		zum Richtwert Wasserfläche	EVP (Menge)
Freigericht	587 m ²	1.272,4 MWh	1.173,0 MWh	99,4 MWh	9.600 €
Groß-Gerau	580 m ²	1.113,0 MWh	1.160,0 MWh	-47,0 MWh	0 €
Großkrotzenburg ²⁾	250 m ²	n.b.	500,0 MWh	n.a.	0 €
Idstein ²⁾	1.753 m ²	n.b.	3.506,0 MWh	n.a.	0 €
Kelsterbach	650 m ²	2.517,0 MWh	1.430,0 MWh	1.087,0 MWh	113.300 €
Weiterstadt	505 m ²	1.139,3 MWh	1.009,0 MWh	130,3 MWh	12.600 €
ZV Odenwaldkreis	546 m ²	757,3 MWh	1.092,9 MWh	-335,6 MWh	0 €
ZV Mittleres Kinzigtal	647 m ²	783,0 MWh	1.293,0 MWh	-510,0 MWh	0 €
Median [Summe]	583 m ²	1.126,2 MWh	1.166,5 MWh	26,2 MWh	[135.500 €]

n.a. = nicht auswertbar; n.b. = nicht bekannt
¹⁾ VDI 2089 Blatt 2: Technische Gebäudeausrüstung von Schwimmbädern – Effizienter Einsatz von Energie und Wasser in Schwimmbädern; S. 49
²⁾ Die Körperschaft war weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads und verfügt daher über keine Daten. Sie gewährte einen Betriebskostenzuschuss an den Betreiber.
 Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 150: Vergleich des Wärmeverbrauchs mit dem Richtwert

Der Wärmeenergieverbrauch der geprüften Hallenbäder lag zwischen 757,3 Megawattstunden und 2.517,0 Megawattstunden. Zur Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials wird der wasserflächenbezogene VDI-Richtwert herangezogen. Er wird von den Hallenbädern Freigericht, Kelsterbach und Weiterstadt überschritten. Daraus leitet sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial⁴⁹⁰ in Höhe von rund 135.500 Euro ab. Der Wärmeenergieverbrauch lässt sich durch Temperaturabsenkungen, Solarabsorberanlagen oder betriebliches Lastmanagement senken. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Ergebnisverbesserungspotenzial durch energetische Maßnahmen zu realisieren.

Wärmepreis

Maßgeblich für die Wärmekosten sind neben dem Wärmeverbrauch auch die spezifischen Wärmebezugskosten je Megawattstunde. Die Kosten für den Wärmebezug je Megawattstunde liegen bei den Hallenbädern zwischen 87,00 Euro und 104,28 Euro. Aus der Abweichung zum jeweiligen Referenzwert⁴⁹¹ (93,54 Euro je Megawattstunde) wurde für die geprüften Hallenbäder ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 21.700 Euro abgeleitet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Potenzial bei einer Nachverhandlung oder eines Neuabschlusses von Contracting⁴⁹²-Verträgen zu heben.

Folgekosten

Die Energie- und Wasserverbräuche der Schwimmbäder und damit verbundene Kosten stellen für die Körperschaften Folgekosten aus dem Betrieb dar. Ersatzinvestitionen in die Anlagentechnik lösen ebenso Folgekosten in Form von Abschreibungen und ggf. Zinsen aus.

490 Die Überörtliche Prüfung errechnet das Ergebnisverbesserungspotenzial anhand der Abweichungsmenge gegenüber dem Richtwert, die mit dem jeweiligen spezifischen Wärmepreis multipliziert wird.

491 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar.

492 Versorgung einer Liegenschaft eines Kunden (Contractingnehmer) mit der benötigten Energie (meist Wärme und Strom) durch einen Energielieferanten (Contractor) auf vertraglicher Basis.

Für Investitionen von erheblicher Bedeutung, für erhebliche Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und vergleichbare Maßnahmen sind gemäß § 12 GemHVO⁴⁹³ Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsvergleiche müssen dabei mindestens Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Folgekosten berücksichtigen.⁴⁹⁴

Vor Investitionsentscheidungen von erheblicher Bedeutung führten zehn Körperschaften⁴⁹⁵ Alternativenuntersuchungen durch. Folgekosten wurden in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nur von Freigericht, Groß-Gerau, Idstein und Kelsterbach vollständig betrachtet. Nicht alle von Mainhausen und dem Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthielten Folgekostenabschätzungen oder betrachteten Folgekosten nur unvollständig.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit Folgekostenbetrachtungen für unterschiedliche Alternativen entlang den Empfehlungen der 178. Vergleichenden Prüfung durchzuführen, um die Lebenszykluskosten der Schwimmbäder zu minimieren.

9.5 Bedeutung der Schwimmeinrichtungen für die Haushalte der Körperschaften

Neben dem ermittelten Ergebnisverbesserungspotenzial bei Betriebsmitteleinsatz und -kosten (vgl. Ziffer 9.4) hat die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Anpassung von Eintrittsentgelten, der Steigerung von Erträgen aus der Verpachtung von gastronomischen Einrichtungen und Werbeflächen sowie aus sonstigen Maßnahmen errechnet. Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial wurde mit der Haushaltssituation der Körperschaften (vgl. Ziffer 9.3) und dem Zuschussbedarf für die Schwimmeinrichtungen in Beziehung gesetzt, um Einflussfaktoren auf die Höhe des Zuschussbedarfs von Schwimmeinrichtungen zu analysieren.

Ansicht 151 vergleicht den Zuschussbedarf für Schwimmbäder und Badeseen je Körperschaft sowie getrennt in die drei Cluster Hallenbäder, Freibäder und Badeseen mit der Haushaltssituation und dem Ergebnisverbesserungspotenzial. Als Zuschussbedarf wird der Betrag ausgewiesen, der von den Körperschaften zu tragen ist. Um besuchszahlenbedingte Schwankungen zu glätten, werden im weiteren Vergleich die über den Zeitraum von 2014 bis 2018 durchschnittlichen Kennzahlen ausgewiesen.

Zuschussbedarf

493 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) in der Fassung vom 2. April 2006, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59).

§ 12 GemHVO – Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

(1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

(2) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

494 Vgl. ausführlich dazu 178. Vergleichende Prüfung „Folgekosten kommunaler Einrichtungen II“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 183 ff.

495 Freigericht, Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Idstein, Kelsterbach, Mainhausen, Riedstadt, Schwalbach am Taunus, Weiterstadt und der Zweckverband Hallenbad Mittleres Kinzigtal

Gegenüberstellung des Zuschussbedarfs von Schwimmbädern und Badeseen mit der Haushaltssituation der Vergleichskörperschaften in Euro je Einwohner								
Körperschaft [Art der Schwimmbäder und Badeseen]	Gesamthaushalt	Schwimmbäder und Badeseen						
	Ordentliches Ergebnis Ø ²⁾	Zuschussbedarf ¹⁾ Ø ²⁾				Erlöse Ø ²⁾	EVP 2018	Zuschussbedarf Ø ²⁾ nach EVP
		Gesamt	davon Hallenbad	davon Freibad	davon Badesees			
Freigericht [HB]	34,89	49,43	49,43	0,00	0,00	25,94	8,74	40,69
Groß-Gerau [HB, FB]	168,49	48,86	36,18	12,69	0,00	14,09	4,97	43,89
Großkrotzenburg [HB, BS]	28,43	22,76	3,51 ³⁾	0,00	19,25 ⁴⁾	26,02	4,06	18,70
Hainburg [BS]	35,48	1,99	0,00	0,00	1,99	2,33	0,84	1,15
Idstein [HB]	53,99	28,80	28,80	0,00	0,00	2,99	2,02	26,78
Kelsterbach [HB]	-131,38	80,07	80,07	0,00	0,00	74,69	15,08	64,99
Mainhausen [BS, BS]	8,23	4,73	0,00	0,00	4,73 ⁵⁾	21,90	1,90	2,83
Mossautal [FB]	7,24	27,30	0,00	27,30	0,00	4,64	7,85	19,44
Niedernhausen [FB]	-0,87	50,19	0,00	50,19	0,00	14,64	6,89	43,31
Riedstadt [FB, FB, BS]	-28,20	8,06	0,00	11,56 ⁶⁾	-3,50 ⁷⁾	7,60	1,15	6,90
Schwalbach am Taunus [FB]	410,96	43,01	0,00	43,01	0,00	5,32	1,98	41,03
Weiterstadt [HB]	544,86	20,26	20,26	0,00	0,00	8,98	4,32	15,94
ZV Odenwald [HB] ⁸⁾	nicht ermittelbar	6,50	6,50	0,00	0,00	1,33	0,04	6,46
ZV Mittleres Kinzigtal [HB]	nicht ermittelbar	17,87	17,87	0,00	0,00	5,15	1,04	16,83
Median ⁹⁾		25,03	24,53	19,99	1,99			

BS = Badesees; FB = Freibad; HB = Hallenbad

Haushaltssituation = stabil = fragil = konsolidierungsbedürftig

Siehe Anhang zur Bewertung der Haushaltssituation für alle Jahre.

¹⁾ Aufgrund Jahresergebnis nach interner Leistungsverrechnung

²⁾ Der Durchschnitt resultiert aus den Werten des Prüfungszeitraums 2014 bis 2018

³⁾ Betriebskostenzuschuss an den Betreiber und Eigentümer (Trägerverein).

⁴⁾ Ab 2018 verpachtet durch Gewährung einer Betriebskonzession.

⁵⁾ Summe aus 3,27 € von Mainhausen Mainflingen und 1,46 € von Mainhausen Zellhausen.

⁶⁾ Summe aus 9,57 € von Riedstadt Goddelau und 1,98 € von Riedstadt Crumstadt.

⁷⁾ Auf die Verpachtung des Sees zusammen mit dem Campingplatz zurückzuführen.

⁸⁾ Bezogen auf 96.711 Einwohner, was der Einwohnerzahl des Odenwaldkreises entspricht, der Zweckverbandsmitglied ist.

⁹⁾ Anstatt der Summen bei den Badeseen Mainhausen und den Freibädern Riedstadt werden die jeweiligen Einzelwerte der Badeseen und Freibäder für die Medianberechnung verwendet.

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 151: Gegenüberstellung des Zuschussbedarfs von Schwimmbädern und Badeseen mit der Haushaltssituation der Vergleichskörperschaften in Euro je Einwohner

Von den 19 geprüften Schwimmbädern und Badeseen waren zehn in kommunalem Eigentum und die Betriebsführung wurde von einer kommunalen Körperschaft in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform durchgeführt.⁴⁹⁶ Sieben Schwimmbäder und Badeseen standen in kommunalem Eigentum, wurden allerdings unter Beteiligung privater Dritter betriebsgeführt.⁴⁹⁷ Beim Badeseesee Großkrotzenburg, beim Freibad Riedstadt Crumstadt und beim Badeseesee Riedstadt wurde der Betrieb an einen Dritten übertragen, der auf eigenes Risiko die Bewirtschaftung übernahm. Beim Hallenbad in Großkrotzenburg und beim Hallen- und Freibad in Idstein waren die Körperschaften weder Eigentümerin noch Betriebsführer und zahlten jeweils einen Zuschuss.

Die Erlöse der Körperschaften im Bereich der Schwimmbäder und Badeseen im Prüfungszeitraum liegen zwischen 1,33 Euro und 74,69 Euro je Einwohner. Die Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Schwimmbäder und Badeseen bewegen sich in einer Bandbreite zwischen 0,04 Euro und maximal 15,08 Euro je Einwohner. Im Prüfungszeitraum lag der Zuschussbedarf jeder Körperschaft für den gesamten Bereich Schwimmbäder und Badeseen zwischen 1,99 Euro je Einwohner und 80,07 Euro je Einwohner. Bei keiner der geprüften Körperschaften würde eine vollständige Realisierung der dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale den Zuschussbedarf vollständig decken.

Der Median des Zuschussbedarfs des Clusters Hallenbäder lag im Prüfungszeitraum bei 24,53 Euro je Einwohner, bei Freibädern bei 19,99 Euro je Einwohner und bei Badeseen bei 1,99 Euro je Einwohner. Die höheren Investitionen bei Hallenbädern (vgl. Ansicht 143) spiegeln sich über die Abschreibungen und die Zinskosten (entweder Fremdkapitalkosten oder Verzinsung der gebundenen Restbuchwerte) in höheren Folgekosten der Schwimmeinrichtungen wider. Der Zuschussbedarf wird somit maßgeblich vom Typ der Schwimmeinrichtung (Cluster) bestimmt.

Bei den Hallenbädern lag der Zuschussbedarf im Prüfungszeitraum zwischen 3,51 Euro je Einwohner im Fall von Großkrotzenburg und 80,07 Euro je Einwohner im Fall von Kelsterbach. Der Zuschussbedarf der Gemeinde Großkrotzenburg entspricht der Höhe des Betriebskostenzuschusses an den Trägerverein Wassersportfreunde Großkrotzenburg 2002 e.V. Ein über den Betriebskostenzuschuss hinausgehender Zuschussbedarf des Hallenbads in Großkrotzenburg ist vom Trägerverein zu übernehmen. Obwohl die Stadt Idstein weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads (vgl. Ansicht 154) war, löste das Hallen-/Freibad in Idstein bei der Stadt einen Zuschussbedarf von 28,80 Euro je Einwohner aus. Der Zuschussbedarf setzt sich neben dem Betriebskostenzuschuss an den Betreiber aus Zuführungen zu Rückstellungen sowie Rechts- und Beratungskosten zusammen.

Hallenbäder

Der Zuschussbedarf bei den Freibädern lag im Prüfungszeitraum zwischen 11,56 Euro je Einwohner in Riedstadt und 50,19 Euro je Einwohner in Niedernhausen. Die Freibäder in Schwalbach am Taunus und Niedernhausen verursachten den höchsten Zuschussbedarf je Einwohner im Vergleich.

Freibäder

496 Hallenbad Freigericht, Badeseesee Hainburg, Badeseesee Mainhausen Mainflingen, Badeseesee Mainhausen Zellhausen, Freibad Mossautal, Freibad Niedernhausen, Freibad Riedstadt Goddelau, Hallenbad Weiterstadt, Hallenbad Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal und Hallenbad Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis

497 Hallenbad Groß-Gerau, Freibad Groß-Gerau, Badeseesee Großkrotzenburg, Hallen-/Freibad Kelsterbach, Freibad Riedstadt Crumstadt, Badeseesee Riedstadt und Freibad Schwalbach am Taunus

Badeseen

Der Zuschussbedarf der Badeseen im Vergleich lag im Prüfungszeitraum zwischen 1,99 Euro je Einwohner und 19,25 Euro je Einwohner. Ein Badesee (Riedstadt) erforderte keinen Zuschussbedarf, sondern erzielte im Prüfungszeitraum einen Überschuss von 3,50 Euro je Einwohner. Das Gelände des Badesees der Stadt Riedstadt verfügt über einen angeschlossenen Campingplatz. Das Gelände mit Badesee und Campingplatz ist zusammenhängend verpachtet. Die Pacht überstieg die Kosten der Stadt Riedstadt (insbesondere Abschreibung und Verzinsung) und führte zum Überschuss für die Stadt.

Badeseen mit Campingplätzen

Die Badeseen des Eigenbetriebs Campingplatz und Badeseen Mainhausen und das Riedsee-Gelände in Riedstadt verfügen jeweils über einen angeschlossenen Campingplatz. Durch die Verbindung dieser beiden Freizeiteinrichtungen ergeben sich wechselseitige Vorteile. So stellt für einen Campingplatz ein angegliederter Badesee eine Attraktion und ein Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Campingplätzen dar.

Beim Badesee und Campingplatz in Mainhausen Mainflingen werden Sanitärgebäude und Kasseneinrichtungen teilweise gemeinsam von Campingplatz und Badesee genutzt. Damit werden gegenüber einem reinen Badeseebetrieb Investitionen verringert. Auch Teile des Personals werden für beide Einrichtungen eingesetzt, so Kassen- und Reinigungspersonal sowie technisches Personal. Der gemeinsame Personaleinsatz schafft Vertretungsmöglichkeiten und Personalkostenreduzierungen.

Der Betriebszweig Campingplatz erzielte im Eigenbetrieb Campingplatz und Badeseen Mainhausen im Prüfungszeitraum durchschnittlich jeweils positive Jahresergebnisse, während die Badeseen mit Ausnahme des Jahres 2018 jeweils negative Ergebnisse lieferten.

Teilergebnisse Eigenbetrieb Campingplatz und Badeseen Mainhausen						
Ergebnisse	2014	2015	2016	2017	2018	Ø
Mainhausen Mainflingen	-56.677 €	-13.468 €	-46.638 €	-39.670 €	2.942 €	-30.702 €
Mainhausen Zellhausen	-51.148 €	-14.201 €	-16.501 €	-20.472 €	33.576 €	-13.749 €
Camping	82.033 €	116.655 €	96.391 €	65.914 €	16.235 €	75.445 €
Eigenbetrieb gesamt	-25.793 €	88.986 €	33.252 €	5.772 €	52.753 €	30.994 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2014 bis 2018; Stand: Dezember 2019

Ansicht 152: Teilergebnisse Eigenbetrieb Campingplatz und Badeseen Mainhausen

Die durchschnittlich negativen Ergebnisse der Badeseen konnten durch die Ergebnisse des Betriebsteils Campingplatz ausgeglichen werden.

Der Badesee in Großkrotzenburg löste mit 19,25 Euro je Einwohner den höchsten Zuschussbedarf der Badeseen aus. Ursächlich ist die Grünflächenpflege. Einerseits verfügt der Badesee über die größte Grünfläche im Vergleich, obwohl die Liegewiesenfläche von 100.000 Quadratmeter Gesamtfläche auf 42.000 Quadratmeter beschränkt wurde. Andererseits war das Badeseegelände bis 2017 als einziges der geprüften Badeseen ganzjährig zugänglich. Aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht übernahm der Bauhof auch außerhalb der Badesaison Pflegearbeiten, so Laub entfernen und Winterdienst.

Durch eine Verkleinerung der Grünfläche des Badeseegeländes auf 42.000 Quadratmeter könnte die Gemeinde Großkrotzenburg rund 27.000 Euro pro Jahr⁴⁹⁸ an angefallenen Stunden für Laub- und Rasenarbeiten sowie die anteilige Baumpflege sparen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Gemeinde Großkrotzenburg vor dem Hintergrund der großen Grünfläche des Badesees zu prüfen, ob am Badensee ein Campingplatz wirtschaftlich betrieben werden kann.

Körperschaften haben unter Berücksichtigung der Haushaltslage abzuwägen, ob sie sich Schwimmeinrichtungen leisten können und wie das Angebot ausgestaltet sein soll. Zur Reduzierung der Belastung empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale durch Verbrauchseinsparungen sowie Bezugspreisanpassungen von Wasser, Strom und Wärme zu realisieren und regelmäßig Anpassungen der Eintrittspreise vorzunehmen.

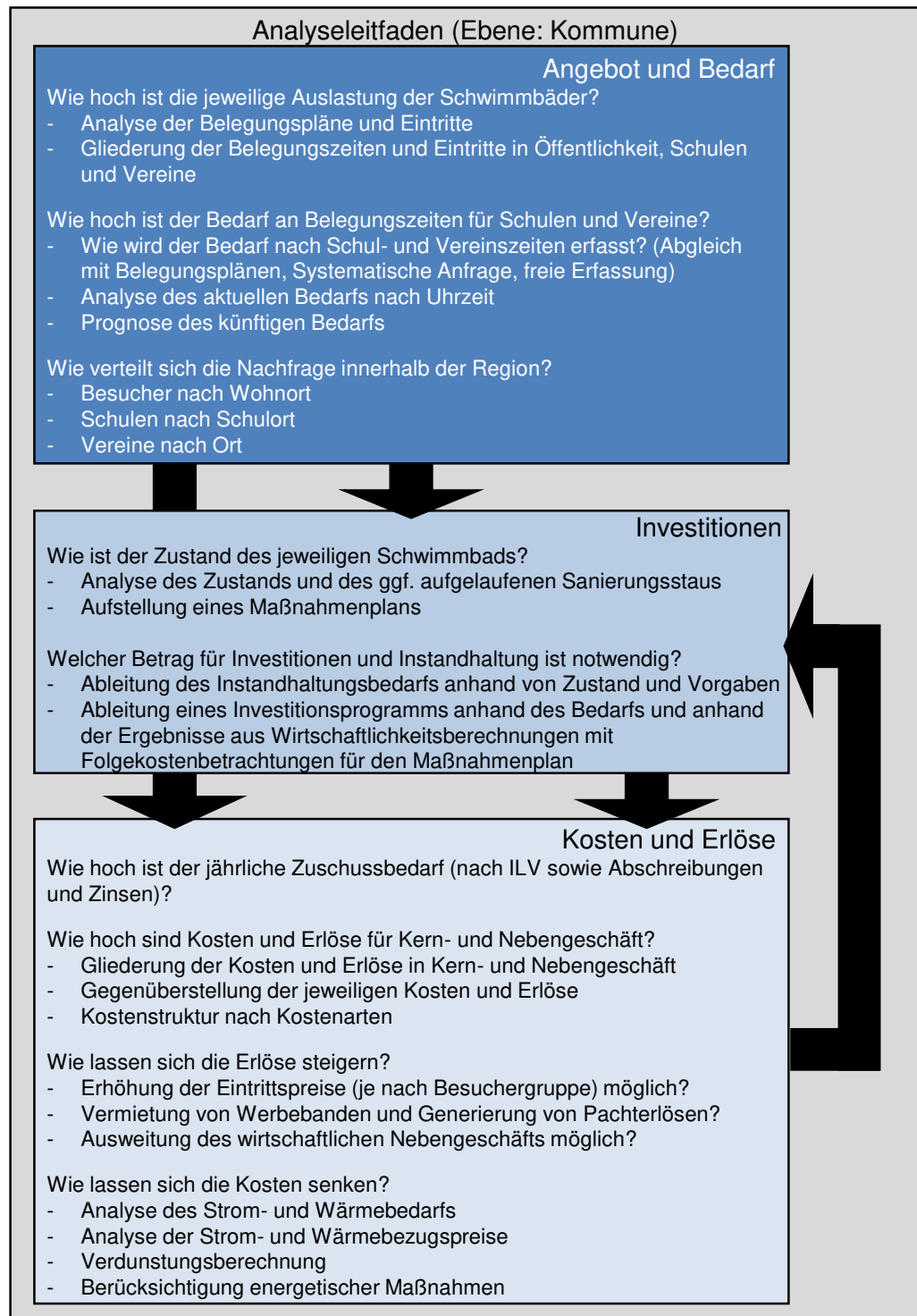
Wirkung des
Zuschussbedarfs

9.6 Analyseleitfaden und Anwendungsbeispiele

Im Rahmen der 221. Vergleichenden Prüfung hat die Überörtliche Prüfung einen Analyseleitfaden zum Erhalt des Schwimmbadangebots entwickelt. Er nimmt in einem ersten Schritt die kommunale Perspektive des Schwimmbadangebots und des Bedarfs ein (vgl. Ansicht 153).

In einem zweiten Schritt ist die jeweilige kommunale Perspektive auf regionaler Ebene zu koordinieren (vgl. Ansicht 161).

498 Ermittelt aus dem durchschnittlich angefallenen Aufwand für Laubarbeiten, Rasenpflege und Baumpflege der Internen Leistungsverrechnung der Jahre 2015 bis 2017 bei einer zu pflegenden Fläche von 100.000 Quadratmetern.



Ansicht 153: Analyseleitfaden (Ebene: Kommune)

Optimierung des Betreibermodells

Körperschaften können anhand des Analyseleitfadens früh Handlungsbedarf erkennen. Neben den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen sollte das jeweilige Betreibermodell der Schwimmbäder und Badeseen auf Optimierungspotenziale geprüft werden.

Vertragskonstellation

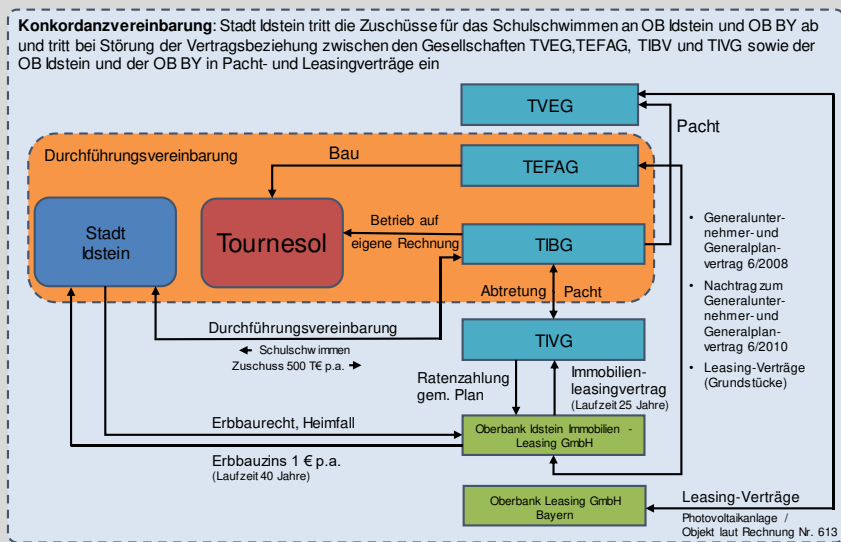
Zur Optimierung des Betreibermodells sollten bestehende Vertragskonstellationen auf Wirtschaftlichkeit und Einflussmöglichkeiten hin überprüft werden.

Tournesol Idstein

Die Stadt Idstein war im Prüfungszeitraum weder Betreiber noch Eigentümer des kombinierten Hallen- und Freibads. Das Bad wurde von der Tournesol Energie- und Freizeit Anlagen GmbH (TEFAG)⁴⁹⁹ gebaut und im Jahr 2009 fertiggestellt. Bis Dezember 2018 wurde das Bad von der Tournesol Idstein Betriebs GmbH (TIBG)⁵⁰⁰ gepachtet und betrieben. Eigentümerin des Bades war die Oberbank Gruppe.

Die Stadt Idstein beteiligte sich mit einem Zuschuss am Betrieb des Bades. Hierzu bestand eine Durchführungsvereinbarung zwischen der Stadt Idstein und den Tournesol-Gesellschaften. Darin war die Aufrechterhaltung des in das Tournesol eingegliederten Teilbereichs Hallenbad gegen einen Zuschuss der Stadt in Höhe von 500.000 Euro geregelt. Im Rahmen der Aufrechterhaltung war die ganzjährige Öffnung des Hallenbades zu gewährleisten und Schulschwimmen von Montag bis Freitag zwischen 8 Uhr und 14 Uhr zu ermöglichen.

Die Stadt Idstein haftete zudem über eine Konkordanzvereinbarung gegenüber der Oberbank Gruppe als Eigentümerin des Bades für diejenige Gesellschaft, die das Bad least oder pachtet. Die Konkordanzvereinbarung ist ein bürgschaftsähnliches Rechtsgeschäft. Sie regelt, dass die Stadt Idstein im Fall einer Störung aus den Pacht- und Leasingverträgen der Tournesol-Gesellschaften das Bad entweder abkauft oder in die Pacht- und Leasingverträge eintritt. Die bürgschaftsähnliche Verpflichtung (Risiko) der Stadt lag bei bis zu 25 Millionen Euro. Ansicht 154 zeigt die Vertragsbeziehungen zum Tournesol in Idstein.



Ansicht 154: Vertragsbeziehungen zum Schwimmbad in der Stadt Idstein

499 Zweck der zur Tournesol-Gruppe gehörenden Tournesol Energie- und Freizeit- Anlagenbau GmbH mit Sitz in Wörgl, Österreich ist die wirtschaftliche Projektierung von kommunalen Freizeitbädern und Skihallen in Österreich und Deutschland, basierend auf dem von der Firma Arch2O entwickelten, aus Frankreich stammenden, Konzept der zu öffnenden Dachkuppel.

500 Die Tournesol Idstein Betriebs GmbH besteht seit 2007. Ihr Sitz wurde 2009 von Kiefersfelden nach Idstein verlegt. Zweck der zur Tournesol-Gruppe gehörenden Gesellschaft ist der Betrieb des Allwetterbades in Idstein einschließlich Gastronomie, Handel mit beweglichen Wirtschaftsgütern, Untervermietung von Teilflächen an Dritte für gewerbliche Zwecke sowie der Betrieb eines elektrischen/thermischen Kraftwerks einschließlich Lieferung von Energie.

Bereits im Jahr 2011 kam es zu Vertragsstörungen, die auf die Konkordanzvereinbarung wirken konnten. Die TIBG kam mit den Leasingraten für das Tournesol in Verzug. Zudem wurden die Wassergebühren der TIBG nicht an die Stadt gezahlt. Im Dezember 2011 wurde ein Konkursverfahren gegen die TEFAG eröffnet. Der finanzielle Schaden der Oberbank gegenüber der TEFAG aus Baumängeln beläuft sich auf rund zwei Millionen Euro. Von diesem Schaden war die Stadt Idstein indirekt über die Bürgschaftswirkung der Konkordanzvereinbarung betroffen. Seit Oktober 2013 bestand ein von der Oberbank gerichtlich erwirkter Titel zur Räumung des Tournesol. In der Verhandlung über einen möglichen Kauf des Tournesol durch die Stadt Idstein im Jahr 2013 wurden die reinen Mängelbehebungskosten mit 1,7 Millionen Euro beziffert. Auch zwischen 2014 und 2018 unternahm die Stadt mehrfach Verhandlungsversuche, um ihr Risiko aus der Konkordanzvereinbarung zu senken.

Der Räumungstitel der Oberbank wurde am 10. Dezember 2018 gegenüber der TIBG vollstreckt und das Tournesol wurde geschlossen. Zu diesem Zeitpunkt war das Bad in einem mangelhaften Zustand. Die Maßnahmen zur Herstellung der Betriebsbereitschaft wurden auf 356.000 Euro geschätzt. Darüber hinaus bestand weiterer Sanierungsbedarf.

Das von der Stadt Idstein durch die Konkordanzvereinbarung übernommene Risiko von bis zu 25 Millionen Euro entsprach rund 91 Prozent der Investitionen des Tournesol. Angesichts des hohen Risikos war der Einfluss der Stadt Idstein auf die Vertrags- und Leistungsbeziehungen der am Tournesol beteiligten Vertragsparteien sehr gering. Gleichzeitig entstanden der Stadt Idstein im Prüfungszeitraum Rechts- und Beratungs- sowie Gerichtskosten in Höhe von 494.000 Euro.

Die von der Stadt Idstein mit der Konkordanzvereinbarung eingegangenen Zahlungsverpflichtungen und die Rechts- und Beratungskosten sind unverhältnismäßig hoch. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Eigentums- und Betriebsform von Schwimmbädern sowie eine mittel- oder unmittelbare Leistungsverflechtung kommunaler Körperschaften so zu wählen, dass die Organisationsform wirtschaftlich ist und die Körperschaft zugleich einen angemessenen Einfluss bezogen auf das eingegangene Risiko hat.

Vereine

Die Einbeziehung von Dritten kann großen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit von Schwimmrichtungen haben. In diesem Zusammenhang analysierte die Überörtliche Prüfung Art und Umfang des Einsatzes von Vereinen im Zusammenhang mit Schwimmrichtungen. In Großkrotzenburg und Riedstadt waren Vereine in die Bewirtschaftung der Schwimmbäder einbezogen. Ob und in welchem Umfang sich Vereine einbringen können, hängt jeweils von den örtlichen Gegebenheiten ab.

Im Falle der Gemeinde Großkrotzenburg als einer der drei konsolidierungsbedürftigen Kommunen im Vergleich wurden mit der Übertragung des Hallenbads an einen Verein sowie der Vergabe einer Betriebskonzession für den Badensee und in Riedstadt mit der Übertragung des Freibads Crumstadt an einen Verein bereits Maßnahmen zur Reduzierung des Zuschussbedarfs getroffen. Das sanierungsbedürftige Hallenbad in Großkrotzenburg wurde für den Betrag eines symbolischen Euros an die Wassersportfreunde Großkrotzenburg 2002 e.V. übergeben, die einen Sanierungszuschuss erhielten. Der Zuschussbedarf der Gemeinde Großkrotzenburg ist seitdem auf die Höhe des vereinbarten Betriebskostenzuschusses an den Verein gedeckelt. Das Bad wird auf eigenes Risiko vom Verein weiterbetrieben. Beim Freibad in Riedstadt Crumstadt ist die Stadt Riedstadt zwar noch Eigentümerin und trägt die Abschreibung und die Verzinsung, allerdings ist auch bei diesem Bad der Zuschussbedarf der Kommune gedeckelt. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Investitionen und die laufenden Zuschussbedarfe für Bäder, insbesondere Hallenbäder, die Haushalte der Trägerkörperschaften belasten.

Einbindung von (Förder-)Vereinen in Riedstadt

Freibad Riedstadt Crumstadt

Die Stadt Riedstadt wollte das sanierungsbedürftige Freibad im Stadtteil Crumstadt 2008 schließen. Es wurde unter Beteiligung eines Fördervereins saniert und wird seit 2013 vom Schwimmverein Freibad Crumstadt e.V. betrieben. Die Stadt Riedstadt überließ dem Verein das Freibad pachtfrei und gewährte im Prüfungszeitraum Zuwendungen von 20.000 Euro bis 40.000 Euro pro Jahr. Darüber hinaus trägt sie die Abschreibungen und die Verzinsung. Dem Verein obliegt gemäß der Überlassungsvereinbarung die Instandhaltung, Instandsetzung oder Erneuerung des Bads auf eigene Kosten.

Durch die Übergabe des Bads an den Trägerverein erreichte die Stadt Riedstadt eine Ergebnisverbesserung von rund 60.000 Euro pro Jahr⁵⁰¹ und das Bad konnte für den öffentlichen Badebetrieb erhalten werden. Im Prüfungszeitraum betrug der Zuschussbedarf für die Stadt Riedstadt durchschnittlich 1,98 Euro je Einwohner.

Freibad Riedstadt Goddelau

Im Freibad Goddelau der Stadt Riedstadt ist der Förderverein Freibad Goddelau e.V. eingebunden. Der Förderverein besteht seit 2014 und hat rund 200 Mitglieder. Die Mitglieder erbringen Arbeitsstunden und akquirieren Sach- und Geldspenden von Sponsoren.

Eine Werbung auf der Sponsorenwand kostete pro Fläche und Jahr 195,60 Euro. Aus den Sach- und Geldspenden wurden Attraktivierungsmaßnahmen finanziert. So wurden 2016 die Liegefläche am Schwimmerbecken neu gestaltet und ein Wassertrampolin angeschafft, 2017 wurde eine Babyschaukel installiert und der Nichtschwimmerbereich neu gestaltet. Außerdem wurde im Jahr 2018 eine Wasserschlange für das Babybecken angeschafft.

Das Volumen der vier Arbeitseinsätze des Fördervereins summierte sich im Jahr 2018 auf rund 400 Arbeitsstunden zur Vorbereitung der Badesaison und zur laufenden Unterstützung bei der Rasen- und Grünflächenpflege. Die Arbeitsstunden fielen nicht im Bauhof der Stadt Riedstadt an. Die Einbindung entlastet die Stadt Riedstadt jährlich um rund 16.000 Euro pro Jahr.⁵⁰²

Der Zuschussbedarf der Stadt Riedstadt für das Freibad Goddelau betrug im Prüfungszeitraum durchschnittlich 9,57 Euro je Einwohner.

Die Einbindung von Fördervereinen entlastet die Körperschaften organisatorisch und finanziell. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Rahmen der Wahl des Betreibermodells die Einbindung von Fördervereinen zu prüfen.

Darüber hinaus ist auch im Bereich Schwimmbäder und Badeseen eine Aufgabenerfüllung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit möglich. Eine Form der Zusammenarbeit mehrerer Körperschaften unter dem Dach einer eigenen Rechtspersönlichkeit sind Zweckverbände. Unter den geprüften Körperschaften sind mit dem Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal und dem Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis zwei Zweckverbände.

Zweckverbände

501 2012 lagen die Aufwendungen samt ILV der beiden Freibäder der Stadt Riedstadt bei 396.332 Euro und zwischen 2014 und 2018 bei durchschnittlich 329.989 Euro. Die Differenz ist überwiegend auf Aufwandseinsparungen beim Freibad Crumstadt zurückzuführen.

502 Anstatt einer eigenen Leistungserbringung mit einem Stundensatz von 40 Euro.

Schwimmbad-Zweckverbände zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung

Im Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal und im Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis stellen Kommunen Schwimmbäder im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit bereit. Während beim Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis der Odenwaldkreis noch Zweckverbandsmitglied ist, ist der Main-Kinzig-Kreis beim Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal als Zweckverbandsmitglied auf eigenen Wunsch ausgeschieden.

Die Zweckverbände sind darauf gerichtet, die Bedarfe der Mitglieder zu bündeln. Bei den geprüften Zweckverbänden wurde der Standort anhand verfügbarer geeigneter Grundstücke gewählt, wobei dieser aus den beteiligten Kommunen gut erreichbar ist. Eine regionale Abstimmung des Standorts ist daher gewährleistet.

Die Verwaltung des Zweckverbands Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal wird von der Stadt Gelnhausen übernommen und die Verwaltung des Hallenbad-Zweckverbands im Odenwaldkreis ist bei der Stadt Michelstadt verortet. Darüber hinaus werden vom Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis das gesamte Personal des Eigenbetriebs Schwimmbäder der Stadt Michelstadt im Rahmen des Personalgestellungsvertrags und drei Fachangestellte für Bäderbetriebe der Stadt Erbach eingesetzt. Somit werden Synergien mit den Freibädern in Michelstadt und Erbach genutzt, während diese geschlossen sind.

Im Rahmen der interkommunalen Aufgabenerfüllung werden die Investitionen in das jeweilige Schwimmbad nach einem festgelegten Schlüssel getragen. Auch die Zuschussbedarfe werden über Betriebskostenzuschüsse oder Defizitausgleiche von den Zweckverbandsmitgliedern getragen. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung ermöglicht, ein Schwimmbad im Verbund zu betreiben, was die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Kommune übersteigen könnte.

9.7 Räumliche Strukturen der Schwimminfrastruktur in Südhessen

Kommunen haben im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit (§ 19 Absatz 1 HGO⁵⁰³) unter anderem die Aufgabe, ihren Einwohnern öffentliche Einrichtungen zur sportlichen Betätigung zur Verfügung zu stellen. Schwimmbäder und Badeseen sind eine freiwillige kommunale Aufgabe.

Ein flächendeckendes Angebot an Hallen- und/oder Freibädern zielt auf die Deckung von Grundbedürfnissen der allgemeinen Daseinsfür- und -vorsorge ab. Aus Perspektive der Schulen ist dieses Angebot notwendig, um den in den Lehrplänen⁵⁰⁴ vorgesehenen Schwimmunterricht durchzuführen. Aus Sicht der

503 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 7. März 2005 (GVBl. I 2005, 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2020, GVBl. S. 201.

504 Der Rahmenplan Grundschule formuliert das Ziel, dass „am Ende der Grundschulzeit alle Kinder die für den Erwerb des Deutschen Schwimmbadzeichens in Bronze geltenden Anforderungen (Freischwimmer) erfüllen können.“ (Hessisches Kultusministerium, Rahmenplan Grundschule, 1995, S. 236; verfügbar unter https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/rahmenplan_grundschule_95.pdf). Für die allgemeinbildenden Schulen (Haupt-, Real-, integrierte Gesamtschule sowie Gymnasium) gehört das Bewegungsfeld „Bewegen im Wasser“ zum verbindlichen Sportunterricht. Dabei soll in den Jahrgangsstufen 5 bis 9 bzw. 10 der Schwerpunkt auf das Sportschwimmen gelegt werden. Schulen sollen mindestens in der Doppeljahrgangsstufe 5/6 Schwimmunterricht verbindlich anbieten (vgl. Hessisches Kultusministerium, Lehrpläne Sport; Bildungsgang Hauptschule, 2006, S. 11; verfügbar unter <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lehrplanendfassung-h-aend.22.2.06.pdf>; Bildungsgang Realschule, 2006, S. 11f.; verfügbar unter <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/lehrplanendfassung-realsch-aend.neu22.2.06.pdf>;

Gymnasialer Bildungsgang (Jahrgangsstufen 5G bis 9G), 2010, S. 11f.; verfügbar unter <https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/g8-sport.pdf>).

Sportförderung⁵⁰⁵ trägt ein flächendeckendes Angebot von Schwimmeinrichtungen positiv zur Gesundheitsförderung bei. Neben Hallen- und/oder Freibädern dienen auch Badeseen der Sport- und Gesundheitsförderung. Darüber hinaus können Kommunen mit der Schwimminfrastruktur auch fremdenverkehrswirtschaftliche Ziele verfolgen, da Schwimmeinrichtungen die Attraktivität der Kommunen als Sport- und Freizeitanbieter steigern und gleichzeitig den Tagestourismus fördern können.

Um die Bedeutung der Schwimminfrastruktur für die Kommunen, den Schwimmunterricht und die flächendeckende Verfügbarkeit für die Öffentlichkeit zu untersuchen, hat die Überörtliche Prüfung über die 221. Vergleichende Prüfung hinaus den Untersuchungsgegenstand auf Südhessen ausgeweitet.

Ansicht 155 vergleicht das gesamte Angebot an Schwimmbädern und Badeseen in Südhessen nach kreisfreien Städten und Kreisen.

505 Art. 26g Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)

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

Angebot an Schwimmbädern und Badeseen in Südhessen									
Kreisfreie Stadt / Kreis	Einwohner	Einwohnerdichte je km ²	Bäder				Badeseen	Bäder je 100.000 Einwohner	Badeseen je 100.000 Einwohner
			Gesamt	Hallen- und Hallen-/Freibäder ¹⁾	Freibäder	Sonstige ²⁾			
Darmstadt	158.542	1.304	7	4	3	0	3	4,4	1,9
Frankfurt am Main	748.601	3.033	15	8	6	1	0	2,0	0,0
Offenbach am Main	127.509	2.868	2	1	1	0	1	1,6	0,8
Wiesbaden	278.247	1.365	8	3	3	2	0	2,9	0,0
Landkreis Bergstraße	269.289	340	14	4	10	0	3	5,2	1,1
Landkreis Darmstadt-Dieburg	296.494	452	16	5	11	0	2	5,4	0,7
Landkreis Groß-Gerau	272.789	606	11	4	7	0	6	4,0	2,2
Hochtaunuskreis	236.227	491	12	3	8	1	1	5,1	0,4
Landkreis Limburg-Weilburg	172.274	233	15	3	12	0	2	8,7	1,2
Main-Kinzig-Kreis	418.842	299	25	11	12	2	4	6,0	1,0
Main-Taunus-Kreis	237.265	1.067	10	3	5	2	0	4,2	0,0
Odenwaldkreis	96.711	155	15	1	13	1	1	15,5	1,0
Landkreis Offenbach	352.794	994	14	8	6	0	6	4,0	1,7
Rheingau-Taunus-Kreis	186.914	213	12	2	8	2	0	6,4	0,0
Median	253.277	549	13	4	8	1	2	4,7	0,9

¹⁾ Ohne nicht öffentlich zugängliche Schwimmbäder, z-B. Lehr- und Schulschwimmbäder.

²⁾ Thermen oder reine Freizeitbäder ohne Schwimmerbecken mit Bahnen.

Quelle: Einwohner und Einwohnerdichte zum 30. Juni 2018 gemäß Hessischem Statistischem Landesamt; Bäder gemäß www.baederatlas.com der Deutschen Gesellschaft für das Badenwesen e. V.; Badeseen gemäß Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie; Stand: Dezember 2019.

Ansicht 155: Angebot an Schwimmbädern und Badeseen in Südhessen

In den betrachteten kreisfreien Städten und Kreisen waren neben den geprüften 14 Schwimmbädern und 5 Badeseen weitere 162 Bäder und 24 Badeseen als Schwimminfrastruktur vorhanden. Um die räumliche Verteilung einordnen zu können, ist die Bäderzahl in Bezug auf die Einwohnerzahl und Einwohnerdichte zu betrachten. Die Anzahl der Bäder je 100.000 Einwohner liegt zwischen 1,6 (Offenbach am Main) und 15,5 (Odenwaldkreis). Badeseen sind in neun⁵⁰⁶ der 14 untersuchten Kreise und kreisfreien Städte vorhanden. Im Kreis Groß-Gerau ist die Anzahl der Badeseen je 100.000 Einwohner mit 2,2 am höchsten.

Die Spannweite der Einwohnerdichte in Südhessen liegt bei den kreisfreien Städten zwischen 1.304 Einwohnern je Quadratkilometer (Darmstadt) und 3.033 Einwohnern je Quadratkilometer (Frankfurt am Main) sowie bei den Kreisen zwischen 155 Einwohnern je Quadratkilometer (Odenwaldkreis) und 1.067 Einwohnern je Quadratkilometer (Main-Taunus-Kreis). Somit sind deutliche regionale Unterschiede gegeben. Im Odenwaldkreis ist die Anzahl der Bäder je 100.000 Einwohner im Vergleich am höchsten, die Einwohnerdichte hingegen am niedrigsten.

Die Gegenüberstellung der Anzahl der Bäder je 100.000 Einwohner und der Einwohnerdichte für die südhessischen kreisfreien Städte und Kreise zeigt,

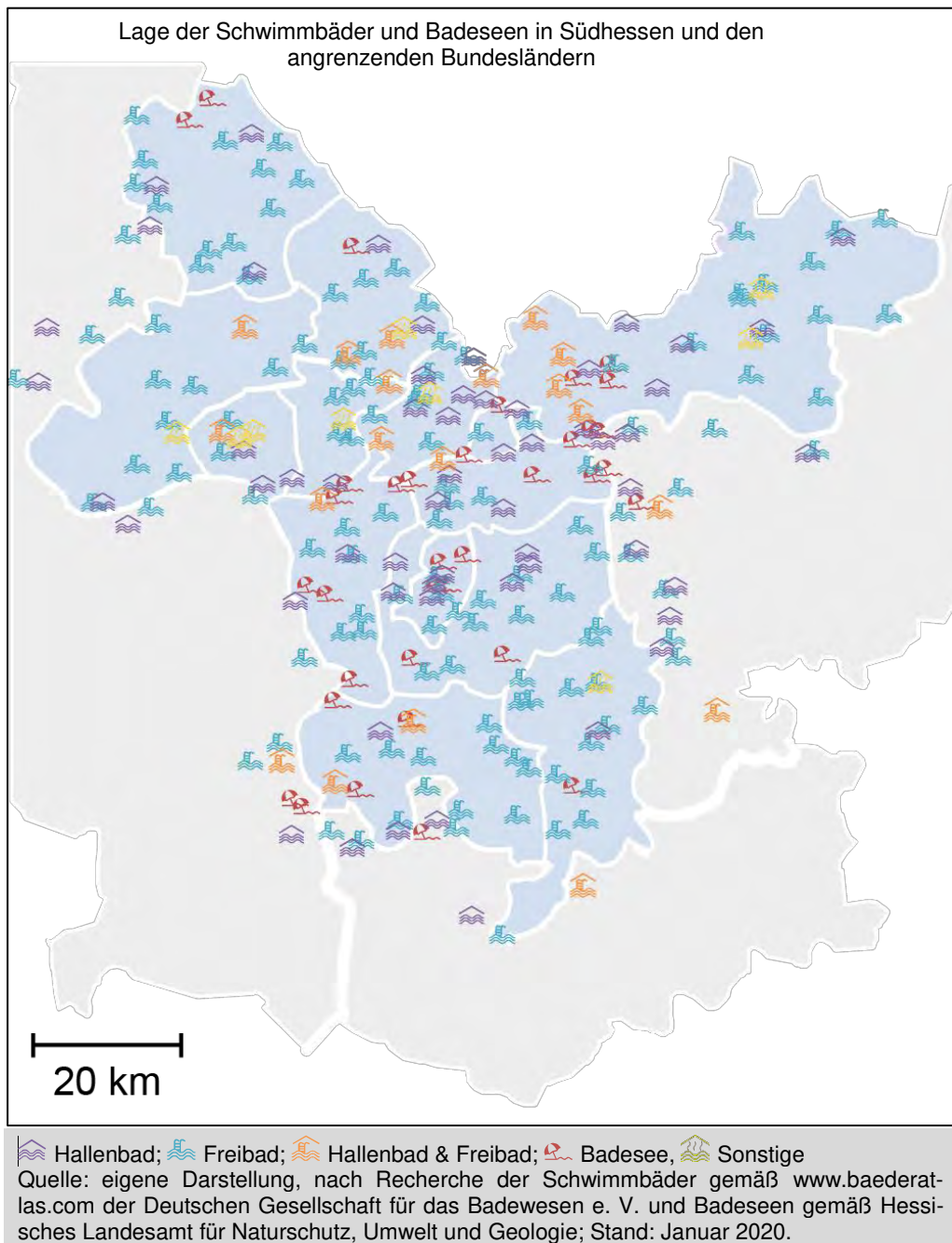
506 Stadt Darmstadt und Kreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis und Offenbach

dass mit steigender Einwohnerdichte die Zahl an Bädern je 100.000 Einwohner abnimmt. Bei geringer Einwohnerdichte, wie im Odenwaldkreis, sind indes vergleichsweise viele Schwimmrichtungen je 100.000 Einwohner zu beobachten.

Die Überörtliche Prüfung schließt aufgrund dieses Zusammenhangs darauf, dass für eine flächendeckende Abdeckung mit Bädern neben der Größe der einzelnen Bäder auch die Lage und Erreichbarkeit der Bäder für die Einwohner entscheidend ist.

Ansicht 156 gibt einen Überblick über die Lage der Schwimmbäder und Badeseen in Südhessen.

Schwimmbäder und Badeseen im Überblick



Ansicht 156: Lage der Schwimmbäder und Badeseen in Südhessen und den angrenzenden Bundesländern

Ansicht 156 zeigt eine vergleichsweise hohe Abdeckung der Freibäder in den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Abdeckung mit Hallenbädern sowie kombinierten Hallen- und Freibädern war regional unterschiedlich. Das Odenwald-

Hallenbad ist das einzige Hallenbad im Odenwaldkreis, das über ein Schwimmbecken mit Bahnen verfügte. Im Rheingau-Taunus-Kreis war neben dem Tournesol Idstein ein weiteres Hallenbad in Geisenheim vorhanden.

Anhand der Kennzahlen und der Lage zeigt sich insgesamt eine hohe Dichte an Schwimmbädern und Badeseen in Südhessen. Demnach ermöglicht das Angebot an Schwimmbädern und Badeseen flächendeckende Freizeitmöglichkeiten.

9.8 Sicherstellung der Unterrichtsversorgung

Für allgemeinbildende Schulen (wie Grund-, Real-, Mittelstufen- und Gesamtschulen sowie Gymnasium) gehört Schwimmunterricht oder das Bewegungsfeld „Bewegen im Wasser“ zum verbindlichen Sportunterricht.⁵⁰⁷ Ansicht 157 zeigt im Prüfcluster der 221. Vergleichenden Prüfung den Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens in den Hallenbädern.

Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens in den Hallenbädern im Vergleich

Hallenbäder	Schwimmkurs	Besucher gesamt Ø ¹⁾	Besucher Schulschwimmen Ø ¹⁾	Besucher Vereinsschwimmen Ø ¹⁾	Anteil Schul- und Vereinsschwimmen Ø ¹⁾
Freigericht	✓	94.036	20.588	7.320	30,7 %
Groß-Gerau	✓	78.923	20.066	20.754	50,1 %
Großkrotzenburg ²⁾	✓	n.b.	n.b.	n.b.	n.a.
Idstein ²⁾	✓	n.b.	n.b.	n.b.	n.a.
Kelsterbach	✓	128.855	3.811	7.289	8,6 %
Weiterstadt	✓	97.666	10.316	17.528	28,7 %
ZV Odenwaldkreis	•	41.835	11.045	5.520	39,0 %
ZV Mittleres Kinzigtal	✓	81.621	16.090	22.554	47,5 %
Median		87.828	13.568	12.424	34,8 %

n.a. = nicht auswertbar, n.b. = nicht bekannt

✓ = Kriterium erfüllt; • = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Der Durchschnitt resultiert aus den Werten des Prüfungszeitraums 2014 bis 2018

²⁾ Die Körperschaft war weder Eigentümerin noch Betreiber des Bads und verfügt daher über keine Daten. Sie gewährte einen Betriebskostenzuschuss an den Betreiber.

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften zur Verfügung gestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 157: Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens in den Hallenbädern im Vergleich

Alle Hallenbäder der 221. Vergleichenden Prüfung wurden für Schulschwimmen und von Vereinen genutzt. Mit Ausnahme des Odenwald-Hallenbads fanden in allen geprüften Hallenbädern Schwimmkurse statt. Die Schwimmkurse wurden von privaten Schwimmschulen, Schwimmvereinen und den Ortsgruppen der DLRG angeboten. Im Prüfungszeitraum verzeichneten die Hallenbäder jährlich durchschnittlich zwischen 3.811 und 20.588 Besucher beim Schulschwimmen und zwischen 5.520 und 22.554 Besucher beim Vereinsschwimmen. Im Hallenbad Groß-Gerau und im Hallenbad des Zweckverbands Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal ist der Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens an den Besuchern vergleichsweise hoch, in Kelsterbach vergleichsweise gering.

507 Vgl. Fußnote 504.

Die Schulträgerschaft der geprüften Körperschaften lag mit Ausnahme der Stadt Kelsterbach, die selbst Schulträger ist, bei den jeweiligen Landkreisen.⁵⁰⁸

Für Freibäder vergleicht Ansicht 158 den Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens.

Freibäder /
Badeseen

Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens in den Freibädern im Vergleich					
Freibäder	Schwimmkurs	Besucher gesamt Ø ¹⁾	Besucher Schulschwimmen Ø ¹⁾	Besucher Vereinsschwimmen Ø ¹⁾	Anteil Schul- und Vereinsschwimmen Ø ¹⁾
Groß-Gerau	•	43.724	0	0	0,0 %
Mossautal	•	6.068	0	0	0,0 %
Niedernhausen	•	76.034	305	0	0,4 %
Riedstadt Goddelau	✓	25.636	606	1.614	7,8 %
Riedstadt Crumstadt	✓	22.671	0	0	0,0 %
Schwalbach am Taunus	•	36.556	0	0	0,0 %
Median		31.096	0	0	0,0 %

✓ = Kriterium erfüllt; • = Kriterium nicht erfüllt
¹⁾ Der Durchschnitt resultiert aus den Werten des Prüfungszeitraums 2014 bis 2018
 Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften zur Verfügung gestellten Daten; Stand: Dezember 2019

Ansicht 158: Anteil des Schul- und Vereinsschwimmens in den Freibädern im Vergleich

Mit Ausnahme der Freibäder Niedernhausen und Riedstadt Goddelau wurden Freibäder nicht von Schulen und Vereinen genutzt. Schwimmkurse fanden nur in den Freibädern Riedstadt Crumstadt und Riedstadt Goddelau statt. Im Freibad Riedstadt Goddelau ist ein abgestimmtes Angebot von privaten Schwimmschulen und von Vereinen vorhanden. An Badeseen fand kein Schul- und Vereinsschwimmen statt.

Aus der vorgefundenen Nutzung der geprüften Schwimmeinrichtungen schließt die Überörtliche Prüfung, dass vorrangig Hallenbäder (einschließlich kombinierten Hallen-/ Freibädern) für die Sicherstellung der Schulschwimmunterrichtsversorgung genutzt werden. Ein Vorteil ist die bessere Planbarkeit der Unterrichtszeiten aufgrund der Wetterunabhängigkeit. Freibäder werden für Schulschwimmen nur als Ergänzung oder Alternative genutzt. Für Schwimmkurse werden sie vereinzelt genutzt. Bei einer Koordination der privaten Schwimmkursanbieter und der Vereine, wie in Riedstadt Goddelau, gelingt die vielseitige Nutzung der Freibäder trotz der Wetterabhängigkeit.

508 Die kreisangehörige Stadt Kelsterbach vereinbarte mit dem Kreis Groß-Gerau die Übernahme der Schulträgerschaft gemäß § 138 Absatz 3 Hessisches Schulgesetz, in der Fassung vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 150), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82).

Übertragen auf ganz Südhessen zeigt Ansicht 159 das Angebot an Hallen- sowie kombinierten Hallen- und Freibädern mit den für den Schwimmunterricht relevanten Schul- und Schülerzahlen.

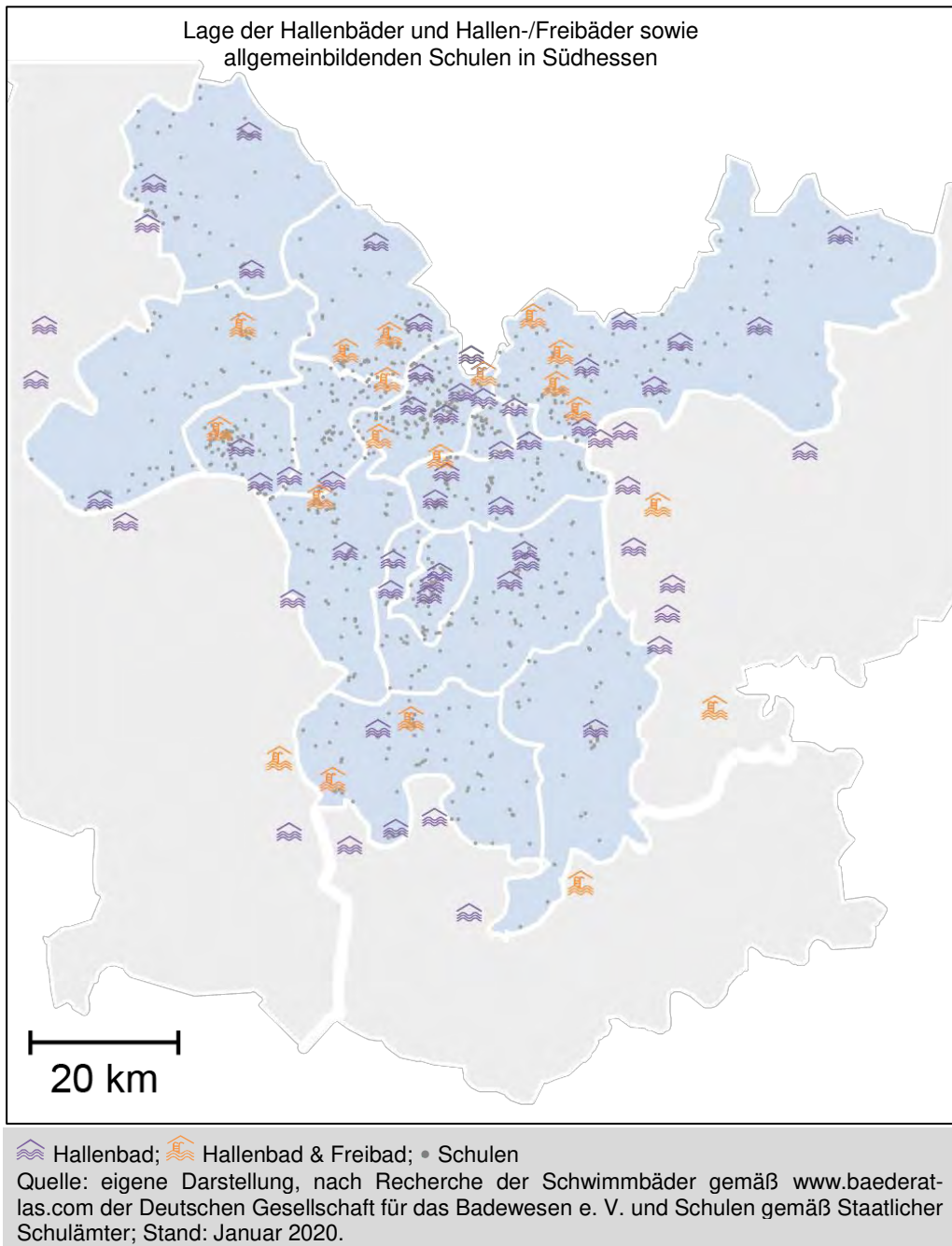
Angebot an Bädern für Schwimmunterricht in Südhessen						
Kreisfreie Stadt / Kreis	Einwohnerdichte je km ²	Hallenbäder und Hallen-/Freibäder ¹⁾	Allgemeinbildende öffentliche Schulen	Schüler	Hallenbäder je Schule	Hallenbäder je 100.000 Schüler
Darmstadt	1.304	4	41	14.656	0,10	27,29
Frankfurt am Main	3.033	8	158	60.491	0,05	13,23
Offenbach am Main	2.868	1	33	12.343	0,03	8,10
Wiesbaden	1.365	3	68	26.518	0,04	11,31
Landkreis Bergstraße	340	4	92	23.759	0,04	16,84
Landkreis Darmstadt-Dieburg	452	5	130	27.994	0,04	17,86
Landkreis Groß-Gerau	606	4	75	26.679	0,05	14,99
Hochtaunuskreis	491	3	73	23.596	0,04	12,71
Landkreis Limburg-Weilburg	233	3	81	17.428	0,04	17,21
Main-Kinzig-Kreis	299	11	147	39.141	0,07	28,10
Main-Taunus-Kreis	1.067	3	75	22.395	0,04	13,40
Odenwaldkreis	155	1	54	9.619	0,02	10,40
Landkreis Offenbach	994	8	109	34.178	0,07	23,41
Rheingau-Taunus-Kreis	213	2	61	16.646	0,03	12,01
Median	549	4	75	23.678	0,04	14,19

¹⁾ Ohne nicht öffentlich zugängliche Schwimmbäder, z.B. Lehr- und Schulschwimmbäder.
Quelle: Einwohner und Einwohnerdichte zum 30. Juni 2018 gemäß Hessischem Statistischem Landesamt; Bäder gemäß www.baederalas.com der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e. V.; Stand: November 2019; Schüler und Schulen zum 31. Dezember 2015 gemäß Hessischem Statistischem Landesamt; Stand: Dezember 2019

Ansicht 159: Angebot an Bädern für Schwimmunterricht in Südhessen

In den südhessischen kreisfreien Städten und Landkreisen stehen den 1.197 Schulen mit Schulschwimmen im Lehrplan 60 Hallenbäder oder kombinierte Hallen- und Freibäder zur Verfügung. Bezogen auf die Anzahl der Schüler lag der Median der Hallenbäder je 100.000 Schüler bei 14,19. Niedrige Werte liegen in der Stadt Offenbach am Main sowie im Hochtaunuskreis, Odenwaldkreis und im Rheingau-Taunus-Kreis vor. Die Kennzahl berücksichtigt nicht die Anzahl der Bahnen, die Zeitfenster für das Schulschwimmen sowie die denkbare gebietsübergreifende Nutzung.

Deswegen stellt Ansicht 160 die Lage der Hallenbäder und Hallen-/Freibäder sowie allgemeinbildende Schulen in Südhessen grafisch dar.



Ansicht 160: Lage der Hallenbäder und Hallen-/Freibäder sowie allgemeinbildenden Schulen in Südhessen

Der Vergleich der Lage der Hallenbäder und Hallen-/Freibäder mit der Lage der allgemeinbildenden Schulen in Südhessen zeigt eine unterschiedlich ausgeprägte Angebotsdichte für Schulschwimmen. Im Odenwaldkreis, im südlichen Kreis Darmstadt-Dieburg, im östlichen Kreis Bergstraße, in Teilen des Rheingau-Taunus-Kreises und im südöstlichen Teil des Main-Kinzig-Kreises ist die maximale Entfernung von Schulen zum nächstgelegenen Hallenbad sowie Hallen-/Freibad mitunter größer als 20 Kilometer Luftlinie. Die Gebiete sind nach dem Siedlungsindex⁵⁰⁹ als eher zersiedelt oder zersiedelt einzustufen. In diesen Gebieten ist das jeweils nächstgelegene Bad für einige Schulen mehr als 20

509 Vgl. 203. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 116.

Kilometer Luftlinie⁵¹⁰ entfernt. Eine größere Entfernung ist mit einer längeren Anfahrtszeit von den Schulen zum Schwimmbad verbunden. Längere Anfahrtszeiten gehen zu Lasten der nutzbaren Schwimmunterrichtszeiten. Um das Lehrplan-Ziel zu erreichen, dass alle Kinder am Ende der Grundschulzeit die Anforderungen an das Deutsche Schwimmabzeichen in Bronze erfüllen können⁵¹¹, ist eine ausreichende Beckenzeit⁵¹² für die Schüler notwendig.

Um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Hallenbad-Standorte auf regionaler Ebene, bevorzugt auf Kreis-ebene, in einem Sportstättenentwicklungsplan⁵¹³ abzustimmen. Die Hallenbäder sollten mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit einem Schulbus innerhalb von 20 Minuten Fahrtzeit zu erreichen sein. Anhand des Kriteriums der Anfahrtszeit von 20 Minuten ist das Angebot an Bäderkapazität (mögliche Bahnstunden) auf die Nachfrage (Bahnstunden) unter Berücksichtigung von demografischen Änderungen anzupassen. Sofern die Anfahrtszeit einzelner Schulen länger ist, bietet es sich an, die Bahnstunden weiterführender Schulen auf den Nachmittagsunterricht zu legen, um längere Mittagspausenzeiten zur Anfahrt zu nutzen.

Zudem regt die Überörtliche Prüfung an, Freibäder für das Schulschwimmen zu nutzen, wenn kein Hallenbad innerhalb von 20 Minuten zu erreichen ist. Hierzu kann neben einem wöchentlichen Schwimmunterricht auch Schwimmen innerhalb von Unterrichtsprojekten angeboten werden. Dabei kann es sinnvoll sein, jahrgangsübergreifende Schwimmgruppen nach Lernniveau zu bilden.⁵¹⁴

Insbesondere in den beschriebenen eher zersiedelten oder zersiedelten Gebieten ist abzuwägen, auch Freibäder oder anderweitige Einrichtungen zu nutzen, um Schulschwimmen durchzuführen. Angesichts des gegenüber Freibädern höheren Zuschussbedarfs von Hallen- oder Hallen-/Freibädern, haben Körper-

510 Die Überörtliche Prüfung stellt auf eine Entfernung von 20 Minuten oder hilfsweise 20 Kilometer Luftlinie für die Beurteilung einer flächendeckenden Versorgung von Schwimmbädern für das Schulschwimmen ab. Maßgebliches Kriterium sollte eine Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit einem Schulbus innerhalb von 20 Minuten Fahrtzeit sein. Ausgehend von einer reinen Unterrichts- oder Beckenzeit von mindestens 45 Minuten einerseits und einer Doppelstundenlänge von 90 Minuten – unter Berücksichtigung von zusätzlich nutzbaren Pausenzeiten von rund 10 Minuten – andererseits, stehen rund 45 bis 55 Minuten für An- und Abfahrt sowie Vor- und Nachbereitungszeiten zur Verfügung. Bei angenommenen durchschnittlichen Vorbereitungszeiten für Umziehen und Duschen von 10 Minuten und weiteren 15 Minuten durchschnittlichen Nachbereitungszeiten für Duschen, Umziehen und Föhnen stehen rund 30 Minuten für An- und Abfahrt zur Verfügung. Die Überörtliche Prüfung leitet anhand dieser Zeiten eine maximale Anfahrtszeit von 20 Minuten je einfacher Strecke ab:

110 Minuten Doppelstunde inkl. anteiliger Pause (maximal)

- 45 Minuten Beckenzeit

- 25 Minuten Vor- und Nachbereitung

= 40 Minuten für An- und Abfahrt (maximal) oder 20 Minuten je einfacher Strecke.

511 Vgl. Hessisches Kultusministerium, Rahmenplan Grundschule, 1995, S. 236; verfügbar unter https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/HKM/rahmenplan_grundschule_95.pdf.

512 Unterricht wird nur am oder im Schwimmbecken erteilt. Als Beckenzeit wird der Zeitraum verstanden, in dem Unterricht erteilt werden kann.

513 Sportstättenentwicklungspläne sind als Planungsgrundlage für die künftig erforderlichen Sportstätten (Art, Standort, Flächen) zur Deckung des auf Grundlage des Sportgeschehens prognostizierten Bedarfs für den speziellen Zweck im erforderlichen Umfang ausgerichtet (vgl. Bundesinstitut für Sportwissenschaft (BISp) (Hrsg.): Kommentar zum Leitfaden zur Sportstättenentwicklungsplanung, 2006, S. 14 f). Elemente sind die Bestandsaufnahme, Bedarfsbestimmung, Zielbestimmung, Maßnahmenentwicklung sowie Evaluation (vgl. Deutschen Vereinigung für Sportwissenschaft: Memorandum zur kommunalen Sportentwicklungsplanung, März 2018, S. 8).

514 Vgl. ebenda.

schaften zu prüfen, ob sie sich eine Schwimmeinrichtung leisten können. Beispielsweise wies der Odenwaldkreis im Rahmen der 185. Vergleichenden Prüfung eine konsolidierungsbedürftige Haushaltssituation auf, wobei selbst die errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale nicht zu einem Haushaltsausgleich führten.⁵¹⁵

Machbarkeitsstudie für ein kreiseigenes Hallenbad im Main-Taunus-Kreis⁵¹⁶

Im Main-Taunus-Kreis stehen drei Hallen- sowie Hallen-/Freibäder für Schulschwimmen zur Verfügung. Eine Umfrage an den Schulen ergab Bedarf für weitere Zeitfenster zum Schulschwimmen. Der Bedarf kann von den vorhandenen Bädern nicht gedeckt werden. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie für ein kreiseigenes Hallenbad wurden vom Main-Taunus-Kreis folgende Themenbereiche untersucht:

- Bedarf durch Schwimmklassenstunden und die Auslastung eines weiteren Hallenbads,
- Betreiber- und Finanzierungsmodelle,
- Standortanalyse (vorhandene Grundstücke und Erreichbarkeit) und
- Kostenschätzung und Wirtschaftlichkeitsprognose.

Die Methodik der Machbarkeitsstudie ist konsistent und die Ergebnisse der Untersuchungsbereiche bauen aufeinander auf. So wird zunächst anhand der Schwimmklassenstunden der Bedarf eines Schwimmerbeckens mit sechs Bahnen ermittelt. Anschließend werden Vor- und Nachteile von Betreiber- und Finanzierungsmodellen dargestellt und aus 15 gemeldeten möglichen Standorten werden anhand der Erreichbarkeit durch die Schulen zwei vorzugswürdige Standorte ermittelt. Abschließend werden die Investitionen und die Folgekosten für ein Hallenbad mit sechs Bahnen und Lehrschwimmbecken sowie dem dazugehörigen Raumprogramm prognostiziert.

Das gewählte Vorgehen entspricht den Vorgaben an eine Wirtschaftlichkeitsanalyse und ist im Hinblick auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung des Kreises sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Bedarf an Hallenbädern koordiniert auf Kreisebene zu ermitteln und Überlegungen zur Bedarfsdeckung in einer strukturierten Machbarkeitsanalyse zu untersuchen.

Zwischen dem öffentlichen Badebetrieb und Schulschwimmen besteht eine konkurrierende Nutzung. Gemäß § 20 Absatz 3 der Aufsichtsverordnung⁵¹⁷ ist Schwimmunterricht während des öffentlichen Badebetriebs nur zulässig, wenn ein Beckenteil oder abgetrennte Bahnen dafür zur Verfügung stehen.

Alle Körperschaften, in deren Einrichtungen Schul- und Vereinsschwimmen stattfand, schlossen mit Schulen und Vereinen Nutzungsvereinbarungen ab. Die Nutzungsvereinbarungen wiesen den Schulen und Vereinen Nutzungszeiten oder Bahnen zu. Sie enthielten auch eine vollständige Delegation der Was-

Konkurrierende
Nutzung

515 Vgl. 185. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 69.

516 Vgl. kPlan AG: Bau eines kreiseigenen Hallenbades im Main-Taunus-Kreis – Machbarkeitsstudie; 6. November 2018.

517 Verordnung über die Aufsicht über Schülerinnen und Schüler (Aufsichtsverordnung - AufsVO) vom 11. Dezember 2013, zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Juli 2019 (ABl. S. 780).

seraufsicht an die Nutzungsberechtigten. Kelsterbach und Freigericht vereinbarten darüber hinaus Entgelte für reservierte Bahnstunden, die unabhängig von der tatsächlichen Personenzahl waren.

Die Höhe und die Ausgestaltung der Entgelte oder Kostenersätze für das Schulschwimmen waren nicht einheitlich. Idstein erhielt vom Rheingau-Taunus-Kreis einen pauschalen Kostenersatz, Kelsterbach verrechnete Bahnstunden und in fünf weiteren Hallenbädern⁵¹⁸ wurden Entgelte je Schüler gezahlt. Die Bandbreite der Entgelte lag zwischen 0,77 Euro je Schüler, die Weiterstadt vom Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg erhielt, und 2,86 Euro je Schüler, die vom Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis realisiert wurde.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollte der Kostenersatz je Schüler oder je Bahnstunde durch die Schulträger anhand von Sollkostensätzen vorgenommen werden, die sich an der Kostensituation der Schwimmbäder im Kreis orientieren. Durch den Ausgleichsmechanismus sollen Kommunen ohne eigenes Hallenbad über die Schulumlagen angemessen an der Finanzierung des Schulschwimmens von Kommunen mit eigenem Hallenbad beteiligen.

9.9 SWIM-Förderung

Fördermittel

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Erhaltung der Schwimmbadinfrastruktur zu unterstützen. Das Land förderte zwischen 2007 und 2012 Hallenbäder mit einer Summe von 45 Millionen Euro im Rahmen des Hallenbad-Investitionsprogramms (HAI). Seit 2019 wurde mit dem Schwimmbad-Investitions- und Modernisierungsprogramm (SWIM)⁵¹⁹ ein neues Programm zur Förderung von Schwimmstätten im Land aufgelegt. Insgesamt stehen 50 Millionen Euro im Zeitraum zwischen 2019 und 2023 für den Erhalt und die Modernisierung der hessischen Hallen- und Freibäder zur Verfügung.

Ziel von SWIM ist es, zukunftsfähige und wirtschaftlich sinnvolle Sportstätten zu fördern.⁵²⁰ Schwerpunkte liegen auf Maßnahmen, die die Betriebskosten und insbesondere den Energieverbrauch senken und die behindertengerechte Infrastruktur schaffen. Förderfähig sind nur Schwimmbäder, die Schulschwimmen bzw. Schwimmkurse anbieten. Die Förderbedingungen sehen vor, dass die kreisfreien Städte oder Landkreise eine Vorschlagsliste mit einer Priorisierung der angemeldeten Maßnahmen vornehmen, die je Jahr maximal fünf Maßnahmen umfassen soll. Die Priorisierung muss eine Bewertung im Hinblick auf die regionale Versorgung mit Wasserflächen und eine Darstellung der Nutzung durch Schul- und Vereinssport enthalten. Antragsberechtigt für SWIM sind auch Freibäder. Die Erarbeitung eines kommunalen Sportstättenentwicklungsplans kann eine Berücksichtigung in der Förderung unterstützen.

Die 221. Vergleichende Prüfung zeigte, dass Schulschwimmen in allen geprüften Hallenbädern durchgeführt wurde. Freibäder werden für die Unterrichtsversorgung relevant, wenn nicht ausreichend Hallenbäder vorhanden oder Anfahrtszeiten für Schulen zu lange sind.

518 Freigericht, Groß-Gerau, Weiterstadt, ZV Odenwaldkreis und ZV Mittleres Kinzigtal

519 Schwimmbad-Investitions- und Modernisierungsprogramm (SWIM), Förderprogramm zur Sanierung, Modernisierung und (Ersatz-) Neubauten von Hallen- und Freibädern in Hessen, Förderrichtlinie vom 28. Mai 2018, abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/foerderrichtlinie_swim.pdf.

520 Mit Stand 31. August 2018 lagen 41 Anmeldungen zur Aufnahme in das Förderprogramm vor. Die angemeldeten Vorhaben liegen zwischen rund 30.000 Euro für eine Sanierungsmaßnahme und rund 43 Millionen Euro für eine Neubaumaßnahme. Die angemeldeten Vorhaben umfassen insgesamt ein Investitionsvolumen von rund 144,7 Millionen Euro, wovon Zuwendungen von knapp 25 Millionen Euro beantragt wurden (vgl. Hessischer Landtag, Plenarprotokoll 19/147 vom 11. September 2018, S: 10634f.).

Jedenfalls in Südhessen ist die räumliche Versorgung mit Hallenbädern und Hallen-/Freibädern unterschiedlich ausgeprägt.⁵²¹ Gerade in eher zersiedelten oder zersiedelten Gebieten stehen aufgrund der größeren Entfernung einiger Schulen zum nächstgelegenen Bad weniger Beckenzeit als die als sinnvoll erachteten 45 Minuten zur Verfügung. Insofern erscheint es aus Sicht der Überörtlichen Prüfung notwendig, die SWIM-Förderung auf das Ziel der Sicherstellung der Unterrichtsversorgung in Hallenbädern und nötigenfalls in Freibädern zu fokussieren. Die an die Freibäder ohne Schulschwimmen fließenden Mittel fehlen für die Sanierung der Schwimmbäder und für weitere Maßnahmen zur Sicherung der Unterrichtsversorgung.

Die Überörtliche Prüfung begrüßt insoweit, dass die Landesregierung das Kriterium Schulschwimmen oder das Angebot von organisierten Schwimmkursen (z. B. durch ehrenamtliche Vereine) als zwingende Voraussetzung für die SWIM-Förderung vorsieht.⁵²²

Damit Schulschwimmen überhaupt durchgeführt werden kann, sind ausreichend Lehrer als qualifiziertes Aufsichtspersonal notwendig. Die Aufsichtskräfte müssen rettungsfähig sein (in der Regel Deutsches Rettungsschwimmabzeichen in Bronze). Hilfskräfte müssen schwimmfähig sein.⁵²³ Das Land trägt über die erstmalige Qualifizierung und Fortbildung einer ausreichenden Zahl an Lehrkräften die Verantwortung für die Sicherstellung der Unterrichtsversorgung. Die Überörtliche Prüfung regt an, die Vergabe der SWIM-Förderung mit dem Hessischen Kultusministerium abzustimmen, um eine ausreichende Lehrerversorgung gewährleisten zu können.

Lehrerversorgung

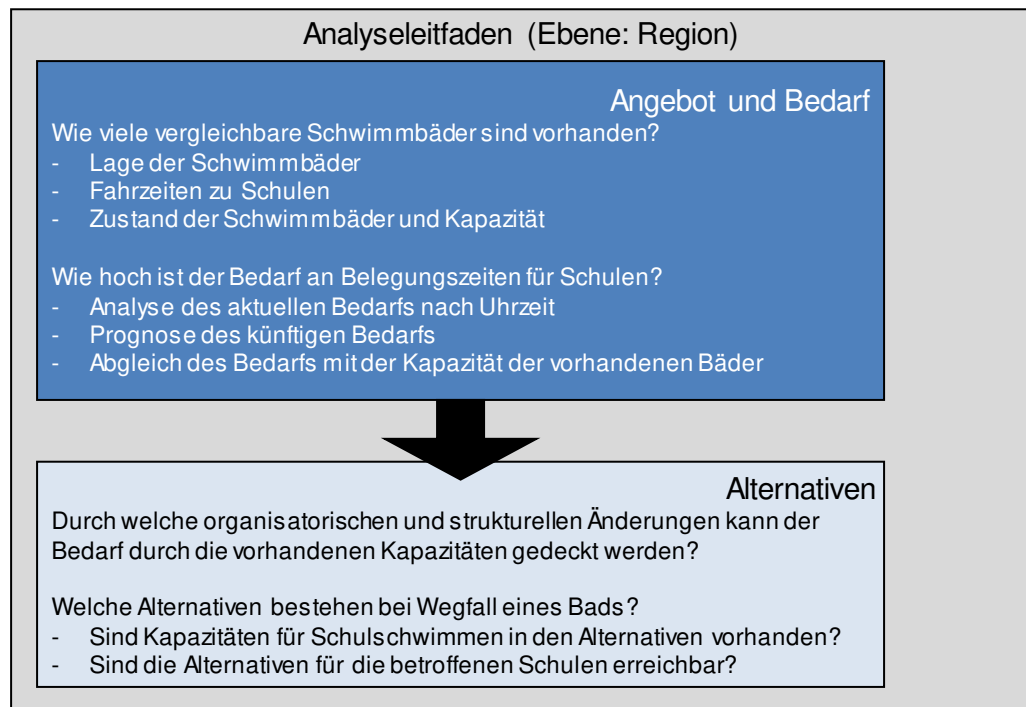
Die in den Förderbedingungen von SWIM vorgesehene Vorschlagsliste auf Ebene der kreisfreien Städte oder Landkreise als Grundlage für die Förderentscheidung durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport zielt darauf ab, möglichst viele Regionen zu fördern. Dabei könnten allerdings die unterschiedlichen räumlichen Strukturen zwischen den kreisfreien Städten und Landkreisen sowie auch die regional unterschiedlich ausgeprägten Sanierungsbedarfe von Schwimmbädern unberücksichtigt bleiben. Ansicht 161 zeigt Leitfragen für eine regionale Koordination von Schwimmbädern für das Schulschwimmen.

Förderung nach Bedarf

521 Vgl. Ansicht 160 und zugehörige Erläuterungen.

522 Unabhängig davon könnten Maßnahmen für Freibäder, die darauf gerichtet sind, den Energieverbrauch zu senken und eine behindertengerechte Infrastruktur zu schaffen, in einer gesonderten Förderung bedacht werden.

523 § 21 Absatz 5 Aufsichtsverordnung



Ansicht 161: Analyseleitfaden (Ebene: Region)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Landesregierung, das Förderprogramm für den Erhalt und die Modernisierung der hessischen Schwimmbäder im Hinblick auf eine zweckgerichtete Allokation der bereitgestellten Mittel zu überdenken. Dabei sollten in die Überlegungen nicht nur die aktuelle Nutzung der antragsstellenden Schwimmeinrichtung für Schul- und Vereinsschwimmen einbezogen werden, sondern auch der bestehende Bedarf im relevanten Umkreis (vgl. Ziffer 9.7). Für eine effektive Fördermittelallokation sollten die Fördermittel nur in Regionen verteilt werden, wo ein räumlicher Bedarf an Bädern für Schulschwimmen besteht. Dabei sollte auch die künftige Bedarfsentwicklung durch demografische Änderungen eine Rolle spielen.

Ehrenamtliches
Engagement

Eine Förderung sollte vorrangig dort vorgenommen werden, wo ehrenamtliches Engagement von Vereinen, zum Beispiel beim Angebot von Schwimmkursen und Schulschwimmen am gleichen Standort, erbracht wird.

IKZ

Eine Möglichkeit für Kommunen, ein flächendeckendes Bäderangebot zu erhalten und – soweit notwendig – zu schaffen, ist die gemeinsame Aufgabenerfüllung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit gemäß KGG⁵²⁴. Die Vorteile und die Gestaltung wurden in Ziffer 9.6 erläutert. Unter den geprüften Körperschaften sind mit dem Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal⁵²⁵ und dem Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis⁵²⁶ zwei interkommunale Schwimmbad-Zweckverbände. Die Beteiligung des Odenwaldkreises, als Schulträger, am Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis ist auch deshalb sinnvoll, da das Schwimmbad das einzige Hallenbad im Kreis ist, das für Schulschwimmen zur Verfügung steht.

524 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), vom 16. Dezember 1969, GVBl. I, S. 307, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618.

525 Mitglieder des Zweckverbands sind die Kommunen Gelnhausen, Gründau und Linsengericht.

526 Mitglieder des Hallenbad-Zweckverbands im Odenwaldkreis sind die Städte Erbach und Michelstadt sowie der Odenwaldkreis.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, für den Betrieb von Hallenbädern die Möglichkeit einer Interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen und die Kosten gemeinsam zu tragen. Das Land könnte sich weiterhin über ein modifiziertes SWIM-Programm nach vorstehenden Kriterien einbringen. Angelehnt an das bayerische Sonderprogramm Schwimmbadförderung SPSF⁵²⁷ könnte zudem für Maßnahmen im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit ein Zuschlag auf die Förderquote gewährt werden. Eine Beteiligung der Kreise an den Zusammenarbeitsstrukturen erleichtert aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die Koordination des Schulschwimmens sowie eine angemessene Kostenbeteiligung am Schulschwimmen.

9.10 Zusammenfassung und Ausblick

Die untersuchten Schwimmbäder und Badeseen ergaben ein heterogenes Bild bezüglich des Zustands, des Sanierungsbedarfs und des jährlichen Zuschussbedarfs. Innerhalb der Cluster ist der Investitionsbedarf sowie der Einsatz von Wasser, Strom und Wärme bei den Hallenbädern am höchsten, gefolgt von den Freibädern. Badeseen lassen sich mit vergleichsweise geringen Investitionen sowie einem geringen Wasser- und Stromeinsatz betreiben. Durch Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen können Strom-, Wärme- und Wasserverbräuche der Bäder reduziert werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, durch technische Maßnahmen die Verbräuche zu senken und zugleich die jeweiligen Bezugspreise zu untersuchen.

Die Kosten der Schwimmeinrichtungen werden durch die Eintrittsentgelte und sonstigen Erlöse nicht gedeckt. Bei den geprüften Badeseen war zu beobachten, dass Synergien mit einem angeschlossenen Campingplatz bestehen. Die Einbindung von Fördervereinen eignet sich dazu, um sanierungsbedürftige Schwimmbäder für die Öffentlichkeit zu erhalten und den Zuschussbedarf für die Trägerkörperschaften zu reduzieren. Hallenbäder lösen im Vergleich den höchsten Zuschussbedarf für die Trägerkörperschaften aus, sind allerdings für die Sicherstellung des Schwimmunterrichts bedeutsam. Die Nutzung der geprüften Freibäder für das Schulschwimmen ist gering.

Die Betrachtung der räumlichen Strukturen in Südhessen zeigte, dass eine flächendeckende Versorgung mit Schwimmbädern regional unterschiedlich ausgeprägt ist. Während das Angebot an Freibädern und Badeseen flächendeckende Freizeitmöglichkeiten bietet, sind Hallenbäder nicht von allen Schulen aus in angemessener Zeit zu erreichen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Nachfrage der Belegungszeiten der Schulen und die Angebote der bestehenden Hallenbadinfrastruktur auf Ebene der Schulträger zu koordinieren. Bei Angebotsengpässen sollten auch Zeiten am frühen Nachmittag zum Schulschwimmen genutzt werden. Durch diese Maßnahmen können Abstimmungsprobleme zwischen einzelnen Schulen und Schwimmbädern verringert werden.

Nachdem die Kosten der Schwimmbäder nicht durch die Eintrittsentgelte gedeckt werden und der Zuschussbedarf für Schwimmbäder die Körperschaften belastet, ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung eine angemessene Kostenbeteiligung der Nutzer des Schulschwimmens wünschenswert. Kommunen ohne

527 Vgl. Richtlinien für das Sonderförderprogramm zur Sanierung kommunaler Schwimmbäder in Bayern (Sonderprogramm Schwimmbadförderung SPSF), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 12. Juli 2019, Az. 31 4740.5-3. Für Vorhaben im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit wird ein Förderbonus von zehn Prozentpunkten gewährt.

eigenes Hallenbad sollten in Bezug auf Schulschwimmen nicht finanziell bessergestellt werden als Kommunen, die ein Hallenbad für das Schulschwimmen auch für diese Kommunen bereitstellen.⁵²⁸

Mit dem SWIM-Programm stehen für Hallenbäder und Freibäder Fördermöglichkeiten für Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Die Förderung von Freibädern ohne Schulschwimmen trägt nicht zur Sicherstellung der Versorgung mit Schwimmunterricht bei. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land:

- die Förderung dieses Förderprogramms auf die Sicherstellung der Schwimmunterrichtsversorgung zu begrenzen und damit keine Freibäder ohne Schulschwimmen zu fördern,
- die Förderung auf räumliche Strukturen so auszurichten, um Unterrichtszeiten in Frei- und Hallenbädern von 45 Minuten zu ermöglichen,
- bei der Förderung auch künftige Bedarfsentwicklungen für Schul- und Vereinsschwimmen einzubeziehen,
- ausreichend qualifiziertes Lehrpersonal bereitzustellen und
- primär dort zu fördern, wo ehrenamtliches Engagement erbracht wird.

Der aus dieser Prüfung erarbeitete Leitfaden zum Erhalt des Schwimmbadangebots kann für Kommunen und Schulträger als Hilfsmittel genutzt werden, um die Schwimminfrastruktur auf den Bedarf hin abzustimmen.

Für Investitionen von erheblicher Bedeutung, für erhebliche Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und vergleichbare Maßnahmen sind gemäß § 12 GemHVO Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen. Wirtschaftlichkeitsvergleiche müssen dabei mindestens Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Folgekosten berücksichtigen.

Interkommunale Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden bietet die Möglichkeit, auch bei Sparzwang ein flächendeckendes Schwimmbadangebot bei einer angemessenen Kostenbeteiligung für das Schulschwimmen zu erhalten.

528 Die Bandbreite der Entgelte je Schüler lag zwischen 0,77 Euro je Schüler, die Weiterstadt vom Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg erhielt, und 2,86 Euro je Schüler, die vom Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis realisiert wurde. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollte der Kostenersatz je Schüler oder je Bahnstunde durch die Schulträger anhand von Sollkostensätzen vorgenommen werden, die sich an der Kostensituation der Schwimmbäder im Kreis orientieren (siehe ausführlich dazu Ziffer 9.8, S. 306).

9.11 Anhang: Mehrkomponentenmodell

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung ¹⁾					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung ²⁾				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ³⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ⁵⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁵⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Freigericht	2014	-750	10	706	35.367	45	-1,9%	-134	539	-274	10
	2015	-703	76	-683	34.684	40	8,6%	714	1.326	433	45
	2016	133	874	94	34.778	55	19,3%	512	1.108	-639	40
	2017	2.740	3.569	2.877	37.655	55	39,0%	3.645	4.215	3.055	45
	2018	1.497	3.337	1.011	38.667	55	14,0%	1.563	2.135	2.500	45
Groß-Gerau	2014	1.641	1.641	1.717	80.723	55	16,3%	3.783	4.350	-1.038	40
	2015	-1.375	-1.375	-1.617	79.299	5	-1,5%	-296	296	3.952	15
	2016	1.657	1.657	2.734	81.840	55	27,9%	4.814	5.600	3.644	45
	2017	6.683	6.683	6.619	88.459	55	37,5%	10.657	11.526	10.707	45
	2018	-2.224	-2.224	-2.259	86.200	5	0,7%	160	1.050	8.943	35
Großkrotzenburg	2014	4.648	4.696	4.671	3.035	55	49,9%	2.267	5.807	-16.191	40
	2015	-1.570	-1.499	-1.625	1.410	5	61,8%	-466	74	-15.853	40
	2016	-2.355	-2.339	-2.342	0	5	-25,0%	-1.068	-493	-17.059	0
	2017	-1.358	-1.358	-1.585	0	5	138,3%	9.225	9.811	-8.081	40
	2018	2.687	2.687	2.920	0	55	87,1%	-20	179	-11	40
Hainburg	2014	8	5.378	189	38.157	55	20,7%	1.268	1.375	-5.176	40
	2015	-249	5.539	419	38.575	45	15,0%	160	464	-4.194	40
	2016	-332	5.279	-178	38.397	40	54,7%	1.831	1.934	-1.439	40
	2017	1.767	11.552	4.175	42.572	55	40,0%	2.951	3.039	2.128	45
	2018	472	10.257	650	43.222	55	15,9%	1.643	1.730	2.891	45
Idstein	2014	932	932	1.037	88.834	55	23,2%	3.924	5.950	-13.402	40
	2015	-2.992	-2.992	-2.620	86.214	5	-9,0%	-2.969	-988	-15.935	0
	2016	-606	-606	-1.062	85.162	5	1,1%	225	3.047	-15.028	30
	2017	3.627	3.627	4.193	89.398	55	41,2%	3.839	7.358	-8.840	40
	2018	6.022	6.022	6.502	100.548	55	51,1%	-266	2.219	6.016	45
Kelsterbach	2014	-13.577	25.039	-12.889	133.385	40	-59,1%	-9.034	-8.694	6.816	5
	2015	-5.308	20.668	-4.896	128.489	40	-31,8%	-6.347	-6.000	-714	0
	2016	-1.499	19.580	-426	117.675	40	-5,3%	-1.331	-974	-4.682	0
	2017	3.964	24.670	3.970	132.086	55	19,8%	4.568	4.935	-346	40
	2018	-25	24.448	2.247	134.332	45	6,3%	1.866	2.243	-1.453	30

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene												
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung ¹⁾					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung ²⁾					
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ³⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ⁵⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁶⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	
Mainhausen	2014	-966	3.800	-633	41.141	40	-11,8%	-599	558	-3.000	10	
	2015	-251	4.514	-466	40.910	40	20,2%	201	739	-2.552	40	
	2016	-780	3.985	-580	42.207	40	14,1%	-938	442	-813	40	
	2017	1.154	4.610	1.364	43.606	55	44,5%	2.572	3.088	1.794	45	
	2018	1.434	6.473	1.542	45.202	55	35,7%	3.137	3.653	3.525	45	
Mossaual	2014	13	13	22	7.401	55	39,1%	342	251	519	45	
	2015	-37	-37	-34	7.367	5	10,7%	94	3	304	45	
	2016	98	98	101	7.468	55	31,3%	418	324	409	45	
	2017	135	135	104	7.578	55	0,0%	384	296	536	35	
	2018	326	326	320	7.863	55	24,6%	412	323	715	45	
Niedernhausen	2014	-1.246	-1.246	-570	23.204	5	-2,6%	-234	408	-5.921	10	
	2015	-308	-308	74	23.278	10	-9,8%	-879	-252	-5.837	0	
	2016	661	661	515	23.823	55	15,4%	663	1.313	-4.644	40	
	2017	223	223	506	24.337	55	23,9%	762	1.455	-2.832	40	
	2018	568	568	997	27.434	55	34,7%	846	1.575	1.252	45	
Riedstadt	2014	-2.014	-2.014	-1.785	25.755	5	-17,6%	-2.641	-1.788	-22.003	0	
	2015	-1.396	-1.396	-900	24.855	5	-2,5%	-435	519	-22.903	10	
	2016	597	597	809	25.663	55	4,5%	860	1.950	-23.470	30	
	2017	97	97	528	26.192	55	2,5%	77	3.181	-23.009	30	
	2018	-780	-780	1.964	39.355	10	12,4%	-81	1.281	2.221	45	
Schwalbach am Taunus	2014	5.399	39.244	5.785	63.835	55	62,1%	17.967	18.084	49.816	45	
	2015	2.818	42.448	2.626	66.461	55	53,9%	14.341	14.472	89.040	45	
	2016	17.605	59.861	16.959	83.421	55	55,7%	26.443	26.638	85.819	45	
	2017	13.037	85.094	12.841	96.262	55	51,9%	17.934	18.052	91.787	45	
	2018	-7.338	77.560	-7.338	109.103	40	-111,7%	-21.793	-21.670	78.437	5	
Weiterstadt	2014	238	10.622	1.235	111.665	55	19,4%	3.168	4.546	1.537	45	
	2015	-989	7.396	-1.900	111.032	40	-37,1%	-6.362	-2.923	-4.561	0	
	2016	5.122	18.668	5.136	105.911	55	73,2%	11.821	12.290	6.420	45	
	2017	-23	13.611	62	106.006	45	-17,0%	-3.858	-3.459	2.657	5	
	2018	2.253	11.692	7.453	106.617	55	0,0%	8.708	9.664	6.329	35	

		Mehrkostenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene									
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung ¹⁾					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung ²⁾				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ³⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel $\geq 8\%$ ⁵⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁶⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
ZV Odenwaldkreis	2014	Das Mehrkostenmodell zur Gesamtbewertung der Haushaltslage ist auf den ZV Odenwaldkreis nicht anwendbar. Der Zweckverband erwirtschaftet mit dem Betrieb des Schwimmbads negative Jahresergebnisse, die durch die Zweckverbandsmitglieder über Verbandsumlagen und Defizitausgleiche zu tragen sind.									
	2015										
	2016										
	2017										
	2018										
ZV Mittleres Kinzigal	2014	Das Mehrkostenmodell zur Gesamtbewertung der Haushaltslage ist auf den ZV Mittleres Kinzigal nicht anwendbar. Der Zweckverband erwirtschaftet mit dem Betrieb des Schwimmbads negative Jahresergebnisse, die durch die Zweckverbandsmitglieder über Verbandsumlagen und Defizitausgleiche zu tragen sind.									
	2015										
	2016										
	2017										
	2018										

= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet

= Kenngröße erreicht und bepunktet

= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

¹⁾ Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses.

²⁾ Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- /Liquiditätskredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.

³⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0

⁴⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0

⁵⁾ „Doppische frei Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)

⁶⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 ("Doppische frei Spitze")

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: November 2019

Mehrkostenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Freigericht	2014	80	601	226	250	nein	45	10	55	instabil	stabil
	2015	116	335	45	46	nein	40	45	85	stabil	
	2016	116	51	-98	-109	ja	55	40	95	stabil	
	2017	173	-18	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2018	173	-1	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Groß-Gerau	2014	44	336	527	493	nein	55	40	95	stabil	fragil
	2015	40	208	331	310	nein	5	15	20	instabil	
	2016	22	39	-34	-55	nein	55	45	100	stabil	
	2017	27	38	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2018	22	●	○	○	ja	5	35	40	instabil	
Großkrotzenburg	2014	130	453	●	●	nein	55	40	95	stabil	Konsolidierungs- bedürftig
	2015	52	556	●	●	nein	5	40	45	instabil	
	2016	52	191	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2017	99	326	○	○	ja	5	40	45	instabil	
	2018	110	●	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Hainburg	2014	97	593	465	681	nein	55	40	95	stabil	stabil
	2015	85	410	100	316	nein	45	40	85	stabil	
	2016	85	226	●	●	nein	40	40	80	stabil	
	2017	112	276	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2018	112	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Idstein	2014	17	550	462	488	nein	55	40	95	stabil	fragil
	2015	233	310	97	256	nein	5	0	5	instabil	
	2016	18	106	●	●	nein	5	30	35	instabil	
	2017	217	231	○	○	ja	55	40	95	stabil	
	2018	20	62	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Kelsterbach	2014	72	452	-77	-103	nein	40	5	45	instabil	fragil
	2015	94	786	209	239	nein	40	0	40	instabil	
	2016	64	8	●	●	nein	40	0	40	instabil	
	2017	62	58	○	○	nein	55	40	95	stabil	
	2018	12	●	○	○	ja	45	30	75	stabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltsatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Mainhausen	2014	16	-44	-144	346	nein	40	10	50	instabil	stabil
	2015	30	-54	-341	-19	ja	40	40	80	stabil	
	2016	30	-51	-322	-230	ja	40	40	80	stabil	
	2017	74	-42	-325	-315	ja	55	45	100	stabil	
	2018	74	-50	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Mossaual	2014	16	779	358	352	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2015	18	450	297	246	ja	5	45	50	instabil	
	2016	15	512	-9	35	nein	55	45	100	stabil	
	2017	22	336	-69	○	ja	55	35	90	stabil	
	2018	27	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Niedernhausen	2014	37	39	-256	-171	nein	5	10	15	instabil	fragil
	2015	11	23	10	143	ja	10	0	10	instabil	
	2016	10	15	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2017	8	0	○	○	ja	55	40	95	stabil	
	2018	14	-25	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Riedstadt	2014	86	529	141	88	nein	5	0	5	instabil	Konsolidierungs- bedürftig
	2015	15	124	●	●	nein	5	10	15	instabil	
	2016	21	154	●	●	nein	55	30	85	stabil	
	2017	21	62	○	○	ja	55	30	85	stabil	
	2018	22	●	○	○	ja	10	45	55	instabil	
Schwalbach am Taanus	2014	18	326	302	449	nein	55	45	100	stabil	fragil
	2015	38	359	359	340	nein	55	45	100	stabil	
	2016	18	351	-16	-25	nein	55	45	100	stabil	
	2017	42	231	○	○	nein	55	45	100	stabil	
	2018	49	●	○	○	nein	40	5	45	instabil	
Weiterstadt	2014	137	572	536	537	nein	55	45	100	stabil	Konsolidierungs- bedürftig
	2015	58	367	171	172	nein	40	0	40	instabil	
	2016	70	408	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	16	183	○	○	nein	45	5	50	instabil	
	2018	83	●	○	○	nein	55	35	90	instabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
ZV Odenwald- kreis ³⁾	2014	99	153	31	46	Keine Be- wertung der Zweckver- bände möglich				Keine Be- wertung der Zweckver- bände möglich	
	2015	132	145	43	16						
	2016	46	104	35	-13						
	2017	16	121	19	-21						
	2018	-13	-6	○	○						
ZV Mittleres Kin- zigtal ³⁾	2014	n.b.	-124	-101	-119	Keine Be- wertung der Zweckver- bände möglich				Keine Be- wertung der Zweckver- bände möglich	
	2015	147	-473	-153	-46						
	2016	13	-94	-160	-122						
	2017	33	-79	-156	-152						
	2018	38	-76	-171	○						

n.b. = nicht bekannt

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

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

- und stabil bei ≥ 70 Punkte,
- und instabil bei < 70 Punkte

²⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:

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

³⁾ Für Zweckverbände gilt gemäß § 27 EigBGes Abs. 1 eine Frist von sechs Monaten zur Aufstellung des Jahresabschlusses. Gemäß Abs. 3 ist der Jahresabschluss innerhalb eines Jahres nach Ablauf des Wirtschaftsjahres festzustellen. Analog der Herleitung der Überörtlichen Prüfung wurde die Frist für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Zweckverbände auf den 31. Oktober des folgenden Jahres festgelegt. Gemäß § 15 EigBGes hat der Eigenbetrieb vor Beginn eines Wirtschaftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2019

ANLAGEN

10 Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Alle kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise und die wichtigsten kommunalen Verbände sind überörtlich zu prüfen. § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)⁵²⁹ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 162.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
Nr. 1	5 kreisfreie Städte ¹⁾ 3 Städte von 100.001 bis 250.000 1 Stadt von 250.001 bis 500.000 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000
Nr. 2	418 kreisangehörige Städte und Gemeinden ¹⁾ 43 Städte und Gemeinden bis 3.000 77 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 133 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 128 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 30 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
Nr. 3	21 Landkreise ²⁾ 1 Landkreis unter 100.000 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000 10 Landkreise von 200.001 bis 300.000 2 Landkreise von 300.001 bis 400.000 1 Landkreis über 400.000
Nr. 4	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Nr. 5	Regionalverband FrankfurtRheinMain
Nr. 6	Zweckverband Raum Kassel
Nr. 7	Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
Nr. 8	Kommunales Gebietsrechenzentrum
Nr. 9	268 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
Nr. 12	16 Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2019 bei insgesamt 6.288.080 (zum 31.12.2018 bei 6.265.809). 1) aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ⁵³⁰ 2) aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ⁵³¹ Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 162: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

529 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318); vgl. Abschnitt 12, S. 327 f. des vorliegenden Berichts.

530 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291.

531 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 183, Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618.

11 Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren zwölf Projekte zu bearbeiten, von denen sechs in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 146 Körperschaften.

11.1 Beendete Prüfungen

11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten sechs Projekte bei insgesamt 71 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 1,6 Milliarden Euro (Ansicht 163). Bei diesem Prüfungsvolumen handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden regelmäßig die Aufwendungen der untersuchten Verwaltungsbereiche zugrunde gelegt.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	42	1.341,9 Mio. €	35,4 Mio. €
216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg a. d. Lahn, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim	14	1.061,0 Mio. €	29,1 Mio. €
217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ Aarbergen, Alheim, Biblis, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Edertal, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Niedenstein, Niederaula, Reichelsheim (Wetterau), Vöhl, Waldbrunn (Westerwald)	14	179,9 Mio. €	3,6 Mio. €
218. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Breuna, Burgwald, Cornberg, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmatal, Willingshausen	14	101,0 Mio. €	2,7 Mio. €

Fachprüfungen	29	289,9 Mio. €	0,9 Mio. €
219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ ekom21 - KGRZ Hessen	1	137,0 Mio. €	n.e.
220. Vergleichende Prüfung „Kultur“ Bad Hersfeld, Bad Homburg v.d. Höhe, Bad Vilbel, Darmstadt, Dreieich, Eschborn, Hanau, Hofheim am Taunus, Kassel, Marburg, Neu-Isenburg, Rödermark, Rüsselsheim am Main, Wiesbaden	14	140,2 Mio. €	n.e.
221. Vergleichende Prüfung „Schwimmbäder und Badeseen“ Freigericht, Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Hainburg, Idstein, Kelsterbach, Mainhausen, Mossautal, Niedernhausen, Riedstadt, Schwalbach am Taunus, Weiterstadt, Hallenbad-Zweckverband im Odenwaldkreis, Zweckverband Hallenschwimmbad Mittleres Kinzigtal	14	11,8 Mio. €	0,9 Mio. €
Summe	71	1.631,8 Mio. €	36,3 Mio. €

¹⁾ Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.
n.e. = nicht ermittelt
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 163: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörterungs- sowie Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 211 Besprechungen geführt.⁵³²

Jede einzelne Kommune erhielt zum Abschluss der Vergleichenden Prüfung einen individuellen Schlussbericht, der vor allem die Positionierung der Gemeinde innerhalb des Vergleichsrings abbildet (§ 6 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale betrug insgesamt rund 36,3 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG ein

⁵³² Die Besprechungsdauer lag bei rund 278 Stunden.

Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Beschlussorganen zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung zu dem Kommunalbericht 2020 zu äußern.

11.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG⁵³³). Vergleichende Prüfungen dienen der Ermittlung des in der Praxis bewährten Handelns. Sie beauftragt mit der „Wahrnehmung der Prüfungen“ öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder geeignete Dritte (§ 5 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG).

In Ansicht 164 sind für die in diesem Bericht vorgestellten sechs Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

533 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 12, S. 326 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2020 beendeten Prüfungen

Haushaltsstrukturprüfungen

216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“

Prüfungsbeauftragter P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Teamleiter, Prüfer
	StB B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	Master of Arts Alexander Stahlheber Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	Bachelor of Arts Tobias Brunke Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“

Prüfungsbeauftragter Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Rosenstraße 2 65189 Wiesbaden mit dem Unterauftragnehmer AMHOCON Management & Consulting GmbH Am Lauterbach 85 65232 Taunusstein	WP/StB Frank Schwed Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Bürgermeister a. D. Michael Hofnagel Projektleiter AMHOCON Management & Consulting GmbH
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Simon Zell Stellvertretender Projektleiter
	Bachelor of Laws (LL.B.) Maria Kuschel Prüferin
	Master of Laws (LL.M.) Rebecca Landefeld Prüferin
	Bachelor of Arts (B.A.) Lars Neubert Prüfer
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherung

218. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“

Prüfungsbeauftragter P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Teamleiter, Prüfer
	StB Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	Dipl.-Kaufrau Annette Schmelzer Prüferin
	Bachelor of Laws Jasmin Eller Prüferin
	Bachelor of Laws Jan Vogel Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer
Fachprüfungen	

219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“

Prüfungsbeauftragter Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Mergenthalerallee 3-5 65760 Eschborn	Dipl.-Phys. Dr. Steffen Reisch-Meissner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Verw. Wiss. Wolfram Gierer Projektleiter
	Dipl.-Wi.-Inf. Maurice Giebel Stellvertretender Projektleiter
	M.Sc. (Cyber Security) Christian Vornhagen Prüfer
	B.Sc. Lina Schütze Prüferin
	RA Dr. Tim Hagenbruch Rechtsanwalt EY Law
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Armin Roth Qualitätssicherung

220. Vergleichende Prüfung „Kultur“

Prüfungsbeauftragter Kienbaum Consultants International GmbH Hafenspitze Speditionstraße 21 40221 Düsseldorf	Dr. Hilmar Schmidt Geschäftsführer/Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Biologin Iris Oguz-Burchart Projektleiterin
	Dipl.-Kauffrau Susanne Gietz Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Kaufmann Martin Dumbs Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Verwaltungswirt, Verwaltungsbetriebswirt Jörg Petzold Prüfer
	M.A. Vanessa Diedrich, Prüferin
	Dipl.-Kaufmann Lars Repkow Qualitätssicherer

221. Vergleichende Prüfung „Schwimmbäder und Badeseen“

Prüfungsbeauftragter Rödl GmbH Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 50678 Köln	Diplom-Kaufmann Alexander Faulhaber Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Diplom-Kaufmann (Europa-Studiengang) Florian Moritz Associate Partner Projektleiter
	Master of Arts, Bachelor of Engineering Benjamin Hufnagel Senior Associate Stellvertretender Projektleiter und Experte für Energiewirtschaft
	Rechtsanwalt, Fachanwalt für Vergaberecht Holger Schröder Partner Experte für Vergaberecht
	Betriebswirtin (IWW) Juliane Port Prüferin
	Bachelor of Arts Tilman Reinhardt Prüfer
	Rechtsanwalt Jörg Schielein, LL.M. Partner Qualitätssicherung

Ansicht 164: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2020 beendeten Prüfungen

11.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in sechs Projekten bei 75 Körperschaften tätig (Ansicht 165). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2021 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“	5 geprüfte Körperschaften: Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden
223. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“	2 geprüfte Körperschaften: Regionalverband FrankfurtRheinMain, Zweckverband Raum Kassel
224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“	18 geprüfte Körperschaften: Bad Zwesten, Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Jossgrund, Lichtenfels, Limeshain, Mengerskirchen, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wanfried, Wildeck
225. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“	18 geprüfte Körperschaften: Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg, Volkmarsen
Fachprüfungen	
226. Vergleichende Prüfung „Immobilienmanagement“	16 geprüfte Körperschaften Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Bürstadt, Fritzlar, Fürth/Odenwald, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Mücke, Niestetal, Runkel, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach, Wettenberg
227. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden II“	16 geprüfte Körperschaften Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg, Stockstadt am Rhein, Willingen (Upland)

Ansicht 165: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich fünf weitere Vergleichende Prüfungen bei 63 kommunalen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts in der Ausschreibungsphase.

12 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 1 Zuständige Behörde⁵³⁴

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen⁵³⁵

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,

7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

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

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main,⁵³⁶
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁵³⁷
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,⁵³⁸
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer

534 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

535 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

536 § 4 Absatz 1 Nr. 5 zuletzt geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 152).

537 § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

538 § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

Verbandsmitglieder einbezogen werden,⁵³⁹

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.⁵⁴⁰

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

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht⁵⁴¹

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

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

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

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

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

§ 6 Prüfungsergebnis⁵⁴²

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde sowie dem Rechnungsprüfungsamt zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

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

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 der Hessischen Gemeindeordnung und den Rechnungsprüfungsämtern bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden

539 § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

540 § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.).

541 § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

542 § 6 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 3 Satz 2 geändert durch Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

13 Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter

Stefan Nickel
Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
Referatsleiter ÜP1

Dr. Marc Gnädinger
Ministerialrat
Referatsleiter ÜP2

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Referentin

Mark Salama
Regierungsdirektor
Projektleiter
(bis 31.12.2019)

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsoberrätin
Projektleiterin

Felix Volk
Referent

Thomas Ihrig
Referent

Konstanze Berlit
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Rechnungsrat
Projektleiter

Ferdinand Koob
Oberinspektor
Sachbearbeiter

Nina Matthes
Verwaltungsmitarbeiterin
(bis 31.01.2020)

Heidrun Funk
Verwaltungsmitarbeiterin
(ab 01.08.2020)

Natascha Ehret
Verwaltungsmitarbeiterin

„Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ – 216. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – 217. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“ – 218. Vergleichende Prüfung

„Kommunales Gebietsrechenzentrum“ – 219. Prüfung

„Kultur“ – 220. Vergleichende Prüfung

„Schwimmbäder und Badeseen“ – 221. Vergleichende Prüfung

