



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2019

Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag
Eingegangen am 5. November 2019

20. Wahlperiode

Drucksache 20/1309
Ausgegeben am 8. November 2019

Kommunalbericht 2019

Dreiunddreißigster 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: Henrich Druck+Medien GmbH
Schwanheimer Straße 110, 60528 Frankfurt am Main

Redaktionsschluss: 17. Oktober 2019

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

und

Kanzlei des Hessischen Landtags,
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.250

Landtagsdrucksache 20/1309



Vorwort

Die Finanzen der hessischen Kommunen entwickelten sich im Jahr 2018 unterschiedlich. Während es 290 Kommunen gelang, einen Finanzierungsüberschuss zu erzielen, verzeichneten noch immer 155 Kommunen Defizite. Die Geldschulden in den kommunalen Haushalten konnten um 4.731 Millionen Euro reduziert werden. Sie beliefen sich zum 31. Dezember 2018 auf 12.877 Millionen Euro (Vorjahr 17.608 Millionen Euro). Hier zeigen sich insbesondere Wirkungen des Entschuldungsprogramms Hessenkasse. In dessen Folge reduzierten sich die Liquiditätskredite von 5.523 Millionen Euro auf 545 Millionen Euro. 355 Kommunen und damit 80 Prozent aller 445 hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Liquiditätskredite.

Ziel unserer vergleichenden Prüfungen ist es, kommunale Problembereiche zu identifizieren und hierfür erfolgversprechende, in der Praxis erprobte Lösungen aufzuzeigen. Durch das „Lernen von den Besseren“ sollen auch die noch defizitären Kommunen Handlungsspielraum zurückgewinnen. Die ausgesprochenen Empfehlungen richten sich daher nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften, sondern können letztlich für alle Kommunen hilfreich sein.

Im Kommunalbericht 2019 werden vier Haushaltsstrukturprüfungen sowie drei Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 87 Körperschaften in die Prüfungen einbezogen. Bei den Haushaltsstrukturprüfungen lag der Fokus auf der Frage, wie die Haushaltskonsolidierung gelingen kann. Bei der Prüfung „Interkommunale Zusammenarbeit“ wurde ein Fahrplan für freiwillige Fusionen erarbeitet sowie Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag definiert. In einer der Fachprüfungen analysierte die Überörtliche Prüfung vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes den Stand der Digitalisierung von Interaktionen mit den Bürgern und Prozessen innerhalb der Verwaltung. Ein Digitalisierungsleitfaden wurde als Hilfestellung für die Kommunen erarbeitet.

Besonders erwähnen möchte ich noch das 25-jährige Bestehen der Überörtlichen Prüfung in diesem Jahr. Das am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften mit seinen neun Paragraphen bedurfte seither keiner Anpassung. Es fanden rund 230 Prüfungen bei insgesamt über 3.000 Vor-Ort-Terminen in den Kommunen statt. Hierbei wurden fast 100 Milliarden Euro Haushaltsvolumen geprüft. Unsere Prüfungen hatten immer auch beratende Elemente, die wir mit den Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden diskutiert haben. Die Verbesserungsvorschläge summierten sich in diesem Zeitraum auf über drei Milliarden Euro. Die Erfahrungen aus 25 Jahren haben ein Bewusstsein geschaffen, dass „die ÜP“ ein Teil der kommunalen Familien ist.

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 2019 möglich.

Darmstadt, im November 2019



Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Redaktionelle Hinweise	IX
LEITSÄTZE	1
1. Leitsätze	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – 208. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – 209. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden – 210. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ – 211. Vergleichende Prüfung	9
1.5 „Kommunale Versorgungskassen“ – 212. Vergleichende Prüfung	11
1.6 „Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung	13
1.7 „Vertragsmanagement“ – 214. Vergleichende Prüfung	15
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	17
2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2018	18
2.1 Haushaltssituation	18
2.1.1 Schulden der Kernhaushalte.....	20
2.1.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs.....	22
2.2 Einnahmen	24
2.2.1 Bereinigte Einnahmen	24
2.2.2 Steuereinnahmen	26
2.2.3 Realsteuerhebesätze.....	27
2.3 Ausgaben	29
2.3.1 Bereinigte Ausgaben	29
2.3.2 Personalausgaben.....	30
2.3.3 Sachinvestitionen	32
2.3.4 Laufender Sachaufwand.....	35
2.3.5 Kulturausgaben	35
2.4 Kommunalmonitor.....	38
2.5 Kommunales Beratungszentrum – Partner der Kommunen	38

2.6	Aktuelle Entwicklungen und Ausblick.....	40
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN		43
3.	„Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – 208. Vergleichende Prüfung	44
3.1	Vorbemerkungen.....	44
3.2	Leitsätze.....	46
3.3	Haushaltslage.....	47
3.4	Gesamtverschuldung.....	55
3.5	Konsolidierung.....	58
3.6	Finanzierung der Schulträgerschaft.....	71
3.7	Organisation des internen Kontrollsystems (IKS).....	77
3.8	Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldungen.....	80
3.9	Rechnungsprüfungsämter	84
3.10	Ausblick.....	86
4.	„Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – 209. Vergleichende Prüfung	88
4.1	Vorbemerkung.....	88
4.2	Leitsätze.....	90
4.3	Haushaltslage.....	91
4.4	Personalaufwendungen.....	101
4.5	Tageseinrichtungen für Kinder.....	102
4.6	Gebühren	112
4.7	Freiwillige Leistungen.....	115
4.8	Ausblick.....	117
5.	„Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ – 210. Vergleichende Prüfung.....	118
5.1	Vorbemerkung.....	118
5.2	Leitsätze.....	120
5.3	Haushaltslage.....	121
5.4	Gesamtschulden	130
5.5	Kommunaler Schutzschirm.....	133
5.6	Hessenkasse.....	136
5.7	Allgemeine Verwaltung.....	138
5.8	Tageseinrichtungen für Kinder.....	140
5.9	Gebührenhaushalte	143
5.10	Zusammenfassung und Ausblick.....	151
6.	„Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ – 211. Vergleichende Prüfung.....	154
6.1	Vorbemerkung.....	154

6.2	Leitsätze	157
6.3	Haushaltslage	158
6.4	Haushaltskonsolidierung	166
6.5	Interkommunale Zusammenarbeit	172
6.6	Chancen und Risiken einer Gemeindefusion	177
6.7	Verfahrensmodell zur Gemeindefusion	188
6.8	Ausblick	189
6.9	Anhang	191
FACHPRÜFUNGEN		197
7.	„Kommunale Versorgungskassen“ – 212. Vergleichende Prüfung	198
7.1	Vorbemerkung	198
7.2	Leitsätze	200
7.3	Organisationsstrukturen	202
7.4	Beamtenversorgungskassen	204
7.5	Zusatzversorgungskassen	211
7.6	Rechnungslegung	217
7.7	Vermögensanlage	222
7.8	Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand	225
7.9	Zusammenfassung und Ausblick	227
8.	„Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung	230
8.1	Vorbemerkung	230
8.2	Leitsätze	232
8.3	Status quo	233
8.4	Wesentliche Digitalisierungsanforderungen	236
8.5	Open Government und E-Government	237
8.6	E-Administration	245
8.6.1	Planung des Digitalisierungsprozesses	245
8.6.2	Organisation des IT-Betriebs	247
8.6.3	Interne Verwaltungsprozesse	251
8.7	Weitere Verwaltungsprozesse	255
8.7.1	Finanzwesen	255
8.7.2	Kinderbetreuung	260
8.8	Digitalisierung als Chance für den Ausbau von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)	263
8.9	Digitalisierungsleitfaden für die Kommune 4.0	265
8.10	Zusammenfassende Darstellung des Digitalisierungsfortschritts und Ausblick	265

9. „Vertragsmanagement“ – 214. Vergleichende Prüfung	268
9.1 Vorbemerkung	268
9.2 Leitsätze	269
9.3 Vertragsmanagement	270
9.4 Versicherungsmanagement	276
9.5 Beschaffungsmanagement	289
9.6 Ausblick	293
ANLAGEN	295
10. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	296
11. Prüfprogramm	297
11.1 Beendete Prüfungen.....	297
11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen	297
11.1.2 Prüfungsbeauftragte.....	299
11.2 Laufende Prüfungen	303
12. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	304
13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften .	306

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

1. Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – 208. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 44.

In den Jahren 2013 bis 2017 zeigten sich bei den Landkreisen deutliche Konsolidierungsfortschritte. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf wies als einziger einen stabilen Haushalt aus. Die Haushaltslage der Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Limburg-Weilburg war fragil. Die Haushalte der Landkreise Hochtaunus, Lahn-Dill, Darmstadt-Dieburg und Kassel waren konsolidierungsbedürftig. Seite 47 ff.

In der Allgemeinen Verwaltung haben die Personalkosten mit 60 Prozent den größten Anteil. Hier wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,4 Millionen Euro ermittelt. Dies entspricht 101,9 Vollzeitäquivalenten. Auf die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel entfielen mit 37,7 VZÄ und 34,0 VZÄ die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale. Seite 58 f.

Für die Schulträgerschaft wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 19,2 Millionen Euro errechnet. Alleine auf den Landkreis Kassel entfielen 6,9 Millionen Euro. Er bewirtschaftete seine Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal und hatte eine Mehrbelastung bei den Reinigungskosten von 2,4 Millionen Euro oder 56,4 Prozent. Seite 59 ff.

Ein Internes Kontrollsystem kann seine Wirksamkeit nur entfalten, wenn organisatorische Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip durch EDV-Zugriffsrechte abgebildet werden. Bei den Subsystemen wurden Schwachstellen bei den Zugriffsberechtigungen und den Kontrollmaßnahmen festgestellt. Alle Landkreise sollten ihre Schwachstellen bei ihrem EDV-gestützten Internen Kontrollsystem beseitigen und damit Risiken für dolose Handlungen minimieren. Seite 77 ff.

Die an die Statistik gemeldeten Zahlungsflüsse müssen mit den Zahlungsflüssen der Gesamtfinanzzrechnung übereinstimmen. Die höchsten Abweichungen wiesen die Landkreise Lahn-Dill (13,4 Millionen Euro), Limburg-Weilburg (10,4 Millionen Euro) und Marburg-Biedenkopf (3,8 Millionen Euro) zwischen der Gesamtfinanzzrechnung 2017 und der finanzstatistischen Meldung auf. Nur der Landkreis Hersfeld-Rotenburg wies keine Abweichungen auf. Geringe Abweichungen hatten die Landkreise Hochtaunus, Darmstadt-Dieburg und Kassel. Seite 80 ff.

1.2 „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – 209. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 88.

- Dieburg und Höchst i. Odw. wiesen von 2013 bis 2017 ein positives Ordentliches Ergebnis auf. Erst 2017 waren die Haushalte aller 14 Kommunen stabil. Insgesamt zeigt dies eine positive Trendumkehr.** Seite 91 ff.
- Die Personalaufwendungen allein auf den Median zu reduzieren, würde zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von rund vier Millionen Euro führen.** Seite 101 ff.
- Bei den Gebührenhaushalten in den Bereichen Wasser und Abwasser lagen kostendeckende Gebührenkalkulationen vor.** Seite 112 ff.
- In Kriftel, Seligenstadt, Birkenau, Groß-Zimmern, Bad Schwalbach, Hungen, Raunheim und Höchst i. Odw. entsprachen die Haushaltssicherungskonzepte nicht den Vorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport. Sie definierten weder das Ziel, den Haushaltsausgleich anzustreben, noch benannten sie konkrete und im Finanzvolumen definierte Maßnahmen, um das Ziel auch erreichen zu können.** Seite 100
- Keine Kommune hielt durchgehend die Fristen zur Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse ein. Den Zielvorgaben des entsprechenden Erlasses ist zu folgen.** Seite 96

1.3 „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden – 210. Vergleichende Prüfung

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

Die Kommunen kamen dem Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses näher. So Seite 121 ff.

- reduzierte sich der kumulierte Fehlbetrag des Ordentlichen Ergebnisses von 2013 (24,5 Millionen Euro) um 90 Prozent auf 2,4 Millionen Euro in 2017,
- erreichten Dornburg, Hohenahr, Lahnau und Liederbach am Taunus bereits 2013 nennenswerte Liquiditätsüberschüsse zur Substanzerhaltung¹; in 2017 erfüllten mit Ausnahme von Lahnau und Löhnberg alle geprüften Kommunen die Zielquote,
- reduzierten sich die Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse von 584 Tage (Jahresabschluss 2013) auf noch immer 319 Tage (Jahresabschluss 2015).

Im gesamten Zeitraum 2013 bis 2017 wiesen Dornburg, Hohenahr, Lahnau und Liederbach am Taunus eine stabile Haushaltslage auf. Bei sieben Kommunen lag eine fragile Haushaltslage vor. Nur die Haushaltslage der drei Schuttschirmkommunen (Brachtal, Hirschhorn (Neckar) und Löhnberg) war weiter konsolidierungsbedürftig. Seite 130

Das Regierungspräsidium Gießen und der Landrat des Lahn-Dill-Kreises genehmigten jeweils als Aufsichtsbehörde die Haushalte von Löhnberg und Hohenahr, die den Vorgaben des Landes zur Genehmigung von Haushalten nicht vollständig entsprachen. Seiten 129 f, 132 f.

Sinntal hatte mit rund 445.000 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung. Seite 139 f.

Liederbach am Taunus wies mit 5,6 Vollzeitäquivalenten den höchsten Personalüberhang in den eigenen Kindertageseinrichtungen auf. Seite 142 f.

Keine Kommune erhob ihre Gebühren unter Anwendung aller Vorgaben des Gesetzes über kommunale Abgaben und der aktuellen Rechtsprechung. Gebührenkalkulationen lagen nicht vor oder wiesen Mängel auf. Seite 145 f.

Dornburg, Liederbach am Taunus, Löhnberg und Ronneburg erhoben keine kostendeckenden Gebühren für die Wasserversorgung. In der Abwasserbeseitigung wies keine Kommune eine dauerhafte Unterdeckung aus. Seite 143 ff.

1 Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften versteht darunter seit Jahren die sogenannte Selbstfinanzierungsquote („Doppische freie Spitze“ ≥ 8 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel).

1.4 „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ – 211. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 154.

In allen geprüften Kommunen wird in den kommenden zehn Jahren knapp ein Drittel der Beschäftigten altersbedingt ausscheiden; in Allendorf (Lumda) und Antrifttal sogar weit überdurchschnittlich rund 50 Prozent. Der Handlungsdruck, der durch den demografischen Wandel für die Kommunen entsteht, ist beträchtlich. Seite 168

Eine umfassende Interkommunale Zusammenarbeit stellt eine gute Grundlage dar, um den Handlungsdruck wirksam abfangen zu können. Seite 174

Die Gemeinden Oberweser und Wahlsburg haben durch den Bürgerentscheid vom 28. Oktober 2018 parallel zur Prüfung sogar die Fusion der beiden Kommunen beschlossen. Basis für das positive Bürgervotum waren neben der langjährigen, gemeindeübergreifenden Verbundenheit der Vereine, Schulen und Kirchen vor allem die Zusammenarbeit der Rathäuser der beiden Gemeinden in allen Aufgaben der laufenden Verwaltung bereits im Vorfeld der Fusion. Seite 174 f.

Die maßgeblichen Vorteile einer Gemeindefusion sind: Seite 172 ff.

- Spezialisierungen der Beschäftigten in der Verwaltung
- Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven
- Krankheits- und Urlaubsvertretungen
- Qualitätssteigerung der Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Bürger sowie
- Synergieeffekte in der Verwaltung
- ggf. Einwohnerveredlung im KFA und
- Landeshilfen zur Entschuldung

Seite 177 ff.

Bei den weiteren untersuchten Kommunen war die Interkommunale Zusammenarbeit noch nicht stark ausgeprägt. Seite 174

Die Haushaltsstruktur der untersuchten Kommunen weist ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 10,5 Millionen Euro auf. Alleine Schmitten (rund 1,5 Millionen Euro) und Lohra (rund 1,0 Millionen Euro) könnten knapp ein Viertel des Gesamtvolumens realisieren. Seite 166 ff.

Das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine simulierte freiwillige Fusion liegt bei weiteren 5,1 Millionen Euro. Dieses resultiert insbesondere aus der einmaligen Entschuldung durch das Land Hessen, die eine jährliche Entlastung des Zins- und Tilgungsdienstes von 3,2 Millionen Euro bewirkt sowie den Mehreinnahmen der fusionierten Gemeinden durch den Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 1,6 Millionen Euro. Seite 177

Die Überörtliche Prüfung hat einen Fahrplan zur Fusion erarbeitet und allgemeine Grundlagen für einen Grenzänderungsvertrag zusammengestellt. Seite 187 ff.

1.5 „Kommunale Versorgungskassen“ – 212. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 198.

Die Beamtenversorgungskassen (BVK) verfolgten unterschiedliche Ansätze bei der Finanzierung der Umlagen.

Seite 205 f.

- Die BVK Wiesbaden verteilte durch eine einheitliche Umlage alle Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung solidarisch auf die Mitglieder.
- Die BVK Darmstadt sicherte die nicht planbaren Verpflichtungen der Mitglieder aus hohem Lebensalter oder vorzeitigem Eintritt des Versorgungsfalls ab.
- Die BVK Kassel übernahm alle Verpflichtungen, modifizierte die Umlage jedoch risikoorientiert für die Mitglieder.

Ursache der heterogenen Struktur bei der Finanzierung waren die jeweilige Regelungen in den Satzungen. Diese drückten den von den Mitgliedern bevorzugten Finanzierungsansatz aus.

Das Verhältnis aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern verringerte sich bei summarischer Betrachtung der Kassen von 101,9 Prozent im Jahr 2015 auf 97,9 Prozent im Jahr 2017. Die Verringerung dieses Verhältnisses führt dazu, dass die steigenden Versorgungsverpflichtungen durch Umlagen für eine sinkende Zahl aktiver Beamter mitfinanziert werden.

Seite 207 ff.

Die BVK Kassel und Wiesbaden bauten ihre Rücklagen auf. Die BVK Darmstadt hielt ihre Rücklagen konstant auf niedrigem Niveau. Die Bildung von Rücklagen bewertet die Überörtliche Prüfung aufgrund des Trends eines sinkenden Verhältnisses aktiver Beamter in Bezug auf die Versorgungsempfänger als angemessen.

Seite 222 f.

Die Zusatzversorgungskassen (ZVK) Darmstadt, Kassel und Wiesbaden wendeten die für sie geltenden handelsrechtlichen Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB sowie die allgemeinen handelsrechtlichen Vorschriften der §§ 238 bis 335 HGB nicht vollumfänglich an. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und bei der Bewertung der Finanzanlagen. Die Aufsichtsbehörde beanstandete diese Vorgehensweise nicht.

Seite 217 ff.

Die ZVK Frankfurt hatte im Vergleich das niedrigste Verhältnis von Versicherten zu Rentnern und wies bei den Bestandsdaten wesentliche Unterschiede zu den anderen Kassen auf. Hieraus resultieren für die Mitglieder der ZVK Frankfurt in der Pflichtversicherung Nachteile gegenüber den anderen Kassen in Bezug auf die Risiken der Finanzierung der Renten. Dies verdeutlicht der im Vergleich mit 3,5 Prozent der Bemessungsgrundlage höchste Umlagesatz für das Sanierungsgeld der ZVK Frankfurt.

Seite 213

Die ZVK verfolgten unterschiedliche Strategien bei der Vermögensanlage. Aufgrund der Niedrigzinsphase war insgesamt ein Rückgang der Renditen seit dem Jahr 2010 zu verzeichnen. Über den Betrachtungszeitraum von acht Jahren wirkte sich die gegenüber der ZVK Darmstadt diversifizierte Anlagestrategie der ZVK Kassel und Wiesbaden positiv auf die Rendite aus.

Seite 224 f.

Seite 225 ff.

Durch die Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand droht ab dem Jahr 2021 durch die Steuerpflicht der Serviceleistungen eine voraussichtliche Mehrbelastung für die Mitglieder in Höhe von rund 535.000 Euro je Jahr. Diese Mehrbelastung kann verhindert werden, wenn die Mitglieder die Aufgabe der Entgeltfestsetzung einschließlich der Festsetzungsbefugnisse in Gänze auf die Versorgungskassen übertragen. Hierzu sind Rechtsänderungen erforderlich.

1.6 „Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 230.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet die Kommunen bis Ende 2022, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen. Bei allen Kommunen bestand ein hoher Aufklärungs- und Informationsbedarf zu den Anforderungen. Der Umsetzungsfortschritt war heterogen und zeigte Verbesserungspotenziale. Seite 245 f.

Das OZG definiert erstmals eine Pflicht der Verwaltung zur Digitalisierung. Die Verwaltungsdigitalisierung ist mit der Umsetzung des OZG nicht abgeschlossen. Auch die internen Abläufe sind entsprechend zu optimieren. Alle Kommunen stellten zumindest elektronisch abrufbare Formulare im Kommunalportal bereit. Seite 245 f.

Insgesamt besteht ein hoher Nachholbedarf in Bezug auf eine systematische IT-Entwicklungsplanung, den auch das Land proaktiv begleiten sollte. Seite 245 f.

Bürger und Unternehmen erwarten, dass Dienstleistungen der Verwaltung auf einem Qualitätsniveau angeboten werden, das mit dem der Privatwirtschaft vergleichbar ist. Deshalb bedarf es noch weiterer Anstrengungen, bis die gesetzlichen Anforderungen und die Erwartungen der Bürger erfüllt sind. Seite 265

Kommunen haben die Pflicht aber auch die Chance für eine umfassende Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse. Ohne Koordination droht eine heterogene kommunale IT-Landschaft mit einer Vielzahl von kommunalen Insellösungen. Hier sind auch das Land und die kommunalen Spitzenverbände gefordert, um ein einheitliches Vorgehen zu fördern. Zusammen sollten sie darauf hinwirken, Seite 265

- durch Fachverfahrenshersteller Schnittstellen und Online-Dienste für ihre Fachanwendungen nach einheitlichen Standards entwickeln zu lassen,
- die Bekanntheit der IT-Landesstrategie auf der kommunalen Ebene zu verbessern und die Landesstrategie auch auf kommunale IT-Themen auszurichten,
- die kommunale Ebene gezielt bei der Planung des Digitalisierungsprozesses zu unterstützen, um Insellösungen zu vermeiden,
- zur Gewährleistung einer ebenenübergreifenden Kommunikation, die Einführung der E-Akte in der Kommunalverwaltung zu unterstützen,
- in Abstimmung mit der kommunalen Ebene künftig weitere zentrale Angebote (analog Landesamtsportal und Sozialportal) für die Integration in Kommunalportale bereitzustellen.

Um eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung durchgängig zu ermöglichen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, kein Unterschriftenfeld in elektronischen Formularen aufzunehmen. Mit der digitalen Authentifizierung wird das Schriftformerfordernis erfüllt, es sei denn eine Fachvorschrift erfordert zwingend die handschriftliche Unterschrift. Seite 240

Seite 263

Digitale Prozesse erleichtern die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), weil insbesondere die räumliche Entfernung überwunden wird. Dieses Potenzial sollte genutzt werden.

Seite 255

Alle Kommunen hatten einen digitalen (Rechnungs)-Workflow im Einsatz bzw. planten die Einführung. Dies ermöglicht schnellere Durchlaufzeiten und damit Effizienzsteigerungen. Die Verarbeitung von E-Rechnungen war jedoch ausbaufähig.

1.7 „Vertragsmanagement“ – 214. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 268.

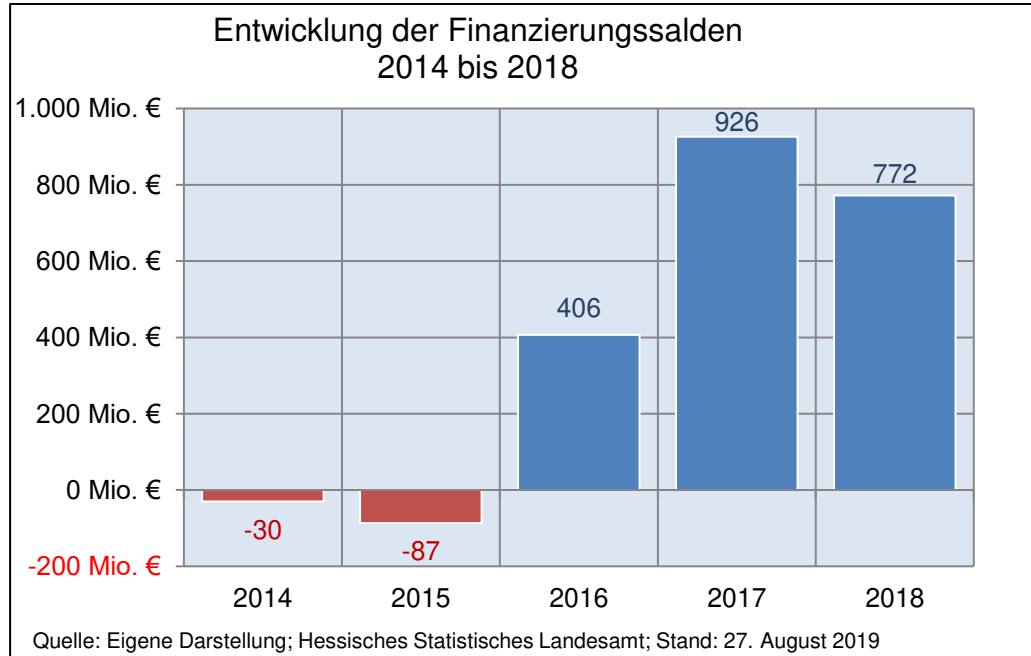
- Nur Groß-Umstadt hatte ein zentrales Vertragsmanagement implementiert.** Seite 271
- Alle Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger hatten die wesentlichen Versicherungen (Sach- und Haftpflichtversicherung) abgeschlossen.** Seite 277
- Das sogenannte KRISTALL-Konzept (Sachversicherungskonzept ohne Versicherungssummen) verspricht umfassenden Schutz, führte aber bei neun Körperschaften dazu, dass kein Überblick über die Versicherungssummen vorlag. Roßdorf hatte nach Abschluss des KRISTALL-Konzepts eine Altversicherung nicht gekündigt und war über sieben Jahre doppelt versichert. Dies verursachte zusätzliche Gesamtkosten von circa 36.000 Euro.** Seite 277 f.
- Witzenhausen hatte eine Maschinenversicherung für ein Schwimmbad, das bereits abgerissen war.** Seite 281 f.
- Acht Körperschaften hatten eine pauschale Elektronikversicherung für sämtliche Geräte der Bürotechnik abgeschlossen. Eine solche Pauschalversicherung ist aus versicherungstechnischer Sicht nicht zu empfehlen, weil überschaubare Risiken (Geräte mit geringem Zeitwert) versichert werden.** Seite 283 f.
- Alle Kommunen hatten eine Vermögenseigenschadenversicherung (Nettoprämie: 91.500 Euro über alle Vergleichskörperschaften im Jahr). Sie wurde nur in Einzelfällen in Anspruch genommen. Auch bei dieser Pauschalversicherung haben die Körperschaften im Einzelfall eine Risikoabwägung anhand der Schadensquoten vorzunehmen.** Seite 286 f.

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinancen im Jahr 2018

2.1 Haushaltssituation

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Kommunen² 2018 einen positiven Finanzierungssaldo³ von 772 Millionen Euro (Ansicht 1).⁴ Damit übertreffen die bereinigten Einnahmen im dritten Jahr in Folge die bereinigten Ausgaben.⁵



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2014 bis 2018

- 2 Die insgesamt 445 Kommunen setzen sich zusammen aus fünf kreisfreien Städten, 21 Landkreisen, 418 kreisangehörigen Gemeinden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV). Die Fusion der bisherigen Stadt Beersfelden und der Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal im Odenwaldkreis zur neuen Stadt Oberzent erfolgte zum 1. Januar 2018. Sie ist daher an dieser Stelle berücksichtigt.
- 3 Finanzstatistisch können Ergebnishaushalt und -rechnung gegenwärtig nicht nachgezeichnet werden. So werden in der Finanzstatistik insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge (Kassenwirkungsprinzip).
- 4 Der kommunale Finanzierungssaldo 2018 von 772 Millionen Euro (2017: 926 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 22.094 Millionen Euro (2017: 21.551 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 21.321 Millionen Euro (2017: 20.625 Millionen Euro). Quelle: Auswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes. Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2014 bis 2017 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2018 dagegen auf der Kassenstatistik.
- 5 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 2017 belief sich der Finanzierungssaldo auf 926 Millionen Euro. Der aktuelle Finanzierungssaldo 2018 verringerte sich mit rund 150 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahr. Die größte Verbesserung gegenüber dem Vorjahr verzeichnete demgegenüber die Stadt Frankfurt am Main. Deren Finanzierungssaldo verbesserte sich von -189 Millionen Euro (2017) auf 12 Millionen Euro (2018). Die größte Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr entfiel auf die Landeshauptstadt Wiesbaden. Deren Finanzierungssaldo ging von 77 Millionen Euro (2017) auf -10 Millionen Euro (2018) zurück.

Der insgesamt positive hessische Finanzierungssaldo ist im Flächenländervergleich keine Besonderheit. In allen Flächenländern erreichen die Kommunen nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes⁶ in ihren Kernhaushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors (sog. Extrahaushalte) im Jahr 2018 Finanzierungsüberschüsse (Ansicht 2). Der hessische Wert für die kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2018 liegt mit 100 Euro je Einwohner unter dem Flächenländerdurchschnitt von 128 Euro je Einwohner.⁷

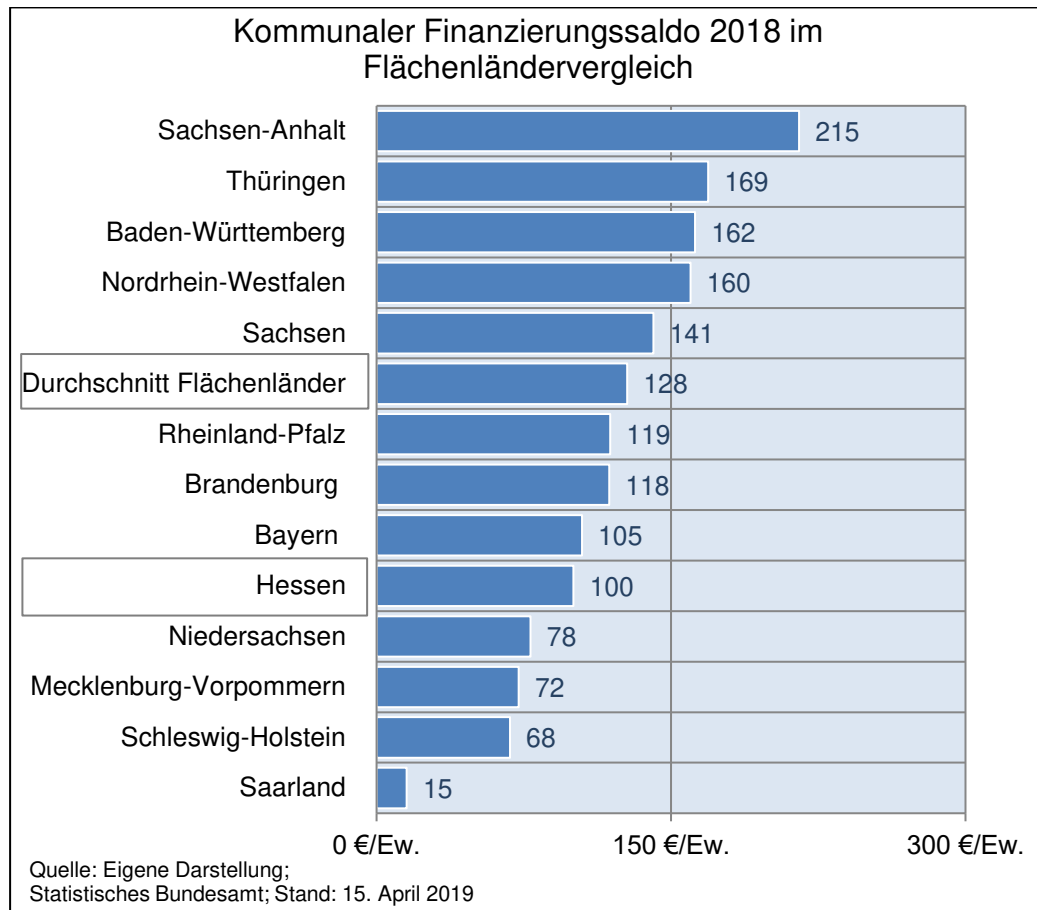
6 Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2018, Version vom 15. April 2019.

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

Nach Veröffentlichung des Kommunalberichts hat das Hessische Statistische Landesamt mitgeteilt, dass bei den Merkmalen Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Umsatzsteueranteil sowie der Gewerbesteuerumlage Korrekturen vorzunehmen sind. Dadurch verändern sich in der Folge die bereinigten Einnahmen sowie der Finanzierungssaldo. Beide Größen fallen niedriger aus als in der Druckversion des Kommunalberichts 2019 ursprünglich angegeben.

Für die Onlineversion des Kommunalberichts 2019 wurden diese Änderungen berücksichtigt. Das Statistische Bundesamt wird die Korrekturen jedoch nicht mehr berücksichtigen, da die Kassenstatistik dort nie nachträglich korrigiert wird. Damit können die im Kommunalbericht 2019 aufgeführten Ländervergleiche ebenfalls nicht korrigiert werden. Das betrifft insbesondere die Steuern, die bereinigten Einnahmen und den Finanzierungssaldo. Die drei Größen müssten um jeweils 122,8 Millionen Euro niedriger ausfallen. Das ist bei Ländervergleichen zu berücksichtigen.

7 Der Finanzierungssaldo der Kommunen der Flächenländer liegt 2018 bei knapp 9,8 Milliarden Euro. Der hessische Wert für die Kern- und Extrahaushalte liegt bei 624 Millionen Euro (darunter die Kernhaushalte mit einem Überschuss von 644 Millionen Euro). Der hessische Wert weicht aufgrund unterschiedlicher Abgrenzung stark von dem publizierten Wert des Hessischen Statistischen Landesamtes für die kommunalen Kernhaushalte von 772 Millionen Euro ab. Bei allen Flächenländervergleichen wird mit den Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2017 gerechnet.



Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2018 im Flächenländervergleich

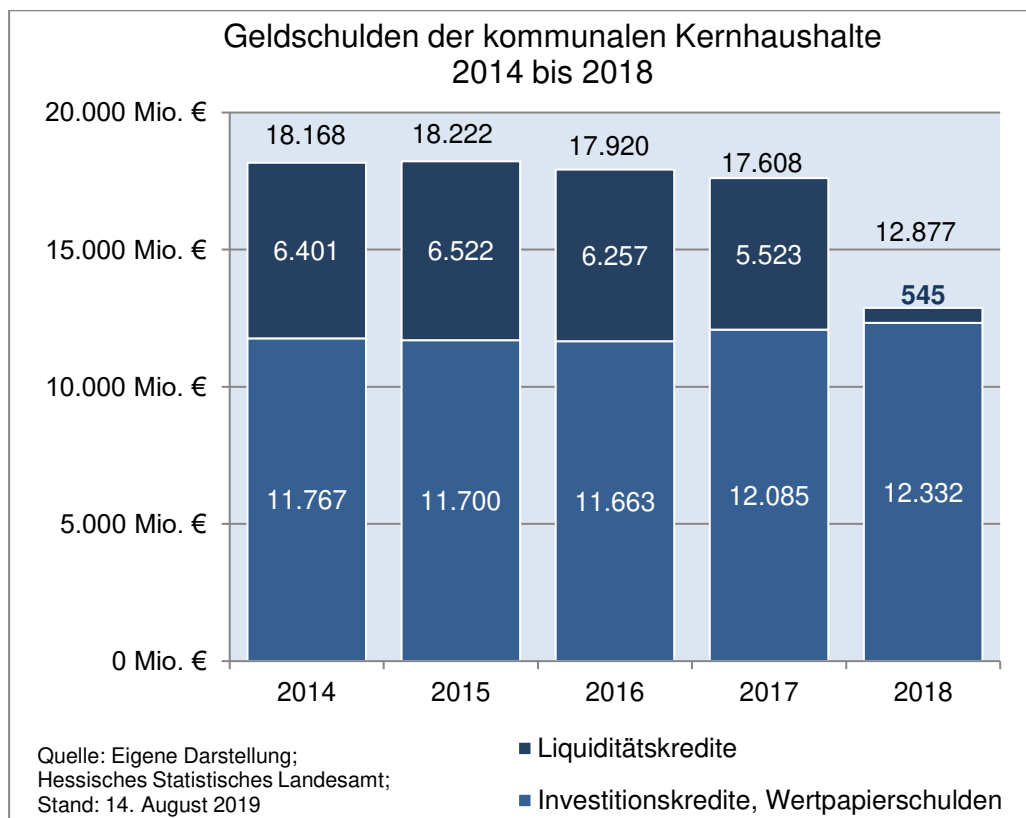
Der positive Finanzierungssaldo für Hessen darf ebenfalls nicht darüber hinwegtäuschen, dass von den 445 hessischen Kommunen im Jahr 2018 insgesamt 155 Finanzierungsdefizite im Kernhaushalt ausweisen. Deren Finanzierungsdefizite summieren sich auf zusammen -368 Millionen Euro. Demgegenüber wiesen 290 Kommunen Finanzierungsüberschüsse auf, die sich auf insgesamt 1.140 Millionen Euro summierten. Defizitäre Kommunen sollten weiterhin alle Anstrengungen für die Haushaltskonsolidierung unternehmen, um den dauerhaften Haushaltsausgleich sicherzustellen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 4 HGO⁸).

2.1.1 Schulden der Kernhaushalte

Ansicht 3 stellt die Entwicklung der Geldschulden⁹ in den kommunalen Kernhaushalten der letzten fünf Jahre dar.

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

9 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2014 bis 2018 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



Ansicht 3: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2014 bis 2018

Im Jahr 2015 sind die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte leicht von 18.168 Millionen Euro auf 18.222 Millionen Euro gestiegen. Im Jahr 2016 sanken die Schulden um rund 300 Millionen Euro auf 17.920 Millionen Euro. Im Jahr 2017 wurden die Schulden zum zweiten Mal in Folge um rund 300 Millionen Euro auf den Endjahresstand von 17.608 Millionen Euro reduziert. Mit dem Jahr 2018 erfolgte eine deutliche Entschuldung durch das Landesprogramm der Hessenkasse.¹⁰ In dessen Folge reduzierten sich die Liquiditätskredite auf 545 Millionen Euro. Auch wenn in 2018 die Investitionskredite und Wertpapiersschulden von 12.085 Millionen Euro auf 12.332 Millionen Euro gestiegen sind, konnten die Geldschulden der Kernhaushalte insgesamt auf 12.877 Millionen Euro reduziert werden.

Die Liquiditätskredite machten zum 31. Dezember 2018 insgesamt nur noch vier Prozent der Kernhaushaltsgeldschulden aus (Vorjahr: 31 Prozent). Zusammen 355 Kommunen und damit 80 Prozent aller 445 hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Liquiditätskredite. Die lediglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung angedachten Geldschulden sind damit wieder zu einer Ausnahme unter den hessischen Kommunen geworden. Den höchsten absoluten Bestand an Liquiditätskrediten wies Ende des Jahres 2018 Frankfurt am Main mit 143 Millionen Euro aus (191 Euro je Einwohner). Nur vier Kommunen hatten zum 31. Dezember 2018 Werte von über 500 Euro je Einwohner.¹¹

Den höchsten Schuldenstand im Kernhaushalt hatte Ende 2018 Heringen (Werra) mit 8.183 Euro je Einwohner. Zusammen mit Bad Karlshafen (6.391

Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat.

¹⁰ GVBl. 2018, S. 59 ff.

¹¹ Rüsselsheim am Main (866 Euro je Einwohner), Bad Soden am Taunus (754 Euro je Einwohner), Schlüchtern (558 Euro je Einwohner) und Bruchköbel (544 Euro je Einwohner).

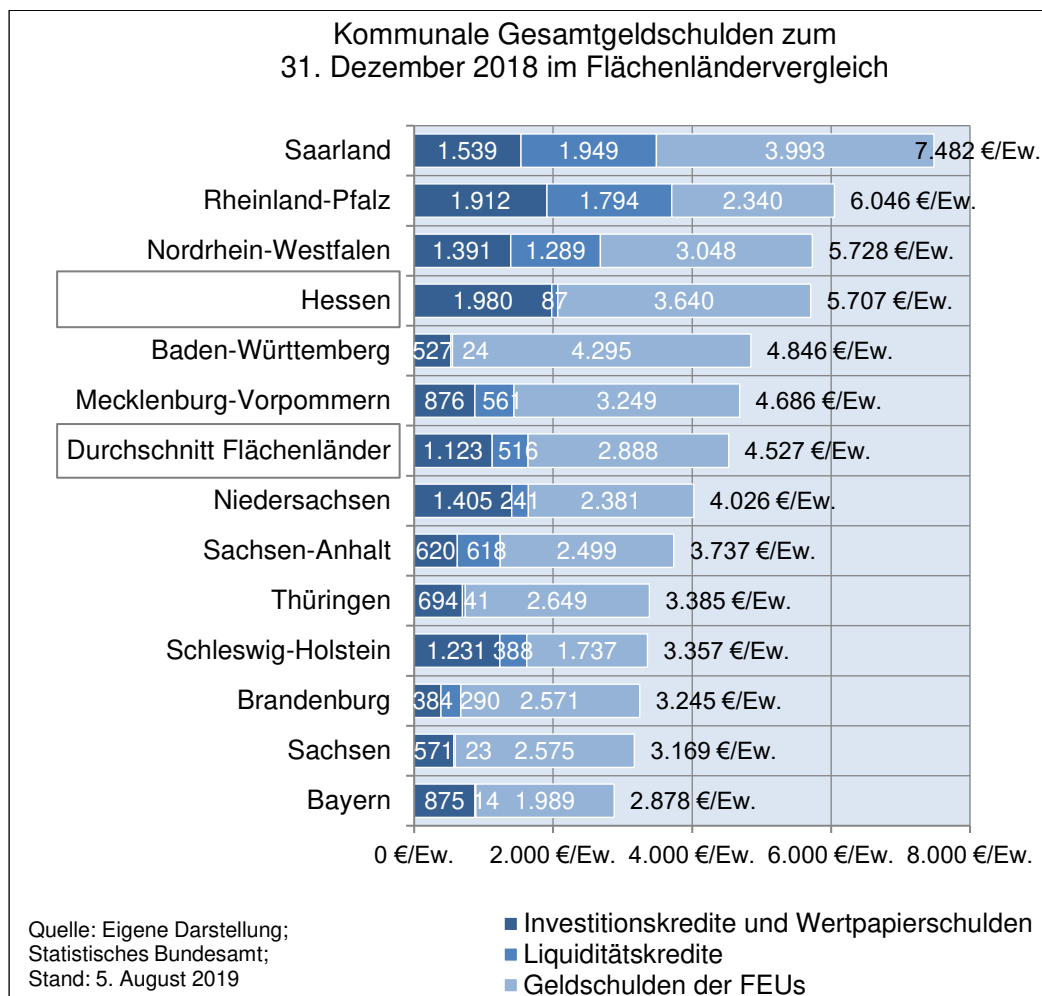
Euro je Einwohner) war Heringen (Werra) eine der beiden hessischen Kommunen mit einem Kernhaushaltsschuldenstand von mehr als 5.000 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Hanau mit 3.005 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Kassel wies mit 2.948 Euro je Einwohner den Höchstwert der kreisfreien Städte aus. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 2.633 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Es gibt auch positive Beispiele: Unter Betrachtung aller Kernhaushaltsschulden wiesen neben dem Landeswohlfahrtsverband acht Kommunen zum 31. Dezember 2018 Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Dies waren Erzhäusern (56 Euro je Einwohner), Gründau, Eschborn und Ludwigsau (jeweils 59 Euro je Einwohner), Wabern und Hainburg (jeweils 87 Euro je Einwohner) sowie Jossgrund (93 Euro je Einwohner) und Münzenberg (97 Euro je Einwohner).

2.1.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs

Bedingt durch den Kommunalen Schutzschirm, die Hessenkasse und eigene Konsolidierungsanstrengungen der Kommunen liegt die Verschuldung bei den Liquiditätskrediten mit 87 Euro je Einwohner nun deutlich unter den Werten der Kommunen im Saarland (1.949 Euro je Einwohner), in Rheinland-Pfalz (1.794 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (1.289 Euro je Einwohner). Der Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer liegt mit 516 Euro Ende des Jahres 2018 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 1.980 Euro je Einwohner waren sie höher als in allen anderen Flächenländern. Der Durchschnitt der Flächenländer lag zum 31. Dezember 2018 bei 1.123 Euro je Einwohner.



Ansicht 4: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2018 im Flächenländervergleich

Weiterhin ist bei der Analyse der kommunalen Geldschulden zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der Kernhaushalte den Kommunen Schulden der FEUs zuzurechnen sind. Die FEUs werden untergliedert in die FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) und die sonstigen FEUs.¹²

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2018 nach der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes¹³ bei 35.548 Millionen Euro und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (12.877 Millionen Euro) auch die Geldschulden der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs (22.672 Millionen Euro).¹⁴

12 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 (2019), Schuldenstatistik 2018, S. 6 f.

13 Vgl. Statistisches Bundesamt, Schuldenstatistik 2018, Stand 5. August 2019.

14 Geldschulden der FEUs werden bei Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung nicht anteilig, sondern vollständig in die Statistik einbezogen. Die Schulden der FEUs umfassen die Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich. Dabei wird eine weite Abgrenzung vorgenommen, indem sowohl die FEUs des Staatssektors als auch die sonstigen FEUs einbezogen werden.

In Ansicht 4 werden die gesamten kommunalen Geldschulden je Einwohner stichtagsbezogen im Flächenländervergleich betrachtet. Unter Hinzurechnung der ausgelagerten Geldschulden liegt der Geldschuldenbestand Ende des Jahres 2018 bei 5.707 Euro je Einwohner in Hessen. Der hessische Wert liegt mehr als 1.000 Euro je Einwohner über dem Flächenländerdurchschnitt von 4.527 Euro je Einwohner. Nur die Kommunen im Saarland (7.482 Euro je Einwohner), in Rheinland-Pfalz (6.046 Euro je Einwohner) und in Nordrhein-Westfalen (5.728 Euro je Einwohner) weisen einen noch höheren Gesamtgeldschuldenbestand pro Einwohner aus.

Zum 31. Dezember 2018 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs (3.640 Euro je Einwohner) die Geldschulden im Kernhaushalt (2.067 Euro je Einwohner). Insgesamt befanden sich somit 64 Prozent der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Mehr als die Hälfte der kommunalen Geldschulden sind damit für die kommunalen Entscheidungsträger nicht auf den ersten Blick erkennbar und steuerbar. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert ebenfalls bei 64 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.¹⁵ Damit bleiben weite Teile des kommunalen Vermögens statistisch nicht quantifizierbar. Ein aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldungs- und Vermögenssituation lässt sich insofern nur auf Basis der Gesamtabschlüsse gewinnen.

2.2 Einnahmen

2.2.1 Bereinigte Einnahmen

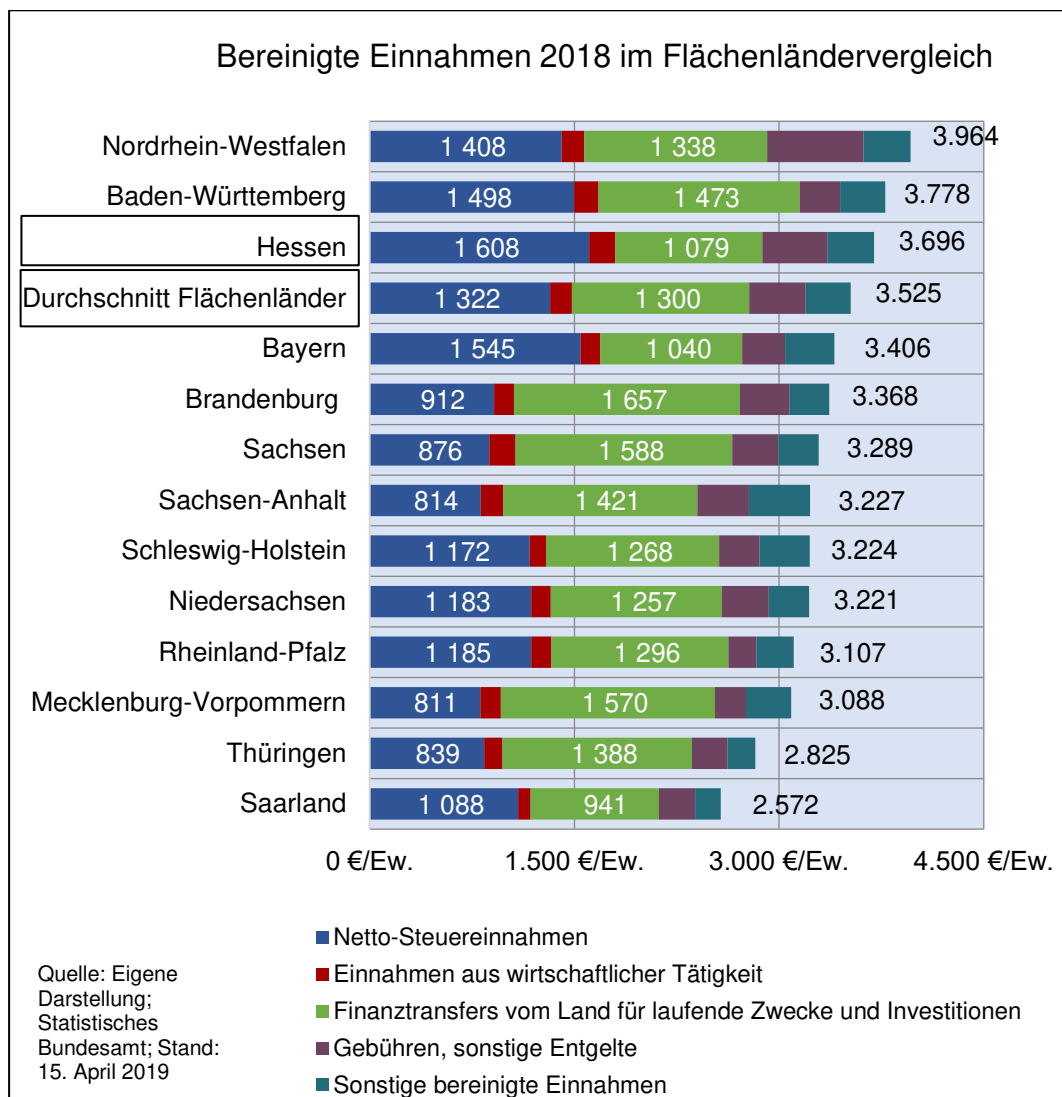
In Hessen lagen nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes die bereinigten Einnahmen¹⁶ der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors im Jahr 2018 bei 23.025 Millionen Euro (Vorjahr: 22.104 Millionen Euro). Ansicht 5 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich.

Die hessischen Kommunen hatten im Bundesvergleich mit 3.696 Euro je Einwohner die dritthöchsten Einnahmen.

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.

15 Das Finanzvermögen ist für den Staatssektor abrufbar.

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



Ansicht 5: Bereinigte Einnahmen 2018 im Flächenländervergleich

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen sind die Netto-Steuerereinnahmen¹⁷ von 1.608 Euro je Einwohner.¹⁸ Sie sind die höchsten im Flächenländervergleich. Aus diesem Grund konnten die Finanztransfers vom Land¹⁹ mit 1.079 Euro je Einwohner geringer als in anderen Ländern ausfallen (Vorjahr: 1.049 Euro je Einwohner).

Bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielten die Kommunen in Hessen mit 191 Euro je Einwohner die zweithöchsten Einnahmen. Lediglich in Sachsen konnte der Wert mit 193 Euro je Einwohner knapp übertroffen werden. Im Durchschnitt lagen die Kommunen der Flächenländer bei 160 Euro je Einwohner.

Mit 477 Euro je Einwohner hatten die hessischen Kommunen ebenfalls die zweithöchsten Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Nur die

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

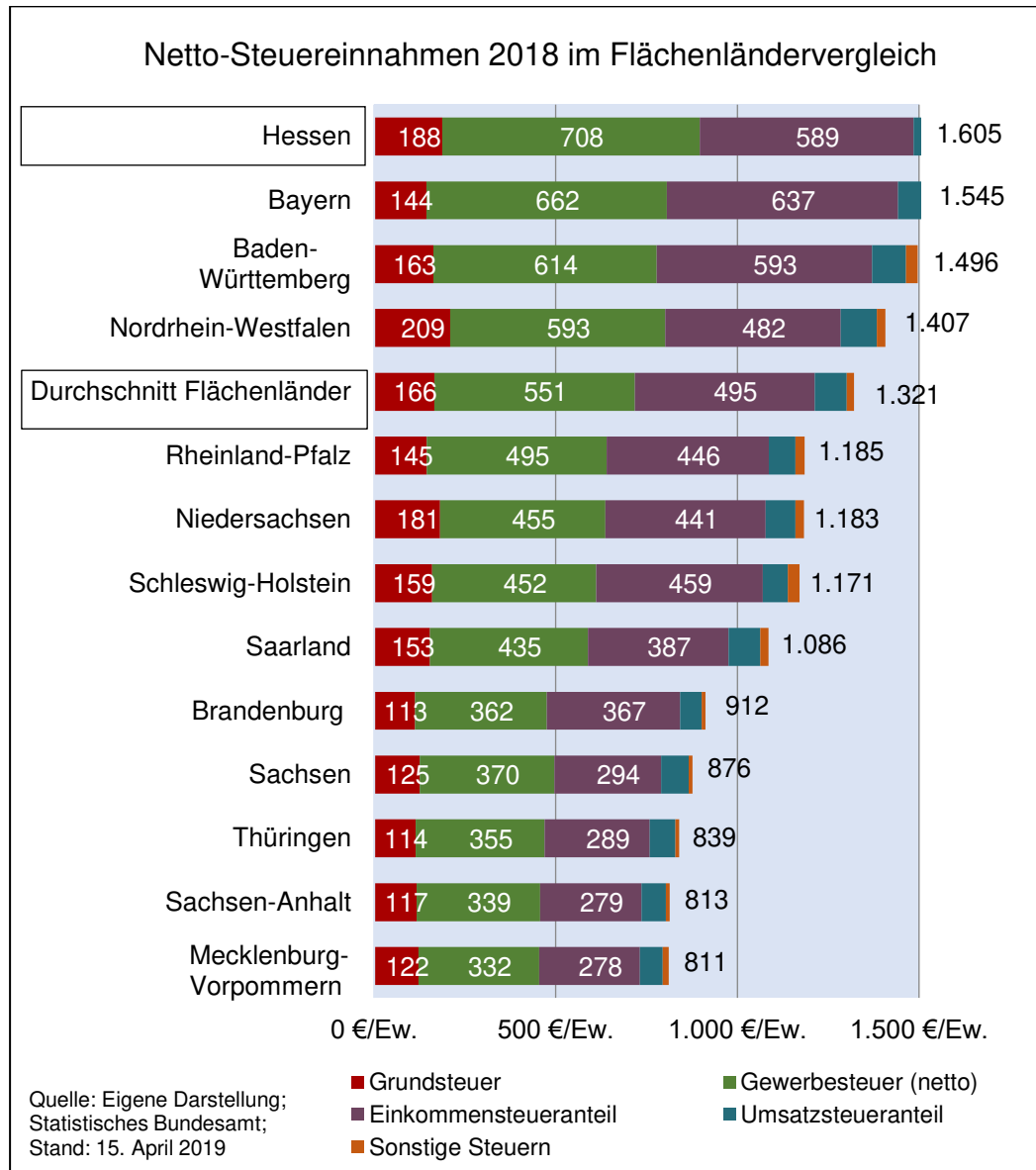
18 An dieser Stelle wurden die steuerähnlichen Abgaben zu den Netto-Steuerereinnahmen hinzugerechnet. In Hessen betragen sie 12,7 Millionen Euro im Jahr 2018 (zwei Euro je Einwohner). Die originären Netto-Steuerereinnahmen liegen im gleichen Jahr bei 10.001 Millionen Euro (1.605,5 Euro je Einwohner).

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

nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichneten mit 707 Euro je Einwohner höhere Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 414 Euro je Einwohner.

2.2.2 Steuereinnahmen

Die Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle der hessischen Kommunen. Im Jahr 2018 machten die Netto-Steuereinnahmen 43,5 Prozent der bereinigten Einnahmen aus.



Ansicht 6: Netto-Steuereinnahmen 2018 im Flächenländervergleich

Die Netto-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2018 auf insgesamt 10.001 Millionen Euro.²⁰ Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen ist die Gewerbesteuer.

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer machten 44 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen des Jahres 2018 aus. In allen anderen Flächenlän-

²⁰ In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuereinnahmen bei 101.213 Millionen Euro.

dern war die prozentuale Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gesamtsteuereinnahmen geringer. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen auf 36,7 Prozent der Netto-Steuererinnahmen. Damit war der Einkommensteueranteil die zweitwichtigste Steuerart. Das ist in allen Flächenländern mit Ausnahme von Schleswig-Holstein der Fall. In Schleswig-Holstein übersteigt im Jahr 2018 der gemeindliche Einkommensteueranteil das Netto-Gewerbesteueraufkommen.

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer waren innerhalb Hessens sehr heterogen verteilt. Besonders hohe Gewerbesteuereinnahmen hatte die Stadt Frankfurt am Main. In der mit Abstand einwohnerstärksten Stadt lag das Netto-Gewerbesteueraufkommen 2018 bei 1.648 Millionen Euro. Das entspricht einem Anteil von rund 38 Prozent des gesamten Netto-Gewerbesteueraufkommens in Hessen. Der Einwohneranteil der Stadt an allen Einwohnern des Landes liegt hingegen nur bei knapp 12 Prozent.²¹

Ein Merkmal des Einkommensteueranteils und des Umsatzsteueranteils ist, dass die Gemeinden ihre Einnahmen daraus nicht direkt steuern können. Demgegenüber können die Gemeinden bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) und den sonstigen Steuern (etwa Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer, Vergnügungssteuer) die Hebe-/Steuersätze festsetzen und dadurch ihre Einnahmen unmittelbar beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass im Jahr 2018 in 366 der 423 Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil das Netto-Gewerbesteueraufkommen übersteigt. In 86,5 Prozent der Städte und Gemeinden ist damit eine nicht durch sie selbst unmittelbar beeinflussbare Steuerart am aufkommensstärksten.

2.2.3 Realsteuerhebesätze

Die Realsteuerhebesätze werden von den Städten und Gemeinden selbst festgelegt. Unter dem Grundsatz zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen haben Realsteuern die Funktion einer Ultima Ratio (§ 93 Absatz 2 HGO).

Sowohl bei der Grundsteuer A und B als auch bei der Gewerbesteuer liegt der gewogene Durchschnittshebesatz in Hessen nach der Statistik über den Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes²² im Jahr 2018 über dem Flächenländerdurchschnitt (vgl. Ansicht 7). Noch vor wenigen Jahren sah das anders aus.²³

Bei der Grundsteuer A war der gewogene Durchschnittshebesatz im Jahr 2018 in Hessen mit 396 Prozent höher als in allen anderen Flächenländern. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 340 Prozent. Für die einzelgemeindliche Ebene innerhalb von Hessen lagen mit dem Ende des zweiten Quartals 2019 aktuellere Daten vor als für den Ländervergleich. Innerhalb des Landes Hessen

21 Ausgangslage für die Berechnung sind die Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2018 in Frankfurt am Main von 748.601 Einwohnern und für das gesamte Land Hessen von 6.250.460 Einwohnern.

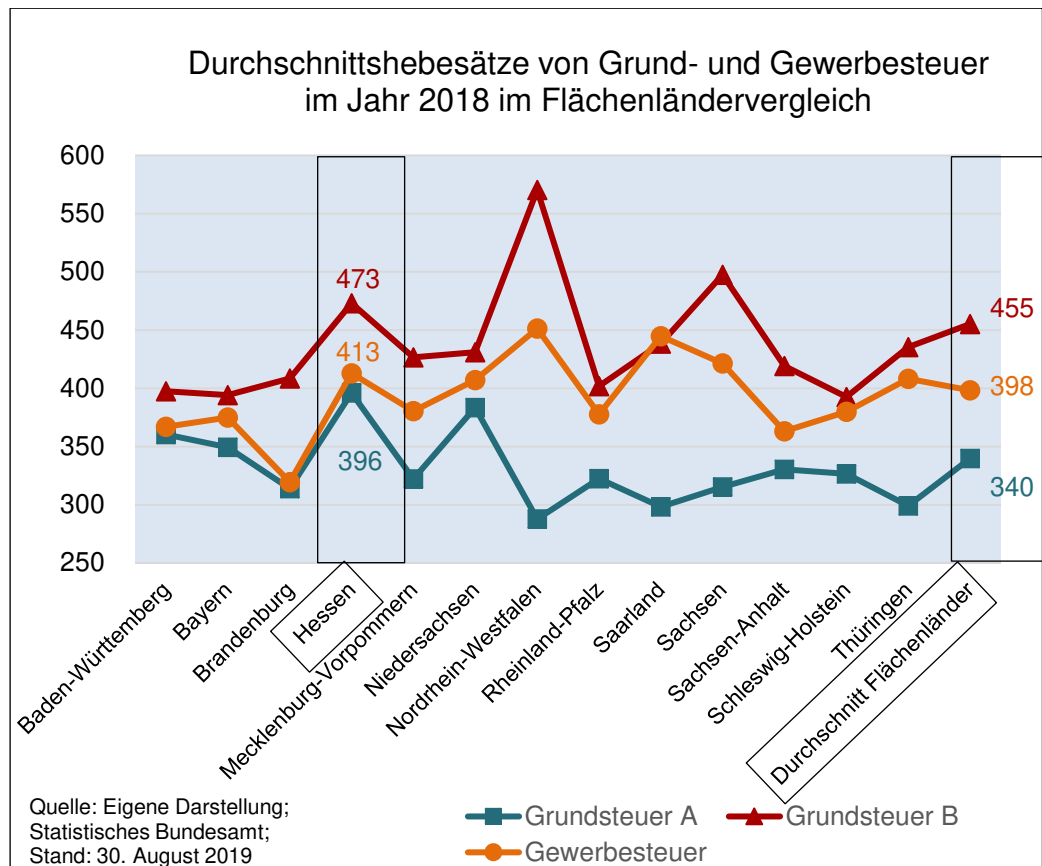
22 Vgl. Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2018, Version vom 30. August 2019.

23 Vgl. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2013, Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 40 ff.

Nach der Statistik über den Realsteuervergleich 2013 lag der gewogene Durchschnittshebesatz in Hessen im Jahr 2013 bei der Grundsteuer A bei 310 Prozent (Flächenländerdurchschnitt 316 Prozent), bei der Grundsteuer B bei 381 Prozent (Flächenländerdurchschnitt 417 Prozent) und bei der Gewerbesteuer bei 395 Prozent (Durchschnitt Flächenländer etwas niedriger bei 391 Prozent), vgl. Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2013, zuletzt geändert am 28. November 2014.

geht die Spannweite bei der Grundsteuer A weit auseinander.²⁴ So erhoben Ende des zweiten Quartals 2019 Eppertshausen, Neu-Isenburg, Königstein und Schwalbach am Taunus die Grundsteuer A gar nicht. Auf der anderen Seite lag der Hebesatz an der hessischen Spitze bei 950 Prozent in Bad Emstal und 951 Prozent in Bad Karlshafen. Die Grundsteuer A ist jedoch meistens sehr aufkommensschwach.

Im Vergleich dazu ist die Grundsteuer B deutlich aufkommensstärker. Der gewogene Durchschnittshebesatz lag in Hessen im Jahr 2018 bei 473 Prozent. Nur in Nordrhein-Westfalen (570 Prozent) und Sachsen (498 Prozent) lagen die gewogenen Durchschnittshebesätze noch höher. Im Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer liegt der Wert bei 455 Prozent. Innerhalb des Landes Hessen reicht die Spanne bei der Grundsteuer B Ende des zweiten Quartals 2019 von 140 Prozent in Eschborn bis zu 1.050 Prozent in Lautertal (Odenwald). Den zweithöchsten innerhessischen Hebesatz der Grundsteuer B erhob Offenbach am Main mit 995 Prozent.



Ansicht 7: Durchschnittshebesätze von Grund- und Gewerbesteuer im Jahr 2018 im Flächenländervergleich

Der gewogene Durchschnittshebesatz bei der Gewerbesteuer im Jahr 2018 liegt in Hessen bei 413 Prozent, im Flächenländerdurchschnitt bei 398 Prozent. Die Spannweite bei der Gewerbesteuer reicht zum Ende des zweiten Quartals 2019 in Hessen von 300 Prozent in Gründau bis hin zu 550 Prozent in Reinhardshagen.

24 Die einzelgemeindlichen Angaben zu den Hebesätzen der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer Ende des zweiten Quartals 2019 entstammen einer Publikation des Hessischen Statistischen Landesamtes. Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuerhebesätze der hessischen Gemeinden Ende des 2. Quartals 2019, letzte Aktualisierung 2. September 2019.

Einen Effekt auf die tatsächlichen Realsteuerhebesätze haben auch die Nivellierungshebesätze²⁵ nach dem § 21 Absatz 2 Finanzausgleichgesetz.²⁶ Sie lagen für die kreisangehörigen Gemeinden bei der Grundsteuer A aktuell bei 332 Prozent, bei der Grundsteuer B bei 365 Prozent und bei der Gewerbesteuer bei 357 Prozent. Alle drei Nivellierungshebesätze lagen damit unterhalb der gewogenen Durchschnittshebesätze. Hier werden die Diskussionen im Zuge der angelaufenen Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs zeigen, welche Anreize für die tatsächliche Hebesatzentwicklung von etwaigen Neuregelungen an dieser Stelle ausgehen.

2.3 Ausgaben

2.3.1 Bereinigte Ausgaben

Nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben²⁷ der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2018 in Hessen bei 22.401 Millionen Euro (2017: 21.172 Millionen Euro).

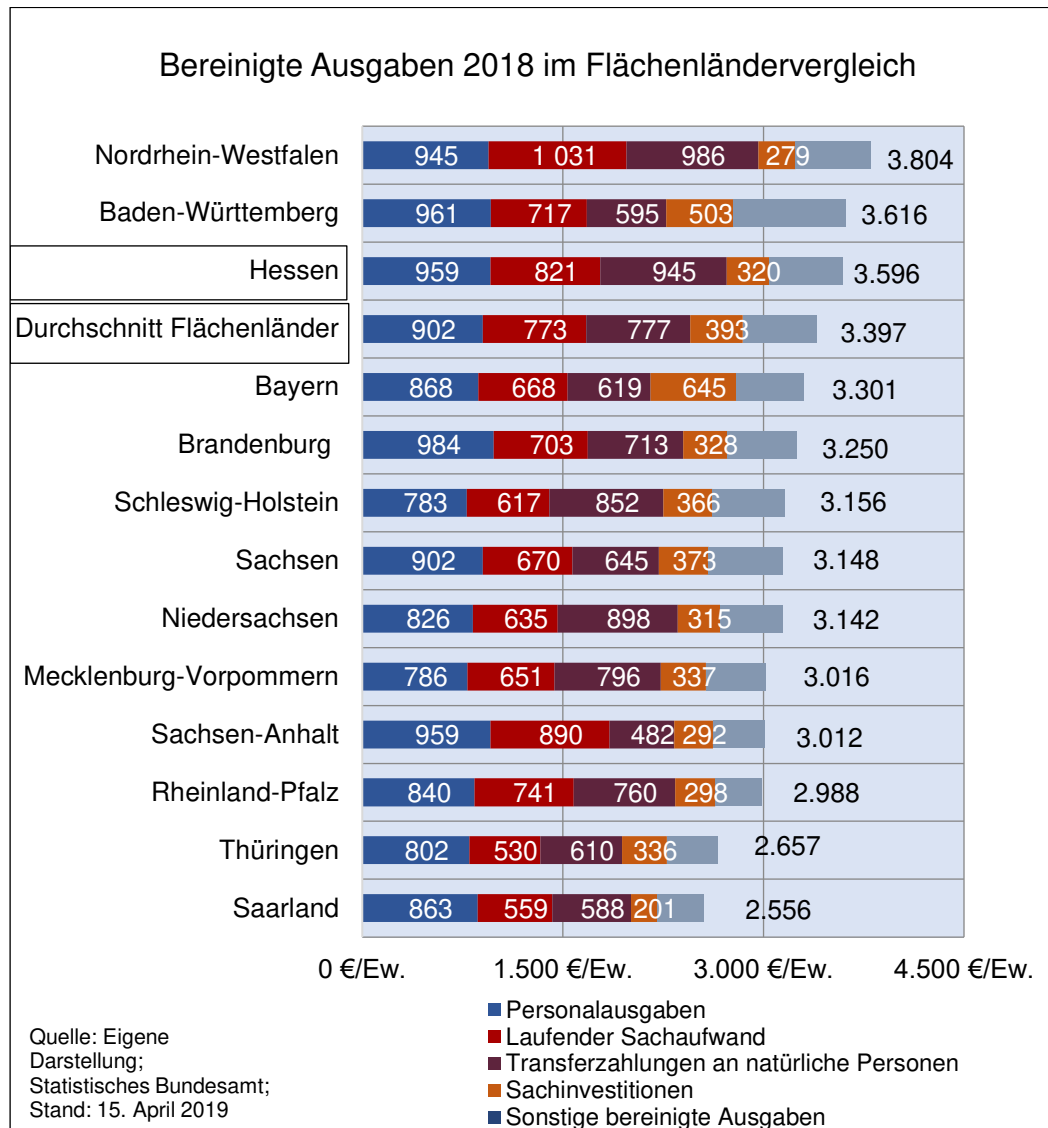
Die drei wichtigsten Ausgabearten waren der laufende Sachaufwand mit 23 Prozent, die Personalausgaben mit 27 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 26 Prozent. Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen.

Wie aus Ansicht 8 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2018 mit 3.596 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Baden-Württemberg mit 3.616 Euro je Einwohner und Nordrhein-Westfalen mit 3.804 Euro je Einwohner. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 3.397 Euro je Einwohner.

25 Nivellierungshebesätze kommen im Kommunalen Finanzausgleich zur Anwendung. Sie bewirken, dass die Steuerkraft bei den Realsteuern für alle Kommunen einheitlich auf die Basis derselben Hebesätze gestellt wird. So haben Hebesatzentscheidungen vor Ort keinen unmittelbaren Einfluss auf die individuelle Zuteilung der Schlüsselzuweisungen.

26 Hessisches Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 3. August 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. September 2018, GVBl. S. 599.

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



Ansicht 8: Bereinigte Ausgaben 2018 im Flächenländervergleich

2.3.2 Personalausgaben

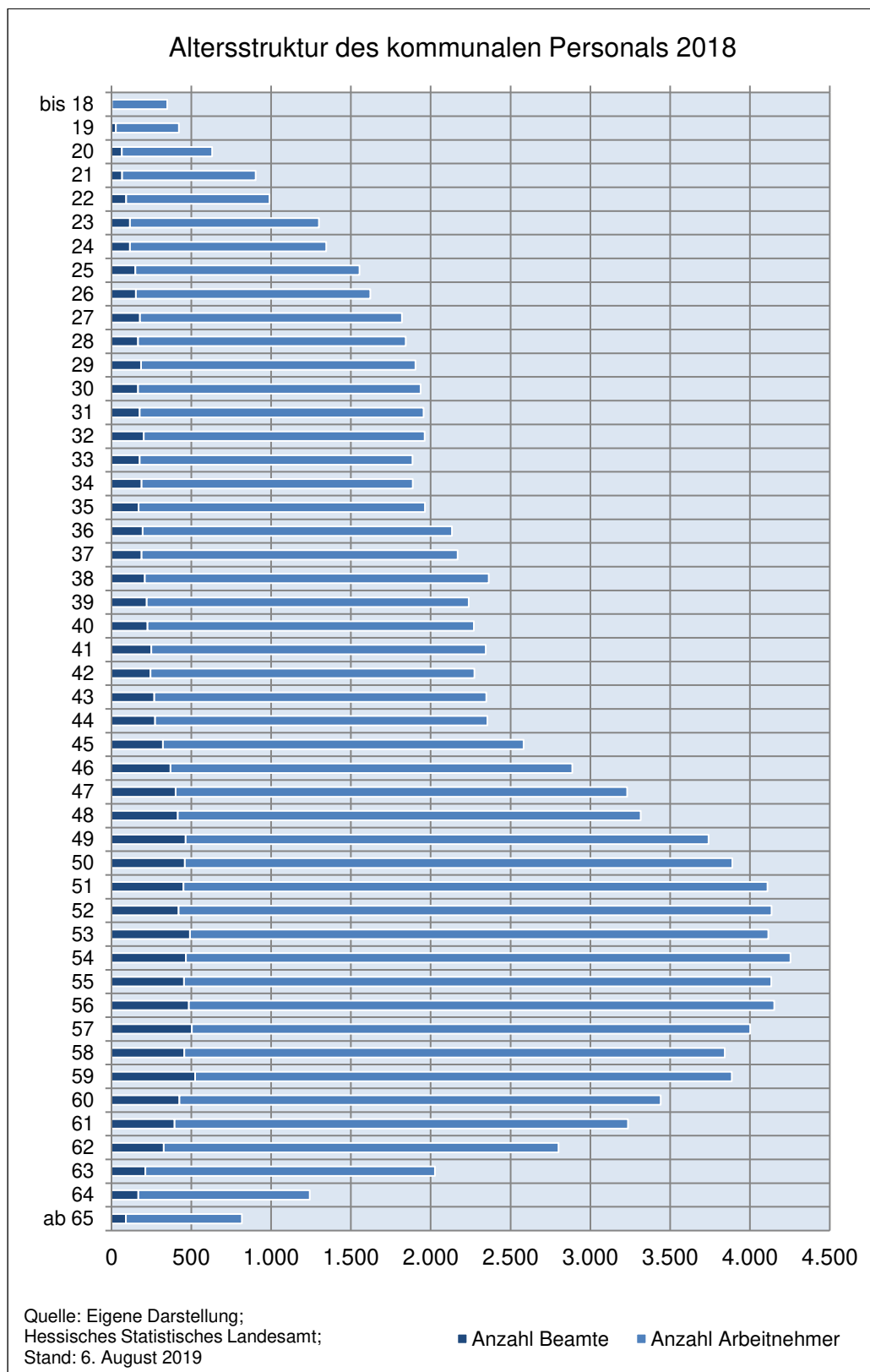
Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der hessischen Kommunen. Im Jahr 2018 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 5.973 Millionen Euro (Vorjahr: 5.653 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2018 arbeiteten insgesamt 116.610 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.²⁸ Hiervon waren 11 Prozent Beamte und 89 Prozent Arbeitnehmer²⁹. Ansicht 9 zeigt die Altersstruktur des kommunalen Personals zum 30. Juni 2018.

28 Dies entsprach 99.407 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), darunter 94.390 VZÄ bei Kernhaushalten und Eigenbetrieben.

Betrachtet wurden die Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Zweckverbände und rechtlich selbstständige 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 6. August 2019.

29 Bei den Arbeitnehmern handelte es sich zumeist um Tarifbeschäftigte.



Ansicht 9: Altersstruktur des kommunalen Personals 2018

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

Wie Ansicht 9 zeigt, werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2018 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 freiwerdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfällende Arbeitsvolumina sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen unter anderem durch interkommunale Kooperationen, Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken. Darüber hinaus wird der Personalgewinnung eine höhere Bedeutung zukommen. Bei der Personalgewinnung stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.

2.3.3 Sachinvestitionen

Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen in den Kern- und Extrahaushalten beliefen sich nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes auf 320 Euro je Einwohner (Vorjahr: 273 Euro je Einwohner). Sie fielen damit wesentlich niedriger aus als beispielsweise bei den Spitzenreitern Bayern (645 Euro je Einwohner) oder Baden-Württemberg (503 Euro je Einwohner) und lagen wie im Vorjahr unter dem Flächenländerdurchschnitt von 393 Euro je Einwohner.³⁰

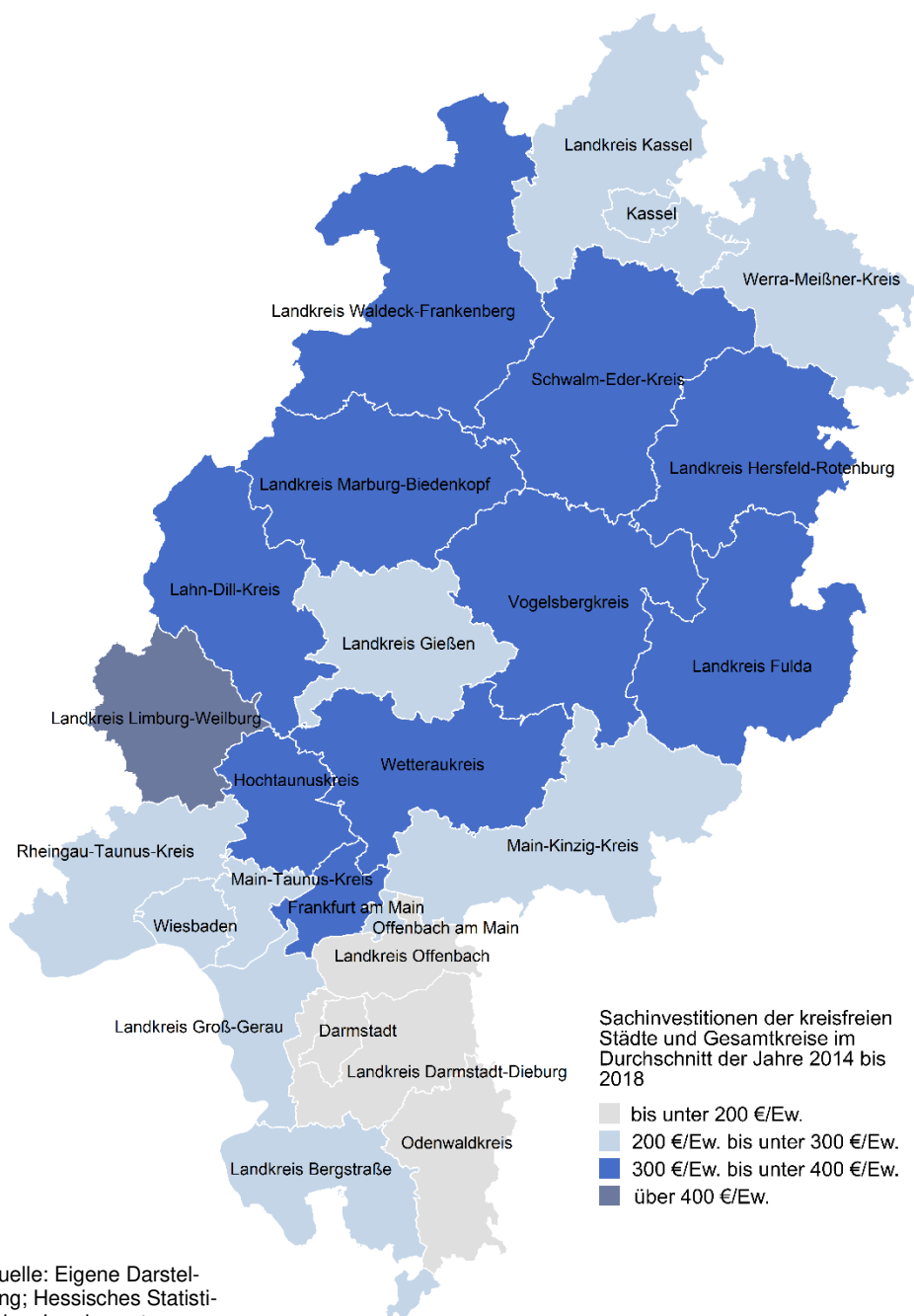
Innerhalb des Landes Hessen zeigte sich die Sachinvestitionsschwäche in den Kernhaushalten und FEUs des Staatssektors der kreisfreien Städte und Gesamtkreise in unterschiedlichem Ausmaß.³¹ Ansicht 10 zeigt, dass im Gesamtkreis Odenwald (152 je Einwohner) und im Gesamtkreis Offenbach (157 Euro je Einwohner) im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 die niedrigsten Sachinvestitionen je Einwohner in den Kern- und Extrahaushalten getätigt wurden. In Darmstadt (168 Euro je Einwohner) und im Gesamtkreis Darmstadt-Dieburg (199 Euro je Einwohner) lagen die Werte ebenfalls bei unter 200 Euro je Einwohner. Offenbach am Main lag bei exakt 200 Euro je Einwohner.

Die höchsten Sachinvestitionen entfielen auf den Gesamtkreis Limburg-Weilburg mit 426 Euro je Einwohner. Unter den kreisfreien Städten verzeichnete Frankfurt am Main mit 326 Euro je Einwohner die höchsten Ausgaben für Sachinvestitionen.

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

Nach der Bertelsmann Stiftung werden insbesondere in großen Städten ein großer Teil der Aufgabenwahrnehmung nicht in der Kernverwaltung erbracht. Das hat Auswirkungen auf die Datenvergleichbarkeit. Hessen hat im Flächenländervergleich die drittgrößte Durchschnittsgemeindegröße nach Nordrhein-Westfalen und dem Saarland. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), Kommunaler Finanzreport 2019, Abschnitt A, S. 9 ff.

31 Die Daten für die kreisfreien Städte und Gesamtkreise entstammen einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes für den Hessischen Rechnungshof. Für die Auswertung wurden die Vierteljährliche Kassenstatistik und die Vierteljahresdaten der kaufmännisch buchenden Extrahaushalte herangezogen. Die Investitionen in Sachanlagen der Extrahaushalte (doppisch wie kaufmännisch) wurden gemäß den Stimmrechtanteilen der Kernhaushalte diesen jeweils anteilig zugerechnet. Die aus dieser Sonderauswertung stammenden Werte von 2.082 Millionen Euro für die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) im Jahr 2018 weichen aufgrund der anteiligen Zurechnung von den Werten in den Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes von rund 1.991 Millionen Euro ab.

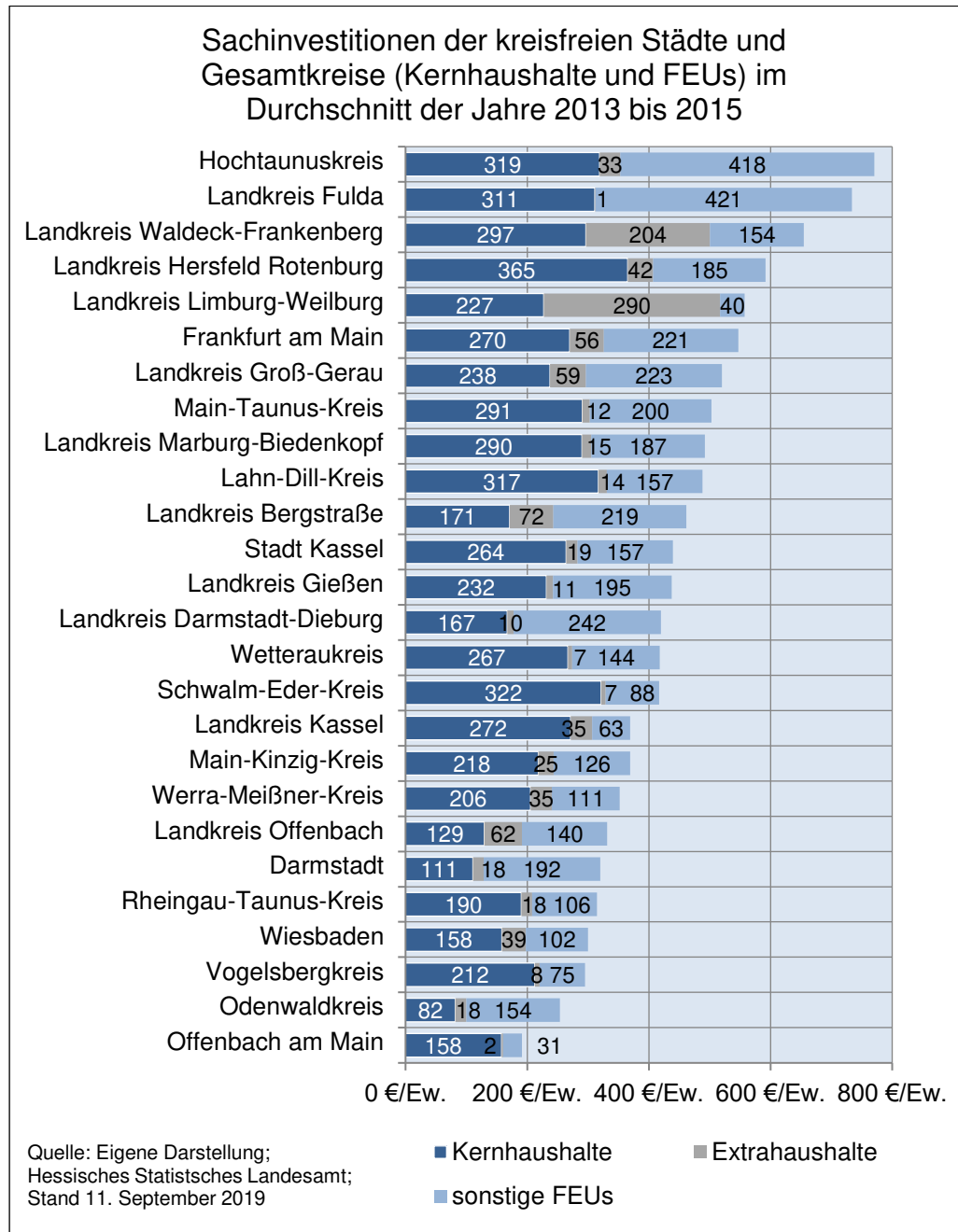


Ansicht 10: Sachinvestitionen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018

Der Blick auf die Kernhaushalte und die FEUs des Staatssektors unterstreicht den Wert der gesamten kommunalen Sachinvestitionen. Ein gewichtiger Teil der Sachinvestitionen wird in den sonstigen FEUs getätigt. Die Daten zu den Sachinvestitionen der sonstigen FEUs liegen aktuell aber nur bis einschließlich des Jahres 2015 vor.³² Im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 waren 48 Prozent der kommunalen Sachinvestitionen auf FEUs ausgelagert. Davon entfielen

32 Die Daten zu den Sachinvestitionen für die kreisfreien Städte und Gesamtkreise entstammen einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes für den Hessischen Rechnungshof.

neun Prozent auf die FEUs des Staatssektors und 39 Prozent auf die sonstigen FEUs. In den Gesamtkreisen Odenwald (68 Prozent), Bergstraße (63 Prozent) Offenbach (61 Prozent) und Darmstadt Dieburg (60 Prozent) sind die Auslagerungsquoten der Sachinvestitionen am höchsten.



Ansicht 11: Sachinvestitionen der kreisfreien Städte und Gesamtkreise (Kernhaushalte und FEUs) im Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs wurden im Gesamtkreis Hochtaunus mit 771 Euro je Einwohner im

Für die kaufmännisch buchenden Einheiten wird der Zugang zum Sachanlagevermögen im betreffenden Jahr als Sachinvestition bezeichnet. Die Sachinvestitionen der Extrahaushalte sowie der sonstigen FEUs (doppisch wie kaufmännisch) wurden gemäß den Stimmrechtanteilen der Kernhaushalte diesen jeweils anteilig zugerechnet. Folglich werden nur direkte Beteiligungen der hessischen Kommunen in die Berechnung einbezogen. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu alternativen Berechnungen. Vgl. etwa Bertelsmann Stiftung (2017), Investitionen der öffentlichen Hand – die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, S. 56 f.

Durchschnitt der Jahre 2013 bis 2015 die höchsten Sachinvestitionen getätigt. Es folgte der Gesamtkreis Fulda mit 734 Euro je Einwohner. Unter den kreisfreien Städten wies die Stadt Frankfurt am Main mit 547 Euro je Einwohner den höchsten Wert aus.

Die Spannweite von den Höchstwerten zu denjenigen Kommunen mit sehr niedrigen Sachinvestitionsniveaus war beachtlich. In der kreisfreien Stadt Offenbach am Main wird mit einem durchschnittlichen Sachinvestitionsvolumen in den Jahren 2013 bis 2015 von gerade einmal 191 Euro je Einwohner nicht einmal ein Viertel des Wertes des Gesamtkreises Hochtaunus erreicht. In den Gesamtkreisen Odenwald (254 Euro je Einwohner) und Vogelsberg (295 Euro je Einwohner) lagen die Werte bei unter 300 Euro je Einwohner.

2.3.4 Laufender Sachaufwand

Die Sachinvestitionen können nicht isoliert vom laufenden Sachaufwand betrachtet werden. Das gilt gerade vor dem Hintergrund der mancherorts gegebenen Konsolidierungsbedürftigkeit. Die Gemeindehaushaltsverordnung sieht vor, dass vor dem Beschluss von Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden soll (§ 12 Absatz 1 GemHVO). Zu den Folgekosten von Investitionen zählen typischerweise auch laufende Sachaufwendungen. Zudem können unterlassene oder zeitlich verzögerte Investitionen einen erhöhten Sachaufwand in Form von zusätzlichen Ausgaben für Instandhaltungen und Reparaturen nach sich ziehen.

Bei den laufenden Sachaufwendungen in den Kernhaushalten und FEUs des Staatssektors liegen die hessischen Ausgaben der Kommunen mit 821 Euro je Einwohner im Jahr 2018 über dem Flächenländerdurchschnitt von 773 Euro je Einwohner. Lediglich in Nordrhein-Westfalen (1.031 Euro je Einwohner) und in Sachsen-Anhalt (890 Euro je Einwohner) lagen im Jahr 2018 die Pro-Kopf-Ausgaben bei den laufenden Sachaufwendungen höher als in Hessen (Ansicht 8).

Die Folgekosten der Sachinvestitionen, mithin auch der laufende Sachaufwand, müssen auch in konjunkturell schwachen Phasen getragen werden können. Sofern Sachinvestitionen hingegen bei Abschwächung der Konjunktur zu einer Gefahr für die finanzielle Leistungsfähigkeit werden, ist auf sie nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu verzichten. Folgekostenrechnungen im Sinne des § 12 Absatz 1 GemHVO sind aktuell insofern notwendiger denn je.

2.3.5 Kulturausgaben

Nach Artikel 26e der Verfassung des Landes Hessen genießt die Kultur den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Mit einem deutlichen Votum von 87,7 Prozent haben die Wähler am 28. Oktober 2018 der Aufnahme des Staatsziels Kultur in die Landesverfassung zugestimmt.³³ Ein Staatsziel Kultur ist heute in mehreren Ländern etabliert, etwa nach Art. 30 LV Thüringen, Art. 13 LV Schleswig-Holstein oder Art. 16 LV Mecklenburg-Vorpommern. Der Aufgabenbereich ist trotz Staatsziel weitgehend freiwilliger Natur. Insofern ist er einer Aufgabenkritik zu Gunsten von Ergebnisverbesserungen zugänglich. Dabei geht es nicht nur um die Frage des „Wie“ der

33 Vgl. <https://www.verfassung-hessen.de/kulturforderung>

Aufgabenerledigung, sondern auch um das „Ob“ der Aufgabendurchführung. Bei hohem Konsolidierungsdruck steht der Aufgabenbereich aufgrund der Freiwilligkeit daher naturgemäß häufig im Fokus. Die exemplarische Analyse des Kulturbereichs lässt daher in Grenzen Rückschlüsse zu, inwieweit die hessischen Kommunen auch im freiwilligen Bereich in den vergangenen Jahren Ergebnisverbesserungen vorgenommen haben.

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.³⁴

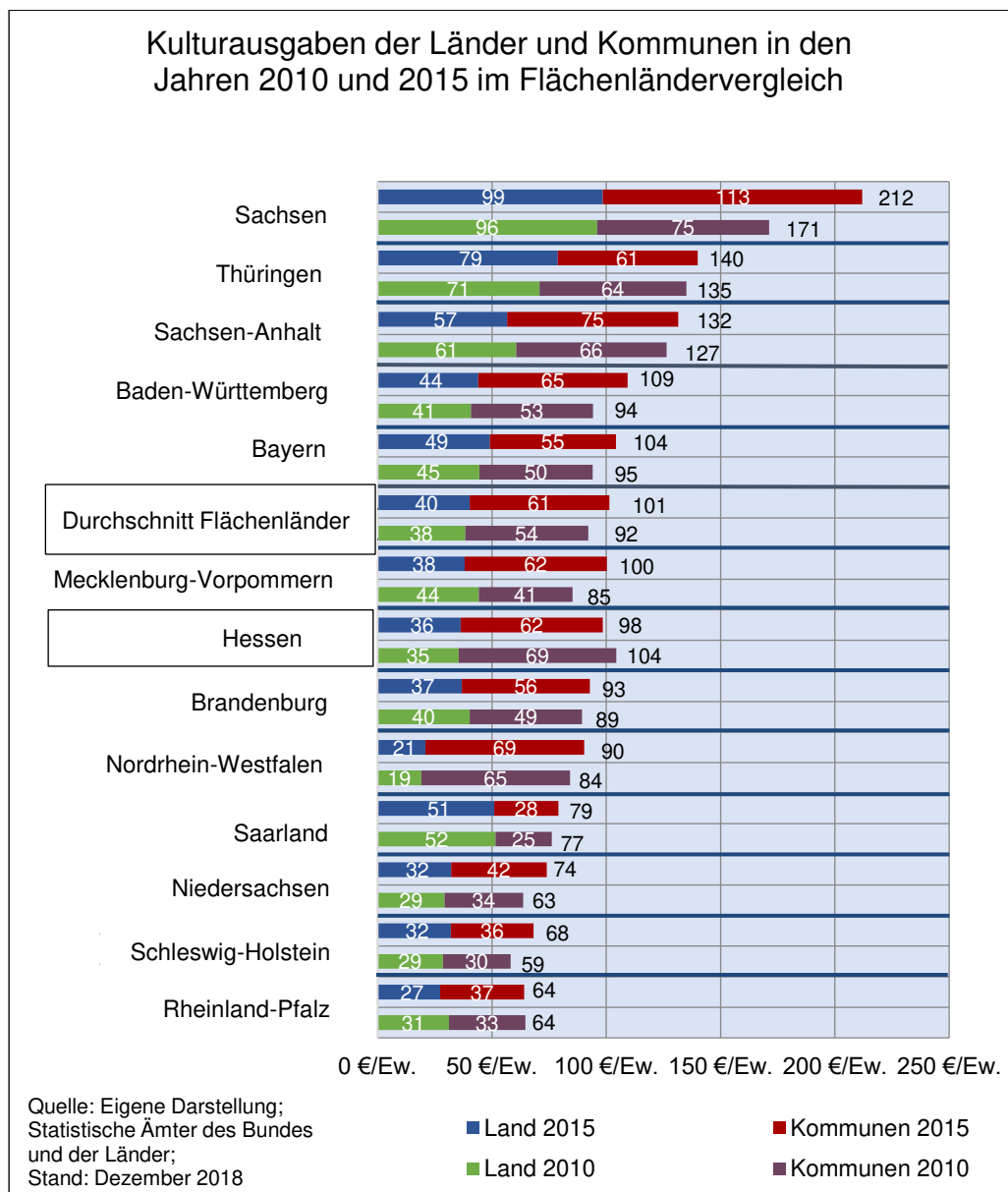
Unter kommunaler Kulturförderung summiert der Kulturfinanzbericht dabei die Ausgaben für Theater und Musikpflege, Bibliotheken, Museen, Denkmalschutz sowie sonstige Kulturpflege und Kulturverwaltung. Als Ausgaben werden die sog. Grundmittel herangezogen. Das sind die Ausgaben abzüglich der dem jeweiligen 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.³⁵

In allen Flächenländern gibt es bei der Kultur Aufgaben, die das jeweilige Land wahrnimmt und solche, die von den Kommunen übernommen werden. Hier gibt es Unterschiede zwischen den Flächenländern. Monetär kommt die Aufgabenaufteilung im Kommunalisierungsgrad der Kulturausgaben zum Ausdruck. Das ist der Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben für Kultur im jeweiligen Land. Ansicht 12 zeigt, dass in nahezu allen Ländern die Kommunen mehr Ausgaben für Kultur tätigen als die Länder. Lediglich in Thüringen und dem Saarland sind die Kommunalisierungsgrade im Jahr 2015 kleiner als 50 Prozent und damit die Landeskulturausgaben größer als diejenigen der Kommunen. Hessen hat im Jahr 2015 nach Nordrhein-Westfalen (76,9 Prozent) mit 63,1 Prozent den zweithöchsten Kommunalisierungsgrad bei den Kulturausgaben. Die hessischen Kommunen steuern damit einen hohen Anteil zu den gesamten Kulturausgaben im Land bei. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 60,3 Prozent.³⁶

34 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, erschienen im Dezember 2018, S. 21

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

36 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, erschienen im Dezember 2018, S. 87. Die Wahl des Ausgabenkonzepts beeinflusst die Verteilung der Ausgaben auf die Sektoren. Die Bertelsmann Stiftung hat für das Jahr 2017 berechnet, dass Hessen gemessen an allen Nettoausgaben (nicht begrenzt auf den Kulturbereich und dort nach dem Grundmittelkonzept) mit 42,3 Prozent den höchsten Kommunalisierungsgrad aller Flächenländer ausweist. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei 38 Prozent. Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), Kommunalen Finanzreport 2019, Abschnitt A, S. 9 f.



Ansicht 12: Kulturausgaben der Länder und Kommunen in den Jahren 2010 und 2015 im Flächenländervergleich

Im Jahr 2010 lagen die Kulturausgaben der hessischen Kommunen nach dem Grundmittelkonzept noch bei 429,1 Millionen Euro (69 Euro je Einwohner). Seither sind sie jedes Jahr gesunken. Im Jahr 2015 lagen sie bei 387,5 Millionen Euro (62 Euro je Einwohner). Im Flächenländerdurchschnitt sind die kommunalen Ausgaben im gleichen Zeitraum jedes Jahr gestiegen.³⁷ Das gibt einen Hinweis auf den besonderen Konsolidierungsdruck bei den hessischen Kommunen. Gleichwohl lagen die hessischen Pro-Kopf-Kulturausgaben der Kommunen im Jahr 2015 noch leicht über dem Flächenländerdurchschnitt von 61 Euro je Einwohner. Bei Addition von Landes- und Kommunalausgaben lag der hessische Wert im Jahr 2015 mit 98 Euro je Einwohner allerdings leicht unter dem Flächenländerdurchschnitt von 101 Euro je Einwohner.

An der Spitze der Kulturausgaben im Jahr 2015 stand sowohl seitens des Landes als auch seitens der Kommunen Sachsen. In Sachsen ist nach § 2 Absatz 1

37 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2018, erschienen im Dezember 2018, S. 86

Sächsisches Kulturraumgesetz³⁸ die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Kommunen. In der Mehrzahl der Länder bestimmen die Kommunen dahingegen weitgehend selbst über den Ressourceneinsatz. Gleichwohl gibt es vielfach Bestimmungen zur Bereitstellung kultureller Infrastrukturen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten. So haben etwa nach § 19 Absatz 1 HGO die Gemeinden die Aufgabe, „in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen [...] kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.“ Die Regelung unterstreicht, dass die weitgehend freiwilligen Kulturausgaben nicht im Widerspruch zur finanziellen Leistungsfähigkeit stehen dürfen, es mit- hin einen Zusammenhang zwischen den beiden Größen gibt.

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.

2.4 Kommunalmonitor

Die Überörtliche Prüfung hat am 14. September 2018 ein interaktives Karten- und Informationstool gestartet: den Kommunalmonitor. Damit können sich Interessierte über relevante Daten jeder einzelnen hessischen Kommune und über alle diese auch im Vergleich informieren. Zum 10. Oktober 2019 wurde die Datenbasis aktualisiert. Somit sind nunmehr Daten bis einschließlich des Jahres 2018 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. Herzstück 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 und sind als Download abrufbar.

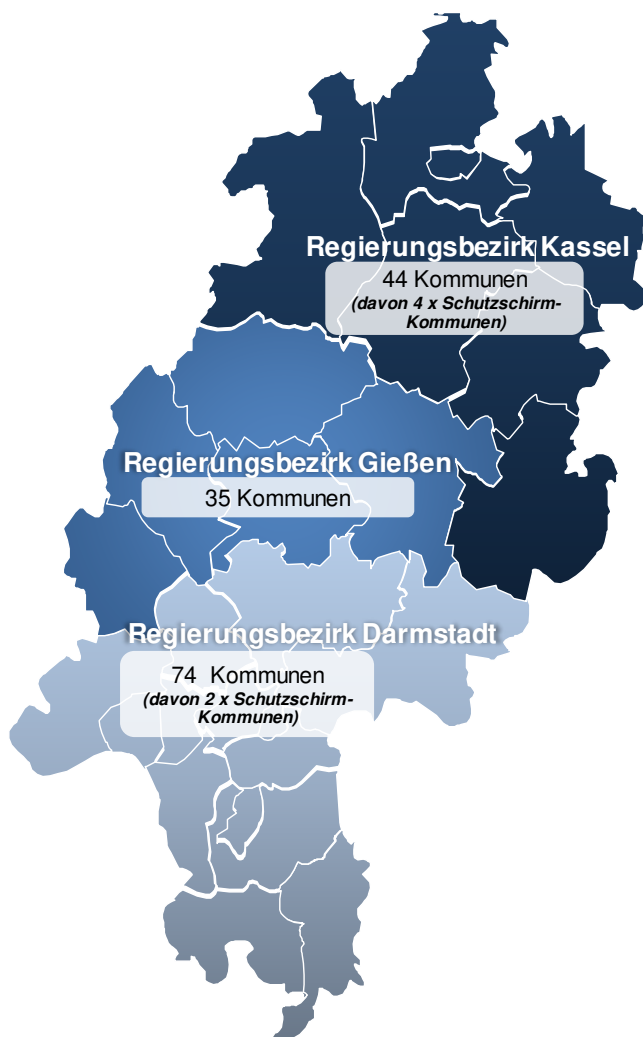
Der Kommunalmonitor ist im Internet über die Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs unter <https://rechnungshof.hessen.de/bürgerservice/kommunalmonitor> abrufbar.

2.5 Kommunales Beratungszentrum – Partner der Kommunen

Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist auch in wirtschaftlich guten Zeiten unabdingbar. Das gilt nicht nur für die noch immer unter dem Kommunalen Schutzschild befindlichen besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Es ist ein Gebot für alle Körperschaften. Insofern ist es ein gutes Zeichen, dass trotz der aktuell guten Konjunkturlage zahlreiche Kommunen das freiwillig-

38 Sächsisches Kulturraumgesetz vom 20. Januar 1994, SächsGVBl. S. 175, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. April 2018, SächsGVBl. S. 171

lige Angebot des Landes für eine Konsolidierungsberatung in Anspruch nehmen. Bis zum 30. August 2019 wurden bereits 153 Beratungsgespräche³⁹ durch das Beratungszentrum (ehemals Stabsstelle NSK-Beratung) durchgeführt.



Ansicht 13: Beratene Kommunen nach Regierungsbezirken zum 30. August 2019

Ansicht 13 zeigt, dass das Angebot sowohl in Nord-, als auch in Mittel- und Südhessen gut in Anspruch genommen wird. Konsolidierungsgespräche mit dem Beratungszentrum bieten auch Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt die Chance, prospektiv Konsolidierungsoptionen auszuloten.

Das Beratungsangebot des Beratungszentrums wurde im April 2019 auf die Schutzschirm-Kommunen ausgeweitet.⁴⁰ Sowohl ehemalige als auch noch unter dem Kommunalen Schutzschirm befindliche Kommunen können sich fortan ebenfalls durch die Beratungsstelle beraten lassen. Bis zum 30. August 2019 haben sechs Beratungsgespräche mit Schutzschirm-Kommunen stattgefunden.

39 Darunter 30 Zweit- und drei Drittgespräche.

40 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Presseinformation Nr. 195 vom 15. August 2019, Hessische Kommunen investieren verantwortungsvoller als früher – Pohlheim erhält 150. Beratungsgespräch.

2.6 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

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 Finanzsituation der Kommunen haben. Zum einen sind direkt die aus dem Kommunalen Finanzausgleich erfolgenden Zuweisungen betroffen. So ist beispielsweise angedacht, den von der Überörtlichen Prüfung entwickelten Siedlungsindex einzubinden. Zum anderen gehen vom Kommunalen Finanzausgleich aber auch indirekte Anreize aus. So können mit der Festlegung von Nivellierungshebesätzen Anreize auf die tatsächlichen Hebesätze ausgehen.

Kommunaler
Finanzausgleich

Das Programm Starke Heimat Hessen⁴¹ soll ab dem Jahr 2020 Mittel im kommunalen Raum umverteilen. Die bisher an das Land abzuführende erhöhte Gewerbesteuerumlage diene zum teilweisen Ausgleich einigungsbedingter Kosten. Sie wird nach den bundesgesetzlichen Regelungen zum Ende des Jahres 2019 auslaufen. Das Land will anstelle der erhöhten Gewerbesteuerumlage eine Heimatumlage einführen. Die Heimatumlage soll wie die erhöhte Gewerbesteuerumlage wirken, jedoch nur 75 Prozent des bisherigen Aufkommens generieren. Das entspricht rund 300 Millionen Euro. Die übrigen 25 Prozent, mithin rund 100 Millionen Euro, verbleiben direkt bei den Kommunen.

„Starke Heimat“

Die Umlage hat von ihrer Konzeption Ähnlichkeit zur bestehenden Solidaritätsumlage nach den §§ 22 und 28 FAG.⁴² Ein Drittel der Umlageeinnahmen soll für die Aufstockung des kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt werden. Zwei Drittel der Mittel aus der Heimatumlage sollen für „konkrete Projekte“ (Kinderbetreuung, Krankenhausinvestitionen, Schulverwaltungen, ÖPNV und Digitalisierung) dienen.

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.⁴³

Nach Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist die Berechnungsgrundlage der Grundsteuer in ihrer jetzigen Form nicht verfassungskonform.⁴⁴ Ein erneuertes Grundsteuergesetz muss bis Ende des

Grundsteuer-
Reform

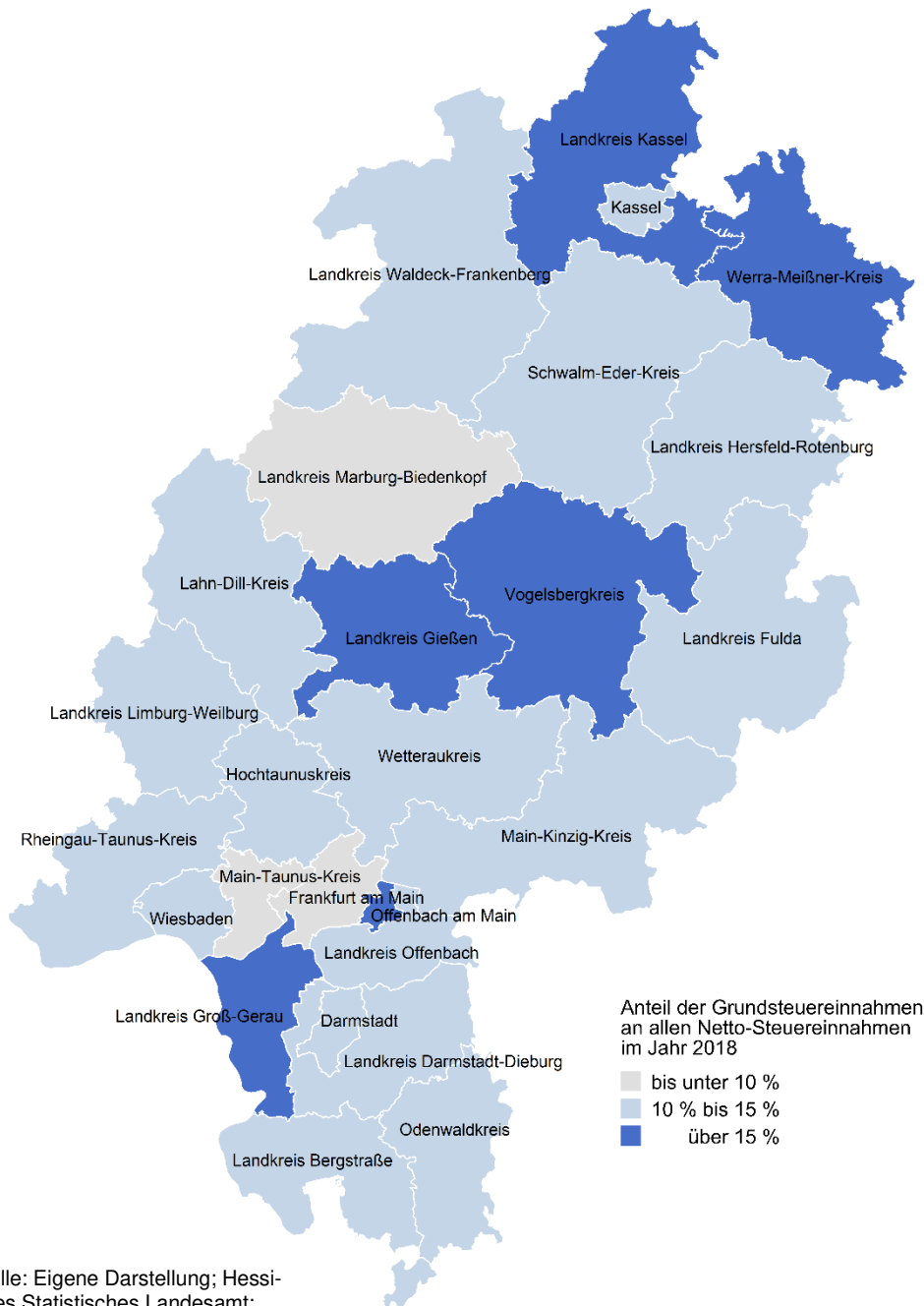
41 Vgl. LT-Drs. 20/784 vom 11. Juni 2019 und vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Starke Heimat Hessen unterstützt Kommunen unbürokratisch bei wichtigen Aufgaben, Presseinformation vom 2. September 2019

42 Eine ähnliche Auffassung vertritt sinngemäß der Finanzwissenschaftler Scherf. Vgl. Scherf, Wolfgang, Heimatumlage statt Solidaritätsumlage, Universität Gießen, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 101/2019, S. 3 f. Nach Einschätzung des Rechtswissenschaftlers Goldmann verstößt die Heimatumlage nicht gegen das Grundgesetz und die Landesverfassung. Vgl. Goldmann, Matthias, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der geplanten „Heimatumlage“, Gesetzentwurf „Starke Heimat Hessen“ erstattet im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, September 2019.

43 Vgl. LT-Drs. 20/798 vom 29. Juli 2019, S. 3

44 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 21/2018 vom 10. April 2018, Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig

Jahres 2019 im Gesetzblatt stehen. Ansonsten droht, dass die Kommunen vorläufig keine Grundsteuer mehr erheben können. Das Bundeskabinett hat daher am 21. Juni 2019 eine Grundsteuer-Reform beschlossen. Für die Länder ist eine Öffnungsklausel vorgesehen. Sie können hierüber die Grundsteuerberechnung beeinflussen.



Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: 14. August 2019 (Auszug Kassenstatistik)

Ansicht 14: Anteil der Grundsteuereinnahmen an allen Netto-Steuerereinnahmen im Jahr 2018

Für die hessischen Städte und Gemeinden ist die Neuregelung zur Grundsteuer von quantitativ hoher Bedeutung. Im Durchschnitt macht die Grundsteuer im Jahr 2018 insgesamt 11,8 Prozent der gesamten Netto-Steuerereinnahmen aus. In einzelnen Kommunen liegt der Anteil der Grundsteuereinnahmen an allen Netto-Steuerereinnahmen im Jahr 2018 bei über 25 Prozent.

Ansicht 14 stellt den Anteil der Grundsteuereinnahmen des Jahres 2018 an allen Netto-Steuereinnahmen auf Ebene der kreisfreien Städte und Gesamtkreise dar.

In den Gesamtkreisen Werra-Meißner (18,2 Prozent) und Groß-Gerau (17,9 Prozent) sind die Anteile der Grundsteuer am Netto-Gesamtsteueraufkommen 2018 am höchsten. In den Gesamtkreisen Vogelsberg (16,7 Prozent), der Stadt Offenbach am Main (16,1 Prozent), sowie den Gesamtkreisen Kassel (15,4 Prozent) und Gießen (15,3 Prozent) liegen die Anteile ebenfalls noch bei über 15 Prozent. Lediglich in Frankfurt am Main (8,3 Prozent) und den beiden Gesamtkreisen Marburg-Biedenkopf (9,3 Prozent) und Main-Taunus (9,3 Prozent) liegen die Anteile der Grundsteuer am Netto-Gesamtsteueraufkommen 2018 bei unter zehn Prozent.

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – 208. Vergleichende Prüfung

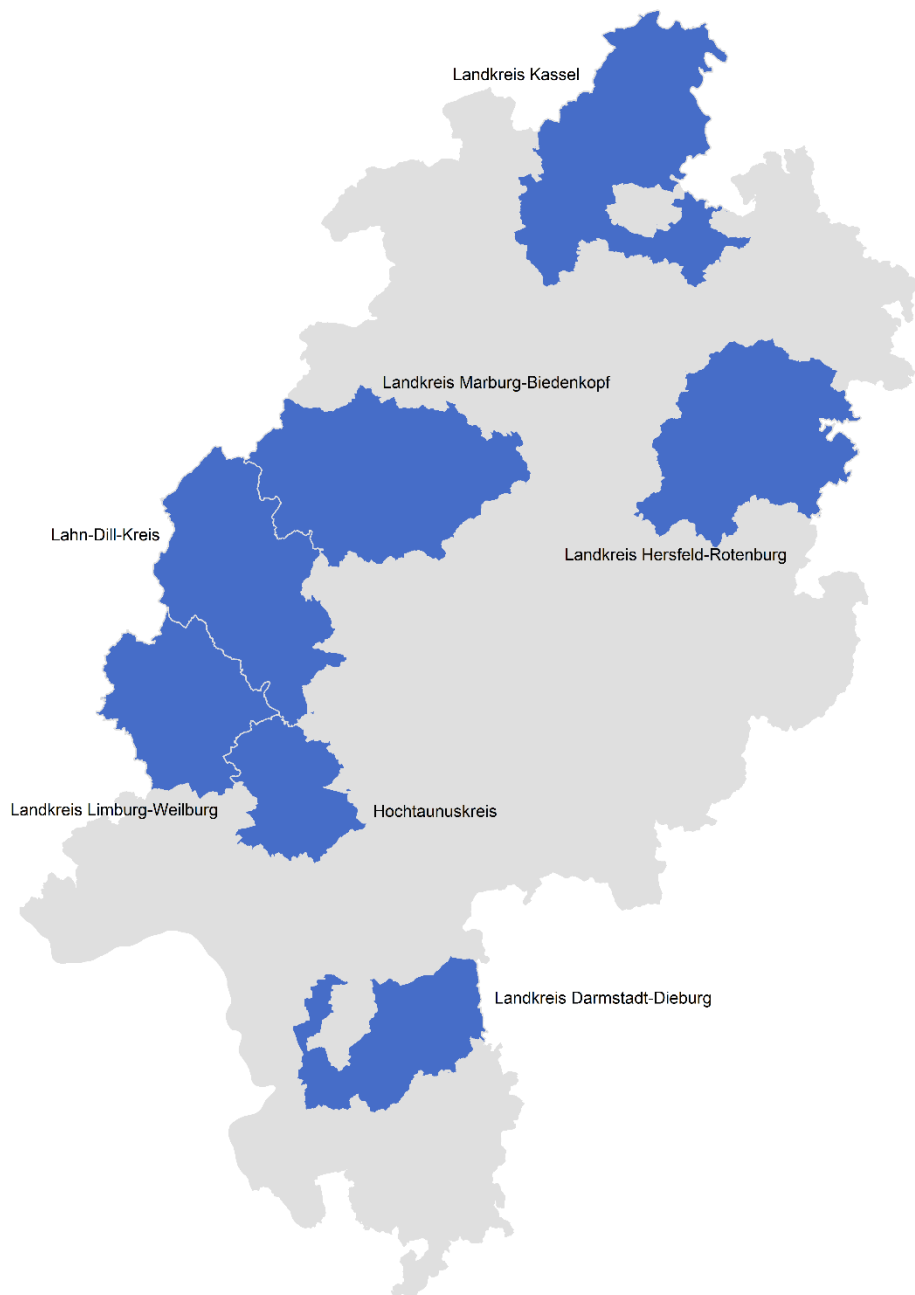
3.1 Vorbemerkungen

Prüfungsthema

Ziel der 208. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei sieben Landkreisen (Einwohner von 121.037 bis 294.744).

Geprüfte
Körperschaften

Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg und Landkreis Marburg-Biedenkopf.



Ansicht 15: „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Gesamtaufwendungen der Ergebnishaushalte der sieben Landkreise. Es betrug im Jahr 2017 insgesamt 2,4 Milliarden Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich für die Konsolidierungsbereiche auf 55,5 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2017								
	Hochtaunus	Lahn-Dill	Darmstadt-Dieburg	Hersfeld-Rotenburg	Kassel	Limburg-Weilburg	Marburg-Biedenkopf	Summe
Allg. Verwaltung ¹⁾	0,0	0,0	2,0	0,8	1,8	0,1	0,7	5,4
Schulträgerschaft ²⁾	1,3	1,7	5,2	2,5	6,9	0,0	1,6	19,2
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ¹⁾	0,0	1,0	1,7	0,0	0,7	0,0	0,6	4,0
Soziale Leistungen / Soziale Hilfen ¹⁾	0,4	0,0	1,0	1,2	0,0	0,6	0,4	3,6
Weitere Pflichtaufgaben	13,4	0,0	7,2	0,0	0,6	0,6	0,4	22,2
VHS und freiwillige Leistungen	0,1	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,5	1,1
Gesamt	15,2	3,0	17,1	4,7	10,0	1,3	4,2	55,5

¹⁾ Gegenüber dem unteren Quartil der Verwaltungskräfte 2017 ohne Arbeitsplatzkosten (Entgeltgruppe 9a TVöD, Stufe 3; 53.000 €)

²⁾ Gegenüber dem unteren Quartil der Kosten für Verwaltungs- und Sekretariatskräfte, Reinigungskosten und Hausmeisterkosten 2017

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 16: Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2017

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2018 bis Dezember 2018
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2017 für Investitionen: 1988 bis 2017
Zuleitung der Schlussberichte:	26. Juni 2019
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. S. 300)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 17: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	3.2 Leitsätze	46
	3.3 Haushaltslage	47
	3.4 Gesamtverschuldung	55
	3.5 Konsolidierung	58
	3.6 Finanzierung der Schulträgerschaft	71
	3.7 Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)	77
	3.8 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldungen	80
	3.9 Rechnungsprüfungsämter	84
	3.10 Ausblick	86

3.2 Leitsätze

Seite 47 ff.

In den Jahren 2013 bis 2017 zeigten sich bei den Landkreisen deutliche Konsolidierungsfortschritte. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf wies als einziger einen stabilen Haushalt aus. Die Haushaltslage der Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Limburg-Weilburg war fragil. Die Haushalte der Landkreise Hochtaunus, Lahn-Dill, Darmstadt-Dieburg und Kassel waren konsolidierungsbedürftig.

Seite 58 f.

In der Allgemeinen Verwaltung haben die Personalkosten mit 60 Prozent den größten Anteil. Hier wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,4 Millionen Euro ermittelt. Dies entspricht 101,9 Vollzeitäquivalenten. Auf die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel entfielen mit 37,7 VZÄ und 34,0 VZÄ die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale.

Seite 59 ff.

Für die Schulträgerschaft wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 19,2 Millionen Euro errechnet. Alleine auf den Landkreis Kassel entfielen 6,9 Millionen Euro. Er bewirtschaftete seine Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal und hatte eine Mehrbelastung bei den Reinigungskosten von 2,4 Millionen Euro oder 56,4 Prozent.

Seite 77 ff.

Ein Internes Kontrollsystem kann seine Wirksamkeit nur entfalten, wenn organisatorische Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip durch EDV-Zugriffsrechte abgebildet werden. Bei den Subsystemen wurden Schwachstellen bei den Zugriffsberechtigungen und den Kontrollmaßnahmen festgestellt. Alle Landkreise sollten ihre Schwachstellen bei ihrem EDV-gestützten Internen Kontrollsystem beseitigen und damit Risiken für dolose Handlungen minimieren.

Seite 80 ff.

Die an die Statistik gemeldeten Zahlungsflüsse müssen mit den Zahlungsflüssen der Gesamtfinanzzrechnung übereinstimmen. Die höchsten Abweichungen wiesen die Landkreise Lahn-Dill (13,4 Millionen Euro), Limburg-Weilburg (10,4 Millionen Euro) und Marburg-Biedenkopf (3,8 Millionen Euro) zwischen der Gesamtfinanzzrechnung 2017 und der finanzstatistischen Meldung auf. Nur der Landkreis Hersfeld-Rotenburg wies keine Abweichungen auf. Geringe Abweichungen hatten die Landkreise Hochtaunus, Darmstadt-Dieburg und Kassel.

3.3 Haushaltslage

Die Landkreise haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.⁴⁵ 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 Mehrkomponentenmodell, 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.

Ansicht 18 zeigt das Mehrkomponentenmodell mit den Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung und Substanzerhaltung.

45 § 52 HKO i.V.m § 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.

Mehrkostenmodell – 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 Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Hochtaunuskreis	2013	-22.047	-22.047	-21.367	107.119	5	-23,6%	-32.896	-8.744	-87.511	0
	2014	-16.947	-16.947	-17.443	89.676	5	-13,9%	-20.828	-161	-107.764	0
	2015	-7.192	-7.192	-6.601	83.075	5	-13,1%	-20.755	-254	-130.673	0
	2016	6.522	6.522	6.576	89.651	55	-2,9%	-4.933	19.455	-129.420	10
	2017	7.007	7.007	4.500	94.151	55	1,2%	2.193	22.198	-122.711	30
Lahn-Dill-Kreis	2013	-14.419	-14.419	-14.305	-30.156	0	-8,4%	-12.659	-2.524	-108.147	0
	2014	-12.013	-12.013	-12.601	-36.902	0	-3,3%	-5.217	6.577	-95.421	10
	2015	718	718	142	-36.760	50	6,1%	10.143	24.072	-113.564	30
	2016	10.885	10.885	11.280	-25.480	50	-7,8%	-13.914	504	-107.796	10
	2017	18.539	18.539	18.534	-6.947	50	14,3%	26.613	41.636	-104.612	40
Landkreis Darmstadt-Dieburg	2013	-11.607	-11.607	-12.114	59.417	5	-16,8%	-29.750	-15.081	-116.898	0
	2014	-13.235	-13.235	-13.323	46.095	5	-7,2%	-13.214	-4.418	-128.003	0
	2015	-660	-660	-661	45.434	5	-4,3%	-8.352	431	-140.210	10
	2016	17.927	17.927	17.910	65.004	55	-1,5%	-3.086	6.536	-150.567	10
	2017	13.919	13.919	13.799	78.803	55	11,1%	25.397	36.356	-130.077	40
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	2013	-2.590	-2.590	-1.854	47.946	5	-5,0%	-3.632	433	-61.744	10
	2014	1.477	1.477	2.024	49.970	55	-4,1%	-3.159	801	-69.001	10
	2015	7.367	7.367	7.640	57.641	55	1,9%	1.592	5.880	-66.830	30
	2016	6.976	6.976	7.044	79.700	55	18,9%	15.658	20.953	-56.442	40
	2017	6.352	6.352	6.593	86.307	55	8,0%	7.091	12.871	-47.128	40
Landkreis Kassel	2013	-15.082	-15.082	-14.677	-37.117	0	-12,2%	-17.297	-11.349	-168.953	0
	2014	-10.427	-10.427	-10.261	-45.584	0	-10,3%	-15.424	-9.919	-181.490	0
	2015	7.956	7.956	8.682	-36.901	50	-8,2%	-12.850	-7.406	-188.636	0
	2016	1.730	1.730	1.873	-35.028	50	-8,6%	-14.296	-8.711	-202.876	0
	2017	14.700	14.700	14.854	-20.174	50	10,4%	17.924	23.642	-177.108	40

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 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)
		Landkreis Limburg-Weilburg	2013	-4.073	-4.073	-3.818	132.904	5	2,2%	2.265	4.324
2014	-407		-407	-3.229	129.675	5	3,2%	3.496	5.980	-64.965	30
2015	2.667		2.667	2.843	132.518	55	2,5%	2.777	5.403	-65.615	30
2016	9.410		9.410	9.506	142.025	55	3,1%	3.893	6.900	-62.483	30
2017	13.759		13.759	14.354	156.378	55	7,0%	9.206	12.767	-57.270	30
Landkreis Marburg-Biedenkopf	2013	14.633	14.633	14.593	186.340	55	9,0%	12.492	19.531	-73.667	40
	2014	11.326	11.326	11.734	198.050	55	10,7%	15.350	22.482	-52.505	40
	2015	13.929	13.929	13.625	211.708	55	7,9%	11.752	18.540	-47.910	30
	2016	24.203	24.203	23.591	235.319	55	12,1%	19.124	26.110	-20.486	40
	2017	18.766	18.766	22.692	257.938	55	14,3%	22.454	29.691	-4.168	40

= 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 frei 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 frei Spitze")

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 18: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

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.

Die Landkreise Lahn-Dill, Kassel, Limburg-Weilburg und Marburg-Biedenkopf fielen unter den Schutzschirm des Landes Hessen. Alle Schutzschirm-Landkreise planten bis spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt. Wie Ansicht 18 zeigt, wiesen alle Schutzschirm-Landkreise bereits ab dem Jahr 2015 ausgeglichene Haushalte aus.

In den Jahren 2013 bis 2017 zeigten sich deutliche Konsolidierungsfortschritte bei den Landkreisen. In 2013 konnte lediglich der Landkreis Marburg-Biedenkopf den Maximalwert von 55 Punkte erreichen, wohingegen im Jahr 2017

Kommunaler Schutzschirm

bereits fünf⁴⁶ der sieben Landkreise dies erreichen konnten. Im Jahr 2017 erreichten die Landkreise Lahn-Dill und Kassel 50 Punkte. Dies deutet daraufhin, dass die Landkreise in Zukunft ihrer Verpflichtung eines ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses nachkommen können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung fortzuführen.

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“⁴⁷ 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.

Zu Beginn des Prüfungszeitraums im Jahr 2013 konnte lediglich der Landkreis Marburg-Biedenkopf eine Selbstfinanzierungsquote von größer acht Prozent (9,0 Prozent) erreichen. Im Jahr 2017 konnten alle Landkreise - bis auf den Hochtaunuskreis und den Landkreis Limburg-Weilburg – eine Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent überschreiten. Obwohl der Hochtaunuskreis es im Prüfungszeitraum nicht geschafft hat eine Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent zu erreichen, verbesserte der Hochtaunuskreis seine Selbstfinanzierungsquote von -23,6 Prozent in 2013 auf 1,2 Prozent in 2017. Die Entwicklung zeigte im Prüfungszeitraum insgesamt einen positiven Trend.

Ansicht 19 zeigt das Mehrkomponentenmodell mit der Beurteilungsebene geordnete Haushaltsführung sowie der Bewertung der Haushaltslage insgesamt.

46 Hochtaunuskreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg und Landkreis Marburg-Biedenkopf

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

Mehrkostenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage										
	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Hochtaunuskreis	2013	447	727	690	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	229	361	324	nein	5	0	5	instabil	
	2015	115	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2016	51	●	●	nein	55	10	65	instabil	
	2017	78	○	○	ja	55	30	85	stabil	
Lahn-Dill-Kreis	2013	770	1.083	●	nein	0	0	0	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	517	●	●	nein	0	10	10	instabil	
	2015	277	●	●	nein	50	30	80	stabil	
	2016	234	●	●	ja	50	10	60	instabil	
	2017	170	○	○	ja	50	40	90	stabil	
Landkreis Darmstadt- Dieburg	2013	6	724	767	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	-23	675	●	nein	5	0	5	instabil	
	2015	-18	●	●	ja	5	10	15	instabil	
	2016	-26	●	●	ja	55	10	65	instabil	
	2017	8	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Landkreis Herfeld- Rotenburg	2013	313	94	53	nein	5	10	15	instabil	fragil
	2014	84	15	-19	nein	55	10	65	instabil	
	2015	101	-203	-237	ja	55	30	85	stabil	
	2016	191	-71	-105	ja	55	40	95	stabil	
	2017	-6	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Landkreis Kassel	2013	699	494	536	nein	0	0	0	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	348	261	257	ja	0	0	0	instabil	
	2015	304	42	67	ja	50	0	50	instabil	
	2016	142	-63	-60	ja	50	0	50	instabil	
	2017	-6	○	○	ja	50	40	90	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage										
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
		Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Landkreis Limburg-Weilburg	2013	232	110	316	nein	5	30	35	instabil	fragil
	2014	7	-6	118	nein	5	30	35	instabil	
	2015	3	20	173	ja	55	30	85	stabil	
	2016	-2	-61	●	ja	55	30	85	stabil	
	2017	-11	-335	○	ja	55	30	85	stabil	
Landkreis Marburg-Biedenkopf	2013	82	19	-13	ja	55	40	95	stabil	stabil
	2014	20	-284	-323	ja	55	40	95	stabil	
	2015	39	-368	-408	ja	55	30	85	stabil	
	2016	59	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2017	51	○	○	ja	55	40	95	stabil	

 = fristgerecht, Angabe in Tagen
 = nicht fristgerecht, Angabe in Tagen
● = 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)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 19: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

Geordnete
Haushaltsführung

Basis für die Bewertung der Haushaltslage waren die Jahresabschlüsse. Nur der Landkreis Limburg-Weilburg konnte einen geprüften Jahresabschluss 2017 vorweisen. Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Kassel und Limburg-Weilburg hatten den Jahresabschluss 2017 fristgerecht aufgestellt. Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Kassel konnten einen beschlossenen Jahresabschluss 2016 vorweisen.

Im Prüfungszeitraum war ein positiver Trend bei der Prüfung und der Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2017 erkennbar. So wurde der Jahresabschluss 2016 des Landkreises Kassel erstmals fristgerecht geprüft und konnte zudem fristgerecht beschlossen werden. Ohne aktuelle Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung. Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre ist die Haushaltslage eines Landkreises

im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen. Für die Bewertung der Haushaltslage werden dabei drei Abgrenzungen verwendet: stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Die Haushaltslage des Landkreises Marburg-Biedenkopf war als einzige im Vergleich als stabil zu bewerten. Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Limburg-Weilburg wiesen insgesamt in der 5-Jahresbetrachtung eine fragile Haushaltslage aus. In den letzten drei Jahren war sie jeweils stabil. Die Haushaltslage der anderen vier Landkreise war jeweils konsolidierungsbedürftig. Insgesamt ist eine positive Entwicklung festzustellen, da alle Landkreise im Jahr 2017 eine stabile Haushaltslage vorweisen konnten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, ihr wirtschaftliches Handeln mit den Erkenntnissen der 208. Vergleichenden Prüfung so auszurichten, dass dauerhaft eine stabile Haushaltslage erreicht werden kann.

Die Landkreise sind gemäß § 52 HKO i.V.m. § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Erstellung eines Gesamtabschlusses bildet den formellen Abschluss des Umstellungsprozesses auf die Doppik. Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ist ein Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise ohne eine Konsolidierung dieser Aufgabenbereiche häufig nicht möglich. Der Einzelabschluss des Landkreises hat bei bedeutenden Ausgliederungen eine geringe Aussagekraft für die wirtschaftliche Lage. Sofern Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage auf dem Einzelabschluss aufbauen, sind sie unvollständig. Einzig mit dem Gesamtabschluss wird die wirtschaftliche Lage des Landkreises abschließend und vollständig abgebildet.

Gesamtabschluss

Gesamtabschluss

Der Gesamtabchluss ist bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen, erstmals zum 31. Dezember 2015 (§ 52 HKO i.V.m. § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO⁴⁸). Mit Erlass vom 22. August 2016 hat das HMdIS die Rahmenbedingungen zur Aufstellung des Gesamtabchlusses konkretisiert und Erleichterungen ermöglicht. Demnach endete die von der Kommunalaufsicht eingeräumte Frist zur Aufstellung des Gesamtabchlusses 2015 am 30. Juni 2018. Nur der Landkreis Hersfeld-Rotenburg legte die Gesamtabchlüsse für die Geschäftsjahre 2015 sowie 2016 fristgerecht vor. Die Landkreise Hochtaunus, Lahn-Dill, Darmstadt-Dieburg, Kassel sowie Limburg-Weilburg hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keinen Gesamtabchluss erstellt. Die Landkreise Hochtaunus, Lahn-Dill, Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg hatten die Konsolidierungen bereits vorgenommen und konnten die Zahlenwerke für den Gesamtabchluss 2015 vorlegen. Der Landkreis Kassel hatte begonnen, die Forderungen und Verbindlichkeiten zu konsolidieren. Ein Zahlenwerk konnte vom Landkreis Kassel nicht vorgelegt werden. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm als einziger Landkreis im Vergleich externe Hilfe für die Erstellung des Gesamtabchlusses in Anspruch. Der Landkreis Limburg-Weilburg erhielt vom Softwareanbieter Unterstützung beim Umgang mit der Software sowie der Abstimmung der Konsolidierungsbuchungen. Sofern bei der örtlichen Erhebung kein Gesamtabschluss vorlag, erstellte die Überörtliche Prüfung für 2016 einen konsolidierten Abschluss.

Nach der Ziffer 1.2 der Verwaltungshinweise zu § 53 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) müssen Jahresabschlüsse von Aufgabenträgern nicht einbezogen werden, wenn sie für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises von nachrangiger Bedeutung sind. Danach kann als nachrangig angesehen werden, wenn die Bilanzsummen der Aufgabenträger, die in den Gesamtabchluss einzubeziehen wären, zusammen den Wert von 20 Prozent der in der Bilanz des Landkreises ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen. Aufgrund der Vereinfachungsregelung erstellte der Landkreis Marburg-Biedenkopf keinen Gesamtabchluss. Die Anwendung der Vereinfachungsregelung wird jährlich durch den Kreisausschuss beschlossen.

48 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss
(5) [...] Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

Ansicht 20 stellt das Jahresergebnis des Kernhaushalts dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses gegenüber.

Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2016			
	Jahresergebnis im Kernhaushalt	Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss abzüglich Anteil Minderheitsgesellschaftler	Differenz
Hochtaunus	6,6 Mio. €	5,4 Mio. €	-1,2 Mio. €
Lahn-Dill	11,3 Mio. €	14,1 Mio. €	2,8 Mio. €
Darmstadt-Dieburg	17,9 Mio. €	18,8 Mio. €	0,9 Mio. €
Hersfeld-Rotenburg	7,0 Mio. €	5,5 Mio. €	-1,5 Mio. €
Kassel	1,9 Mio. €	7,9 Mio. €	6,0 Mio. €
Limburg-Weilburg	8,8 Mio. €	8,5 Mio. €	-0,3 Mio. €
Marburg-Biedenkopf	23,6 Mio. €	-	-

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 20: Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2016

Der konsolidierte Abschluss führte bei drei Landkreisen zu einem besseren Jahresergebnis als im Kernhaushalt. Der Landkreis Kassel hatte die höchste positive Differenz zwischen dem Jahresergebnis des Kernhaushalts und dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses. Von den 6,0 Millionen Euro im Landkreis Kassel entfallen alleine 5,8 Millionen Euro auf die drei Projektentwicklungsgesellschaften für den Bau und die Bewirtschaftung von Schulen. Auch wenn das Jahresergebnis im Gesamtabschluss geringer war als im Kernhaushalt, behielten am Ende sämtliche Landkreise ein positives Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss.

Die in Ansicht 20 festgestellten Abweichungen zwischen den Jahresergebnissen des Kernhaushalts und des konsolidierten Abschlusses sollten nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung von den Landkreisen zum Anlass genommen werden, die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabschlusses fristgerecht umzusetzen.

3.4 Gesamtverschuldung

Die Entwicklung der Verschuldung wurde für den Zeitraum 2013 bis 2017 untersucht. Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 52 HKO i.V.m. § 93 Absatz 3 HGO⁴⁹). Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Landkreise in der Vergangenheit dazu fähig waren, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die

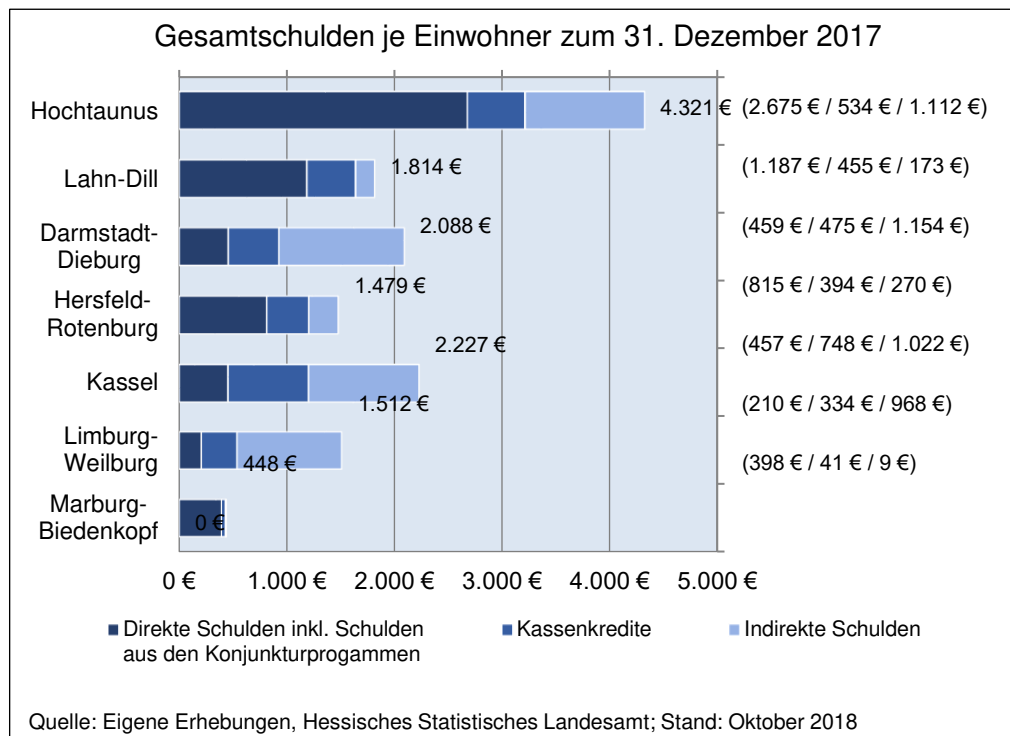
49 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

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

Landkreise finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte.

Insgesamt haben sich die Schulden der geprüften Landkreise im Prüfungszeitraum nur geringfügig verändert. Die Gesamtschulden sind von 2.120 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 2.240 Millionen Euro im Jahr 2017 leicht angestiegen. Der Anstieg der Schulden ist auf Investitionen in die Infrastruktur der Landkreise im Prüfungszeitraum zurückzuführen.

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden eines Landkreises zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den direkten auch die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese den Landkreisen mittelbar zurechenbaren Schulden sind in Ansicht 21 stichtagsbezogen zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2017 – unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote – anteilig dargestellt.



Ansicht 21: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2017

Ansicht 21 zeigt über die drei Schuldenstände hinweg, dass der Hochtaunuskreis mit 4.321 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Der Hauptgrund hierfür sind die erheblichen Investitionen des Hochtaunuskreises in seine Schulinfrastruktur in Form von neuen Schulgebäuden. Die Landkreise Hochtaunus, Darmstadt-Dieburg, Kassel und Limburg-Weilburg wiesen vergleichsweise hohe indirekte Schulden aus, was darauf schließen lässt, dass wesentliche Bestandteile des Haushalts in Eigenbetriebe oder Zweckgesellschaften ausgegliedert wurden. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte mit 1.154 Euro je Einwohner die höchsten indirekten Schulden im Quervergleich. Diese resultierten im Wesentlichen aus dem Eigenbetrieb Da-Di-Werk mit 858 Euro je Einwohner und dem Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg mit 181 Euro je Einwohner. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatte mit einer Verschuldung von 448 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich. Aufgrund seiner finanziellen Situation benötigte der Landkreis Marburg-Biedenkopf im Jahr 2017 Kassenkredite zur Liquiditätssicherung nur in geringer Höhe.

Im Rahmen des Gesetzes zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des

Sondervermögens „Hessenkasse“ (Hessenkassegesetz)⁵⁰ konnten sechs der sieben Landkreise ihre Kassenkredite zum Stichtag 1. Juli 2018 auf das Land übertragen. Dem Landkreis Marburg-Biedenkopf bot sich stattdessen die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen. Durch die Ablösung der Kassenkredite durch das Land sind die Altdefizite finanziell ausgeglichen.

Abbau der Kassenkredite durch die Hessenkasse

Den Kommunen, die in der Vergangenheit Kassenkredite (zukünftig Liquiditätskredite) aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassegesetz die Möglichkeit, diese 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. Nach 30 Jahren wird eine etwaige Restschuld vom Land übernommen.

Im Gegenzug steigen zum Beispiel die Anforderungen an die Genehmigung von Liquiditätskrediten. Ziel ist es, diese nur noch zu gewähren, um kurzfristig die Liquidität sicherzustellen.

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

Übersicht Hessenkasse				
	Ablösungsbetrag durch die Hessenkasse	Investitionsprogramm	Jährlicher Eigenbeitrag des Landkreises ¹⁾	Erwartete Beitragsdauer in Jahren
Hochtaunus	121,0 Mio. €	-	5,8 Mio. €	10,4
Lahn-Dill	121,5 Mio. €	-	6,3 Mio. €	9,7
Darmstadt-Dieburg	112,2 Mio. €	-	7,2 Mio. €	7,8
Hersfeld-Rotenburg	47,9 Mio. €	-	3,4 Mio. €	7,1
Kassel	181,8 Mio. €	-	5,9 Mio. €	15,5
Limburg-Weilburg	58,9 Mio. €	-	4,8 Mio. €	6,1
Marburg-Biedenkopf	-	27,0 Mio. €	-	-

¹⁾ Die Höhe des Eigenbeitrags richtet sich nach § 2 Absatz 3 Hessenkassegesetz
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 22: Übersicht Hessenkasse

Bis auf den Landkreis Marburg-Biedenkopf nahmen alle Landkreise das Entschuldungsprogramm in Anspruch. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf nutzte das Investitionsprogramm, da die Kassenkredite des Landkreises zum 31. Dezember 2017 nur 10 Millionen Euro betragen.

3.5 Konsolidierung

Die Landkreise haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.⁵¹ Die Einhaltung dieses Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung kann auf Basis eines Quervergleichs für einzelne Konsolidierungsbereiche überprüft werden.

Allgemeine
Verwaltung

Die Allgemeine Verwaltung verursachte bei den Landkreisen einen wesentlichen Fehlbetrag. Die Personalaufwendungen stellten mit rund 60 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. Diese wurde anhand der „Verwaltungskräfte je 100.000 Einwohner“ gemessen. Die Überörtliche Prüfung ermittelte das untere Quartil von 51 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 100.000 Einwohner. Daraus leitete sich das aus Ansicht 23 ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial ab.

Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung in 2017						
	Einwohner	Personal- kosten	je 100.000 Einwohner		Ergebnisver- besserungs- potenzial ¹⁾ in VZÄ	Ergebnisver- besserungs- potenzial ¹⁾ absolut
			Verwal- tungskräfte in VZÄ	Ergebnisver- besserungs- potenzial ¹⁾		
Hochtaunus	234.991	7,4 Mio. €	48	- €	-	- €
Lahn-Dill	254.074	7,1 Mio. €	50	- €	-	- €
Darmstadt- Dieburg	294.744	10,2 Mio. €	64	0,7 Mio. €	37,7	2,0 Mio. €
Hersfeld- Rotenburg	121.037	4,5 Mio. €	63	0,7 Mio. €	15,1	0,8 Mio. €
Kassel	236.905	8,7 Mio. €	65	0,8 Mio. €	34,0	1,8 Mio. €
Limburg- Weilburg	172.120	5,1 Mio. €	52	0,1 Mio. €	1,9	0,1 Mio. €
Marburg- Biedenkopf	245.013	7,6 Mio. €	56	0,3 Mio. €	13,2	0,7 Mio. €
Quartilswert [Summe]		6,1 Mio. €	51	[2,6 Mio. €]	[101,9]	[5,4 Mio. €]

¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Verwaltungskräfte gegenüber dem unteren Quartil von 51 VZÄ je 100.000 Einwohner ohne Arbeitsplatzkosten (Entgeltgruppe 9a TVöD, Stufe 3; 53.000 € p.a.).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 23: Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung in 2017

Die Bandbreite der Verwaltungskräfte je 100.000 Einwohner reichte von 48 VZÄ im Hochtaunuskreis bis 65 VZÄ im Landkreis Kassel.

51 § 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.

Aus der Abweichung zum Referenzwert⁵² (51 VZÄ je 100.000 Einwohner) wurde für die geprüften Landkreise ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 5,4 Millionen Euro oder 101,9 VZÄ errechnet. Für die Landkreise Darmstadt-Dieburg (37,7 VZÄ) und Kassel (34,0 VZÄ) errechneten sich die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale gegenüber dem unteren Quartil.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die Gründe für Ergebnisverbesserungspotenziale zu analysieren und diese zu nutzen.

Grundsätzlich obliegt den kreisfreien Städten und Landkreisen die Schulträgerschaft (§ 138 Absatz 1 HSchG⁵³). Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft anhand der unterhaltenen Schulflächen, der Schulverwaltung und des Sekretariats, der Gebäudekosten und einzelner Bewirtschaftungskosten (wie Reinigung, Hausmeister und Energie).

Schulträgerschaft

In Ansicht 24 wird der Fehlbetrag des standardisierten Produkts „Schulträgerschaft“ je 100.000 Einwohner und je Schüler wiedergegeben.

Jahresergebnisse der Schulträgerschaft in 2017					
	Fehlbetrag	Einwohner	Fehlbetrag je 100.000 Einwohner	Schüler ²⁾	Fehlbetrag je Schüler
	Haushaltsbetrachtung			wirtschaftliche Betrachtung	
Hochtaunus	67,8 Mio. €	234.991	28,8 Mio. €	31.100	2.180 €
Lahn-Dill	52,3 Mio. €	254.074	20,6 Mio. €	33.182	1.576 €
Darmstadt-Dieburg	63,6 Mio. €	294.744	21,6 Mio. €	32.792	1.940 €
Hersfeld-Rotenburg	25,0 Mio. €	121.037	20,6 Mio. €	16.299	1.532 €
Kassel	57,7 Mio. €	236.905	24,3 Mio. €	27.777	2.076 €
Limburg-Weilburg	40,0 Mio. €	172.120	23,2 Mio. €	25.603	1.561 €
Marburg-Biedenkopf ¹⁾	41,2 Mio. €	169.637	24,3 Mio. €	18.492	2.228 €
Median			23,2 Mio. €		1.940 €

¹⁾ Ohne Einwohner Schulträgerstadt Marburg
²⁾ inklusive Gastschüler (2017 / 2018)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 24: Jahresergebnisse der Schulträgerschaft in 2017

Ansicht 24 stellt die Haushaltsbelastung je 100.000 Einwohner dar, um einen Vergleich mit den anderen Konsolidierungsbereichen zu ermöglichen. Für die wirtschaftliche Betrachtung wird der Fehlbetrag je Schüler dargestellt. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatte mit 2.228 Euro den höchsten Fehlbetrag

52 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar. Die in Ansicht 23 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 77.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

53 § 138 HSchG – Land, Gemeindeverbände und Gemeinden
 (1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.
 (2) Die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim sind Träger der Schulen, soweit nicht andere Schulträger Schulen in ihren Gebieten unterhalten.

je Schüler. Der Hochtaunuskreis wies mit 28,8 Millionen Euro den höchsten Fehlbetrag je 100.000 Einwohner aus. Den geringsten Fehlbetrag je Schüler hatte der Landkreis Hersfeld-Rotenburg mit 1.532 Euro.

Die hohen Unterschiede bei den Fehlbeträgen haben ihre Ursache in den Schulgebäudekosten, denn die Wirtschaftlichkeit hängt im Wesentlichen auch von den Gebäudekosten (Investition und Finanzierung) ab.⁵⁴ Große Flächen je Schüler deuten auf geringe Auslastung der Schulen hin. Die Bewirtschaftungskosten einer Schule hingegen sind abhängig von der zu unterhaltenden Fläche, so dass bei einer geringen Auslastung die Bewirtschaftungskosten je Schüler höher ausfallen als bei ausgelasteten Schulen.

In Ansicht 25 wird die zu unterhaltende Fläche (Nettogrundfläche) im Verhältnis zu den Schülerzahlen dargestellt.

Flächen der Schulen			
	Schüler an eigenen Schulen inkl. Gast-schüler (2017 / 2018)	Nettogrundfläche aller Schulen ohne Sporthallen und Kantinen	Fläche je Schüler inkl. Gast-schüler ohne Sporthallen und Kantinen
Hochtaunus	31.100	395.444 m ²	12,7 m ²
Lahn-Dill	33.182	366.367 m ²	11,0 m ²
Darmstadt-Dieburg	32.792	342.074 m ²	10,4 m ²
Hersfeld-Rotenburg	16.299	179.746 m ²	11,0 m ²
Kassel	27.777	323.537 m ²	11,6 m ²
Limburg-Weilburg	25.603	241.910 m ²	9,4 m ²
Marburg-Biedenkopf	18.492	258.617 m ²	14,0 m ²

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 25: Flächen der Schulen

Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte mit 9,4 Quadratmeter die geringste Fläche je Schüler.⁵⁵ Die größte zur Verfügung stehende Fläche je Schüler inklusive Gast-schüler (ohne Sporthallen und Kantinen) wurde mit 14,0 Quadratmeter vom Landkreis Marburg-Biedenkopf vorgehalten.

54 Vgl. Ansicht 26: Schulgebäudekosten der Schulträgerschaft in 2017

55 inkl. Gast-schüler (ohne Sporthallen und Kantinen)

Ansicht 26 zeigt die Schulgebäudekosten und deren Aufteilung im Quervergleich.

Schulgebäudekosten der Schulträgerschaft in 2017				
	Gebäudekosten	Gebäudekosten je Schüler	davon Miete, Zinsen, Abschreibungen und Sonderposten je Schüler	davon Instandhaltungen je Schüler
Hochtaunus	40,6 Mio. €	1.304,6 €	968,3 €	336,3 €
Lahn-Dill	17,3 Mio. €	520,6 €	280,7 €	239,9 €
Darmstadt-Dieburg	30,3 Mio. €	924,0 €	647,7 €	276,3 €
Hersfeld-Rotenburg	7,8 Mio. €	477,0 €	139,7 €	337,3 €
Kassel	19,7 Mio. €	708,9 €	496,3 €	212,6 €
Limburg-Weilburg	19,1 Mio. €	746,6 €	620,8 €	125,8 €
Marburg-Biedenkopf ¹⁾	12,9 Mio. €	699,5 €	328,1 €	371,4 €

Schülerzahlen inklusive Gastschüler (2017 / 2018): siehe Ansicht 10

¹⁾ Die Schülerzahlen des Landkreis Marburg-Biedenkopf enthalten nicht die Schüler, die eine Schule der Sonderstatusstadt Marburg besuchen, da diese selbst Schulträger ist.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 26: Schulgebäudekosten der Schulträgerschaft in 2017

Hohe Investitionen in Schulgebäude im Hochtaunuskreis

Der Hochtaunuskreis wies in 2017 mit 1.304,6 Euro je Schüler die höchsten Gebäudekosten aus. Diese setzten sich zusammen aus den Abschreibungen abzüglich der Auflösung der Sonderposten in Höhe von 462,1 Euro, den Zinsaufwendungen mit 466,0 Euro, den Mietaufwendungen mit 40,2 Euro und die Instandhaltungsaufwendungen von 336,3 Euro je Schüler. Diese hohen Aufwendungen sind auf die erheblichen Investitionen des Hochtaunuskreises der letzten Jahre in seine Schulinfrastruktur, im Wesentlichen in Form von neuen Schulgebäuden zurückzuführen.



Ansicht 27: Grundschule im Weital, Aufnahme vom 18. Juni 2019

In Ansicht 28 werden die Bewirtschaftungskosten der Schulträger im Quervergleich dargestellt.

Bewirtschaftungskosten und Ergebnisverbesserungspotenziale der Schulträgerschaft in 2017					
	Bewirtschaftungskosten in Mio. €	Personalkosten der Verwaltung und des Sekretariats je Schüler in € ¹⁾	Reinigungskosten je m ² Nettogrundfläche in € ²⁾	Hausmeisterkosten je m ² Nettogrundfläche in € ²⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial in Mio. €
Hochtaunus	24,2	220,0	8,9	7,1	1,3
Lahn-Dill	25,7	196,6	11,9	9,0	1,7
Darmstadt-Dieburg	34,7	249,6	15,8	9,3	5,2
Hersfeld-Rotenburg	9,7	176,8	19,0	11,3	2,5
Kassel	26,3	194,1	23,0	11,4	6,9
Limburg-Weilburg	10,6	136,0	8,2	7,5	0,0
Marburg-Biedenkopf ³⁾	13,0	194,8	14,0	8,5	1,6
Summe	144,3				19,2

¹⁾ Ergebnisverbesserungspotenzial der Verwaltung und des Sekretariats wurde gegenüber dem unteren Quartil auf Basis der Schülerzahlen berechnet

²⁾ Ergebnisverbesserungspotenzial der Reinigungs- und Hausmeisterkosten wurde gegenüber dem unteren Quartil auf Basis der m² Nettogrundfläche (inkl. Sporthallen und Kantinen) berechnet

³⁾ Die Sonderstatusstadt Marburg ist selbst Schulträger. Die Daten betreffen nur die Schulen in der Schulträgerschaft des Landkreises.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 28: Bewirtschaftungskosten und Ergebnisverbesserungspotenziale der Schulträgerschaft in 2017

Ansicht 28 zeigt, dass der Landkreis Kassel mit Reinigungskosten von 23,0 Euro je Quadratmeter und Hausmeisterkosten von 11,4 Euro je Quadratmeter jeweils die höchsten Kosten im Vergleich hatte. Der Landkreis Kassel bewirtschaftete im Gegensatz zu den anderen Landkreisen seine Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal, was tendenziell höhere Kosten verursacht als eine Vergabe der Leistungen. Gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichskreise hatte der Landkreis Kassel eine Mehrbelastung bei den Reinigungskosten von 2,4 Millionen Euro oder 56,4 Prozent. Der Landkreis Kassel verspricht sich durch die Eigenreinigung eine bessere Qualität. Insgesamt wurde für den Landkreis Kassel ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 6,9 Millionen Euro für die Schulträgerschaft errechnet.

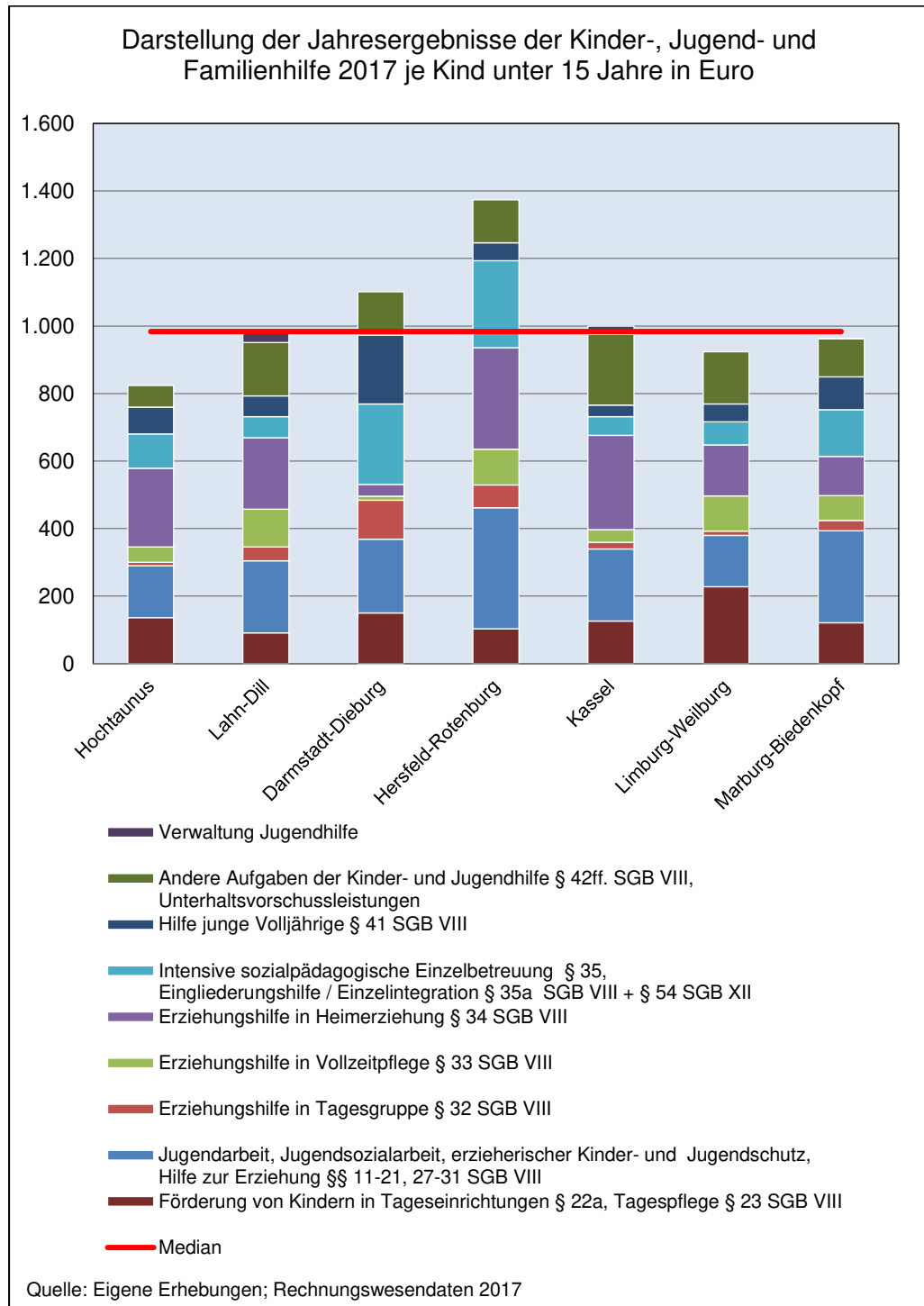
Bei Landkreisen, die oberhalb des unteren Quartils lagen, wurde das Ergebnisverbesserungspotenzial bei der Verwaltung und dem Sekretariat auf Basis der Schülerzahlen und bei den Reinigungs- und Hausmeisterkosten auf Basis der Nettogrundfläche inkl. Sporthallen und Kantinen ermittelt.

Die Kosten bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Anzahl und der Art der Maßnahmen. So lagen beispielsweise die durchschnittlichen Ausgaben für die Heimerziehung pro Fall statistisch bei 32.802 Euro. Die durchschnittlichen Ausgaben für Erziehungsberatung pro Fall betragen dagegen lediglich 161 Euro.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund ist eine summarische Betrachtung allein der Fallzahlen über alle Hilfeleistungen nicht sinnvoll.

Ansicht 29 zeigt deswegen die Jahresergebnisse der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je Kind unter 15 Jahren⁵⁷ im Quervergleich. Bei den Landkreisen mit einer Sonderstatusstadt wurden für die Relation die Kinderzahlen ohne die Sonderstatusstadt herangezogen.

56 Vgl. 183. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe II“, Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 348 ff. IW-Trend – Vierteljahresschrift empirische Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 42. Jahrgang, Heft 4/2015 i.V.m. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2011, Mikrozensus 2011, Wiesbaden i.V.m. Statistisches Bundesamt, 2015c, Kinder- und Jugendhilfestatistik i.V.m. Statistisches Bundesamt, 2015d, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige.

57 Die Jugendhilfe betrifft grundsätzlich Jugendliche bis 21 Jahren. Die Jahresergebnisse wurden mit den Kinderzahlen „Kinder unter 15 Jahren“ relativiert, da in der Hessischen Gemeindestatistik keine weitere Altersdifferenzierung vorgenommen wurde. Vgl. Hessische Gemeindestatistik 2018.



Ansicht 29: Darstellung der Jahresergebnisse der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2017 je Kind unter 15 Jahre in Euro

Ansicht 29 zeigt große Unterschiede bei den Fehlbeträgen je Kind im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg hatte bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit 1.373,7 Euro je Kind den höchsten Fehlbetrag im Vergleich. Die Belastung im Landkreis Hersfeld-Rotenburg lag pro Kind um 42 Prozent über dem Median der Vergleichslandkreise. Dies resultiert neben den überdurchschnittlichen Kosten für die Heimerziehung aus den im Prüfungszeitraum gestiegenen Kosten für die ambulanten Hilfen.

Die Überörtliche Prüfung ist sich bewusst, dass die Jugendhilfe nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden kann. Gleichwohl kann nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Inanspruch-

nahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen.⁵⁸

Die Überörtliche Prüfung ermittelte das Ergebnisverbesserungspotenzial in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe anhand der Personalausstattung. Ansicht 30 zeigt die Personalkosten je 100.000 Einwohner in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe der Landkreise im Jahr 2017.

Ergebnisverbesserungspotenzial - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2017				
	Einwohner ohne Sonderstatusstädte	Personalkosten je 100.000 Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial je 100.000 Einwohner ¹⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial ¹⁾
Hochtaunus	181.060	2,8 Mio. €	- €	- €
Lahn-Dill	201.336	3,5 Mio. €	0,5 Mio. €	1,0 Mio. €
Darmstadt-Dieburg	294.744	3,6 Mio. €	0,6 Mio. €	1,7 Mio. €
Hersfeld-Rotenburg	121.037	3,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
Kassel	236.905	3,3 Mio. €	0,3 Mio. €	0,7 Mio. €
Limburg-Weilburg	172.120	2,9 Mio. €	- €	- €
Marburg-Biedenkopf	169.637	3,3 Mio. €	0,4 Mio. €	0,6 Mio. €
Quartilswert [Summe]		3,0 Mio. €	[1,8 Mio. €]	[4,0 Mio. €]

¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Personalkosten gegenüber dem unteren Quartil von 3,0 Mio. € je 100.000 Einwohner.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 30: Ergebnisverbesserungspotenzial - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2017

Wie Ansicht 30 zeigt, wies der Hochtaunuskreis mit 2,8 Millionen Euro je 100.000 Einwohner die geringsten Personalkosten aus. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte mit 3,6 Millionen Euro je 100.000 Einwohner die höchsten Personalkosten im Jahr 2017. Aus dem Vergleich mit dem unteren Quartil wurde für den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 1,7 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial errechnet.

Die Jugendämter sollten ihre bestehenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen und beispielsweise Aufbau- und Ablauforganisation und die Personalausstattung diesbezüglich analysieren und anpassen. Zudem sollte das lokale Angebotsspektrum hinterfragt werden.⁵⁹ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Hersfeld-Rotenburg wegen der überdurchschnittlichen Fehlbeträge

58 Vgl. 183. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe II“, Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 348 ff.

59 Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012, S. 27 f.

Soziale Leistungen

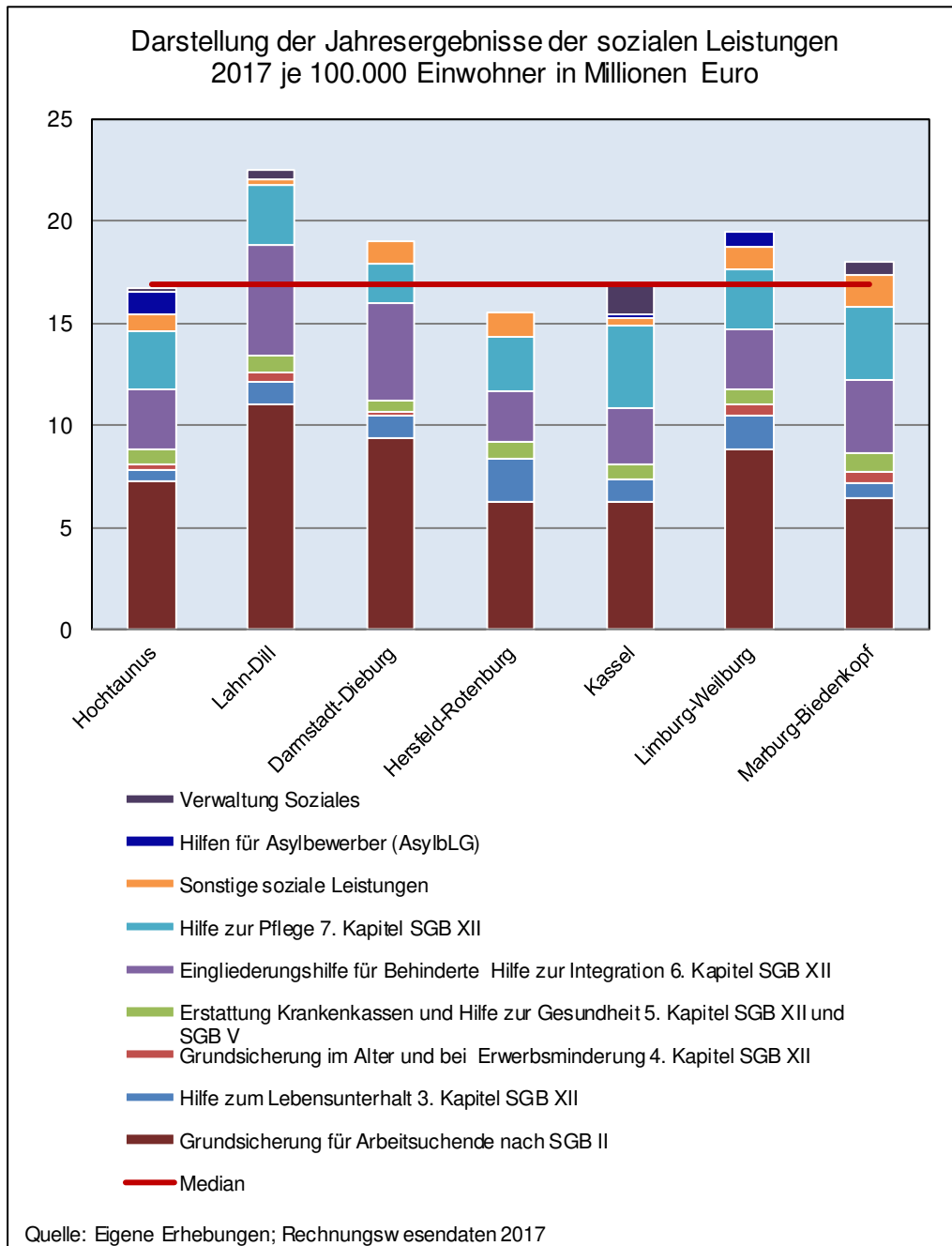
pro Kind, das Angebotsspektrum zu analysieren und anzupassen. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg gab an, dass durch eine durchgeführte Strukturanalyse bereits ab 2018 fachliche und finanzielle Verbesserungen erwartet werden.

Die Belastungen bei den sozialen Leistungen variieren bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II⁶⁰ am stärksten. Diese stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften⁶¹.

Ansicht 31 zeigt die Jahresergebnisse der Sozialhilfe je 100.000 Einwohner im Quervergleich. Bei den Landkreisen mit einer Sonderstatusstadt wurde für die Relation die Einwohnerzahl ohne die Sonderstatusstadt herangezogen.

60 Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist ein steuerfinanziertes staatliches Fürsorgesystem, das für erwerbsfähige Leistungsberechtigte neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts insbesondere Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. eine Beschäftigung erbringt.

61 Eine Bedarfsgemeinschaft kann aus einer oder aus mehreren Personen bestehen. Mindestens ein Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft muss erwerbsfähig und leistungsberechtigt im SGB II sein (§1 Absatz 2 SGB II).



Ansicht 31: Darstellung der Jahresergebnisse der sozialen Leistungen 2017 je 100.000 Einwohner in Millionen Euro

Die Unterschiede im Gesamtergebnis des Sozialbereichs wurden überwiegend durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II verursacht. Die Landkreise Lahn-Dill (11,0 Millionen Euro je 100.000 Einwohner), Darmstadt-Dieburg (9,4 Millionen Euro je 100.000 Einwohner) und Limburg-Weilburg (8,8 Millionen Euro je 100.000 Einwohner) wiesen in diesem Bereich die höchsten Fehlbeträge auf. Weitere wesentliche Kostenfaktoren der sozialen Leistungen waren die Eingliederungshilfen für Behinderte⁶² und die Hilfe zur Pflege⁶³. Im

62 Aufgabe der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Weiteres Ziel ist, den behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern und ihn zu einem weitgehend selbständigen Leben zu befähigen.

63 Pflegebedürftige Menschen, die aufgrund ihres gesundheitlichen Zustandes Pflege benötigen, aber nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen, um die Pflege zu bezahlen, haben unter Umständen Anspruch auf „Hilfe zur Pflege“ durch den Sozialhilfeträger.

Bereich Eingliederungshilfe für Behinderte wies der Lahn-Dill-Kreis mit 5,5 Millionen Euro je 100.000 Einwohner und im Bereich der Hilfe zur Pflege wies der Landkreis Kassel mit 4,1 Millionen Euro je 100.000 Einwohner den höchsten Wert aus.

Ansicht 32 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial der sozialen Leistungen im Jahr 2017.

Ergebnisverbesserungspotenzial - Soziale Leistungen 2017					
	Bedarfs- gemein- schaften ¹⁾	Personal- kosten	Mitarbeiter (VZÄ)	VZÄ je 1.000 Bedarfs- gemein- schaften	Ergebnisver- besserungs- potenzial ²⁾
Hochtaunus	5.525	4,0 Mio. €	59	11	0,4 Mio. €
Lahn-Dill	8.934	4,4 Mio. €	76	8	- €
Darmstadt- Dieburg	8.003	4,8 Mio. €	93	12	1,0 Mio. €
Hersfeld- Rotenburg	2.896	2,6 Mio. €	47	16	1,2 Mio. €
Kassel	12.599	4,4 Mio. €	75	6	- €
Limburg- Weilburg	5.513	3,4 Mio. €	62	11	0,6 Mio. €
Marburg- Biedenkopf	7.123	3,9 Mio. €	74	10	0,4 Mio. €
Quartilswert [Summe]		3,7 Mio. €	60	9	[3,6 Mio. €]

¹⁾ Eine Bedarfsgemeinschaft kann aus einer oder aus mehreren Personen bestehen. Mindestens ein Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft muss erwerbsfähig und leistungsberechtigt im SGB II sein (§1 Absatz 2 SGB II).

²⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Personal-kosten gegenüber dem unteren Quartil von 9 VZÄ je 1.000 Bedarfsgemeinschaften.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 32: Ergebnisverbesserungspotenzial - Soziale Leistungen 2017

Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg wies mit 1,2 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial und mit 16 VZÄ die höchste Anzahl an Mitarbeitern je 1.000 Bedarfsgemeinschaften auf. Der Landkreis Kassel hatte mit 6 VZÄ die geringste Anzahl an Mitarbeitern je 1.000 Bedarfsgemeinschaften.

Dies gilt für die ambulante Hilfe im häuslichen Bereich ebenso wie für die teilstationäre Hilfe in einer Tagespflegestätte und für die vollstationäre Pflege in einem Heim.

Landkreis Hersfeld-Rotenburg

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg hatte im Quervergleich die höchsten Fehlbeträge in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dies liegt an einer hohen Quote von Heimunterbringung. Gleichzeitig wurden in den letzten Jahren die ambulanten Angebote mit dem Ziel ausgebaut, die überdurchschnittliche Heimunterbringung zu reduzieren. Trotz überdurchschnittlicher Fehlbeträge im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe war die Personalausstattung dagegen unterdurchschnittlich.

Soziale Leistungen

Im Gegensatz zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe war der Fehlbetrag der Sozialen Leistungen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg insgesamt der niedrigste im Quervergleich. Dies lag insbesondere an den geringsten Fehlbeträgen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II⁶⁴. Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ist die Arbeitslosenquote durch die Ansiedlung von vielen Logistikunternehmen unterdurchschnittlich, sodass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften für Arbeitsuchende relativ niedrig ist. Hinzu kommt, dass im Landkreis Hersfeld-Rotenburg günstiger Wohnraum zur Verfügung steht.

Im Gegensatz hierzu ist die Personalausstattung im Sozialamt ohne den Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II überdurchschnittlich. Der Landkreis führt den höheren Bedarf im Bereich Sozialhilfe nach SGB XII⁶⁵ auf seine Lage im ländlichen Raum mit einem relativ niedrigen Lohngefüge sowie einem vergleichsweise hohen Bevölkerungsanteil an über 65-jährigen zurück.

64 Die Grundsicherung für Arbeitsuchende ist ein steuerfinanziertes staatliches Fürsorgesystem, das für erwerbsfähige Leistungsberechtigte neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts insbesondere Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. eine Beschäftigung erbringt.

65 Das Zwölfte Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB XII) regelt die Ansprüche auf Sozialhilfe in Deutschland. Die Sozialhilfe ist eine staatliche Leistung, auf die jede Bürgerin und jeder Bürger unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch hat. Jeder Mensch kann Sozialhilfe in Anspruch nehmen und zwar gesetzlich garantiert. Ein Anspruch besteht jedoch nur, wenn und soweit sie bzw. er sich nicht selber helfen kann und ihr bzw. ihm auch kein anderer hilft. In diesem Fall besteht Hilfebedürftigkeit. Dabei spielt es keine Rolle, wodurch die Notlage verursacht worden ist.

Ansicht 33 zeigt die Fehlbeträge je 100.000 Einwohner für die weiteren Aufgabenbereiche der Landkreise.

Fehlbeträge 2017 der weiteren Pflichtaufgaben in Millionen Euro je 100.000 Einwohner							
	Hochtaunus	Lahn-Dill	Darmstadt-Dieburg	Hersfeld-Rotenburg	Kassel	Limburg-Weilburg	Marburg-Biedenkopf
Einwohner	234.991	254.074	294.744	121.037	236.905	172.120	245.013
Straßen	0,4	1,2	0,3	1,8	1,3	1,0	1,3
Bauen und Wohnen	0,1	0,6	0,1	0,2	0,8	1,0	0,5
ÖPNV	2,2	0,6	3,0	1,5	0,4	1,8	1,5
Natur- und Umweltschutz	0,4	0,7	0,2	0,3	0,6	0,7	0,4
Veterinärwesen	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
KFZ-Zulassung / Führerscheinstelle	-0,1	-0,4	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,9
Ausländerbehörde	0,4	0,4	0,7	0,3	0,7	0,5	0,5
Sicherheit und Ordnung	0,6	0,2	0,2	0,5	0,7	0,1	0,2
Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste	0,5	0,4	0,1	0,6	0,6	0,2	0,4
Gesundheitsdienste	7,0	1,3	3,5	1,1	1,3	1,6	1,3
Summe	11,7	5,2	8,3	6,3	6,6	7,0	5,3
Ergebnisverbesserungspotenzial je 100.000 Einwohner ¹⁾	5,7	0,0	2,5	0,0	0,2	0,4	0,2
Ergebnisverbesserungspotenzial Gesamt ¹⁾	13,4	0,0	7,2	0,0	0,6	0,6	0,4
Summe	22,2						

¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich gegenüber dem unteren Quartil der jeweiligen Aufgabenbereiche.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 33: Fehlbeträge 2017 der weiteren Pflichtaufgaben in Millionen Euro je 100.000 Einwohner

Wie aus Ansicht 33 zu entnehmen, wurde für die Landkreise insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 22,2 Millionen Euro errechnet. Der Hochtaunuskreis hatte mit 11,7 Millionen Euro den höchsten Fehlbetrag je 100.000 Einwohner im Quervergleich. Der geringste Fehlbetrag je 100.000 Einwohner wurde im Lahn-Dill-Kreis mit 5,2 Millionen Euro festgestellt.

Für die Landkreise Hochtaunus und Darmstadt-Dieburg wurde bei den Gesundheitsdiensten ein besonders hoher Fehlbetrag ermittelt. Dies war insbesondere auf die erheblichen Zuschüsse an die jeweiligen Kreiskrankenhäuser zurückzuführen. Hierauf entfielen im Hochtaunuskreis 6,1 Millionen Euro und im Landkreis Darmstadt-Dieburg 2,5 Millionen Euro je 100.000 Einwohner.

Der Fehlbetrag im Jahr 2017 je 100.000 Einwohner beim ÖPNV war im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 3,0 Millionen Euro und im Hochtaunuskreis mit 2,2 Millionen Euro auffällig hoch.

Ansicht 34 zeigt die Fehlbeträge je 100.000 Einwohner für den Bereich Volkshochschule (VHS) und freiwillige Leistungen der Landkreise.

Fehlbeträge 2017 der VHS und freiwilligen Leistungen in Millionen Euro je 100.000 Einwohner							
	Hochtaunus	Lahn-Dill	Darmstadt-Dieburg	Hersfeld-Rotenburg	Kassel	Limburg-Weilburg	Marburg-Biedenkopf
Einwohner	234.991	254.074	294.744	121.037	236.905	172.120	245.013
Sportförderung	0,0	0,9	0,6	0,4	0,1	0,8	0,7
Kultur	0,4	0,2	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1
Wirtschaftsförderung und Tourismus	0,8	0,3	0,2	0,5	0,9	0,2	0,3
Volkshochschulen	0,1	0,1	0,3	0,3	-0,1	0,2	0,5
Summe	1,4	1,5	1,3	1,5	0,9	1,4	1,5
Ergebnisverbesserungspotenzial je 100.000 Einwohner ¹⁾	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
Ergebnisverbesserungspotenzial Gesamt ¹⁾	0,1	0,3	0,0	0,2	0,0	0,0	0,5
Summe	1,1						

¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich gegenüber dem unteren Quartil der jeweiligen Aufgabenbereiche.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 34: Fehlbeträge 2017 der VHS und freiwilligen Leistungen in Millionen Euro je 100.000 Einwohner

Wie aus Ansicht 34 zu entnehmen, wurde für die Landkreise insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,1 Millionen Euro errechnet. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatte mit 0,5 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial im Quervergleich. Für die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Kassel und Limburg-Weilburg wurde für das Jahr 2017 keine Ergebnisverbesserung errechnet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen Hochtaunus, Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg in Anbetracht der jeweiligen Haushaltslage die weiteren Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen auf Einsparpotenziale zu untersuchen, um die Fehlbeträge zu reduzieren.

3.6 Finanzierung der Schulträgerschaft

Nach § 50 Absatz 3 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) ist von den Landkreisen eine kostendeckende Schulumlage zu erheben. Diese Regelung korrespondiert weitgehend mit der bis 2015 geltenden Fassung des FAG.⁶⁶

Die Landkreise haben dafür Sorge zu tragen, eine kostendeckende Schulumlage bei Kommunen, die keine Schulträger sind, zu erheben, damit keine Auswirkungen auf den Haushalt entstehen, der über die Kreisumlage zu finanzieren ist.

Weitere
Pflichtaufgaben und
freiwillige Leistungen

66 Vgl. § 37 Absatz 3 Sätze 1 bis 3 FAG in der Fassung vom 29. Mai 2007

Es war in den Hinweisen zur GemHVO nicht hinreichend geklärt, wie eine kostendeckende Schulumlage zu errechnen ist. Hierzu untersuchte die Überörtliche Prüfung im 28. Zusammenfassenden Bericht⁶⁷ die Finanzierung der Schulträgerschaft. Aus den Erkenntnissen der Prüfung entwickelte die Überörtliche Prüfung Empfehlungen an das Land Hessen. Auf die Empfehlungen hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Hinweisen zu § 4 GemHVO reagiert. Es wurden bisherige Unbestimmtheiten bei der Ermittlung der Schulumlage geregelt. Bei der 208. Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, wie die Landkreise die kostendeckende Schulumlage ermittelten. Die Handhabung der beschriebenen Problembereiche wird in Ansicht 35 für das Jahr 2017 im Vergleich dargestellt.

Ermittlung der Schulumlage 2017							
	Hochtaunus	Lahn-Dill	Darmstadt-Dieburg	Hersfeld-Rotenburg	Limburg-Weilburg	Kassel	Marburg-Biedenkopf
Zu berücksichtigende Aufwendungen							
- Fremdkapitalzinsen	⊗	✓	✓	✓	✓	○	✓
- Schulsozialarbeit	○	○	○	○	✓	○	○
- Schülerbeförderung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Betreuungs- und Ganztagsangebote	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓
- Schülerversicherung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Geleistete Gastschulbeiträge	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicht zu berücksichtigende Aufwendungen							
- Überlassung von Sportanlagen für Vereine	○	✓	✓	○	○	○	✓
- Volkshochschulen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Kassenkreditzinsen	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓
Berücksichtigung erhaltener Gastschulbeiträge	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Berücksichtigung Verwaltungskosten / interne Verrechnungen	○	⊗	✓	✓	✓	○	✓
✓ = erfüllt, ○ = nicht erfüllt, ⊗ = teilweise erfüllt							
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018							

Ansicht 35: Ermittlung der Schulumlage 2017

Ansicht 35 zeigt, dass die Landkreise die Schulumlage bis 2017 unterschiedlich kalkulierten. Sechs der sieben Landkreise berücksichtigten die Schulsozialarbeit nicht bei der Berechnung der Schulumlage. Unterschiede gab es darüber hinaus bei der Berücksichtigung von Fremdkapitalzinsen, der Überlassung von Sportanlagen für Vereine und der Berücksichtigung von Verwaltungskosten durch interne Leistungsverrechnung. Die Betreuungs- und Ganztagsangebote

67 Vgl. 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 67 ff.

berücksichtigte nur der Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht. Als einziger Landkreis hatte der Landkreis Limburg-Weilburg auch Kassenkreditzinsen in Höhe von 10 Prozent der Schulfinanzierung zugerechnet.

Die Landkreise erhalten für ihre nach dem Schulgesetz erwachsenen Aufwendungen jährliche Finanzaufweisungen. Daneben erheben die Landkreise für ihre Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Kommunen, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage (Schulumlage). Das Aufkommen daraus darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

Nachkalkulation der Schulumlage

Nachfolgend sind die Ergebnisse aus der Nachkalkulation der Schulumlagenfinanzierung für 2017 im Quervergleich dargestellt.

Ergebnisauswirkungen einer einheitlichen Nachkalkulation 2017			
	Kalkulation Landkreis	Nachkalkulation ÜP	Gesamtergebnis Schulumlage
Hochtaunus	15.809.749 €	4.744.358 €	20.554.107 €
Lahn-Dill	4.382.526 €	1.086.540 €	5.469.066 €
Darmstadt-Dieburg	0 €	2.295.765 €	2.295.765 €
Hersfeld-Rotenburg	1.129.167 €	-406.310 €	722.857 €
Limburg-Weilburg	2.463.457 €	-460.881 €	2.002.576 €
Kassel	382.846 €	5.288.219 €	5.671.065 €
Marburg-Biedenkopf	24.683 €	1.614.049 €	1.638.732 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2017

Ansicht 36: Ergebnisauswirkungen einer einheitlichen Nachkalkulation 2017

Ansicht 36 zeigt die monetären Auswirkungen der unterschiedlichen Berechnung der Schulumlage. Bei einer einheitlichen Nachkalkulation ergeben sich Unterdeckungen in Höhe von 722.858 Euro bis zu 20.554.107 Euro.

Die unterschiedliche Berechnung der kostendeckenden Schulumlage führte auch dazu, dass die Schulumlagehebesätze stark differierten. In nachfolgender Ansicht 37 werden die Hebesätze der Schulumlage 2017 (alte Erlasslage) und 2018 (neue Erlasslage) im Quervergleich dargestellt.

Hebesätze Schulumlage 2017 und 2018		
	2017	2018
Hochtaunus	13,34%	18,87%
Lahn-Dill	14,49%	16,50%
Darmstadt-Dieburg	17,59%	18,34%
Hersfeld-Rotenburg	16,25%	17,24%
Limburg-Weilburg	19,94%	19,40%
Kassel	19,74%	20,26%
Marburg-Biedenkopf	20,25%	20,25%
Minimum	13,34%	16,50%
Median	17,59%	18,87%
Maximum	20,25%	20,26%

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 37: Hebesätze Schulumlage 2017 und 2018

In 2017 hatte der Hochtaunuskreis mit 13,34 Prozent den geringsten Hebesatz und der Landkreis Marburg-Biedenkopf den höchsten mit 20,25 Prozent. In 2018 hatten alle Landkreise die Berechnung aufgrund der Änderung der Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung angepasst. Die Spanne der Hebesätze hatte sich verringert. Den niedrigsten Hebesatz hatte in 2018 der Lahn-Dill-Kreis und den höchsten Hebesatz der Landkreis Kassel. Der Hochtaunuskreis hatte durch die klarstellenden Hinweise die höchsten Hebesatzanpassungen. Die Anpassungen beruhen auf den alten Fehlbeträgen (15,8 Millionen Euro), dem Ansatz der tatsächlichen Fremdkapitalzinsen (-1,2 Millionen Euro), der internen Verrechnung der Verwaltungskosten (8,9 Millionen Euro), der Überlassung von Sportanlagen für Vereine (-2,6 Millionen Euro) sowie der Berücksichtigung der Schulsozialarbeit (0,4 Millionen Euro).

In Ansicht 38 werden die Berechnungsgrundlagen der Landkreise für die Schulfinanzierung 2018 vergleichend dargestellt.

Ermittlung der Schulumlage 2018							
	Hoch-taunus	Lahn-Dill	Darm-stadt-Dieburg	Hersfeld-Roten-burg ¹⁾	Limburg-Weilburg	Kassel	Marburg-Bieden-kopf
Zu berücksichtigende Aufwendungen							
- Fremdkapitalzinsen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Schulsozialarbeit	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓
- Schülerbeförderung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Betreuungs- und Ganztagsangebote	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Schülerversicherung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Geleistete Gastschulbeiträge	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nicht zu berücksichtigende Aufwendungen							
- Überlassung von Sportanlagen für Vereine	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Volkshochschulen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Kassenkreditzinsen	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓
Berücksichtigung erhaltener Gastschulbeiträge	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Berücksichtigung Verwaltungskosten / interne Verrechnungen	✓	⊗	✓	✓	✓	✓	✓
¹⁾ Angaben für 2019 (wegen Doppelhaushalt 2017 / 2018) ✓ = erfüllt, ○ = nicht erfüllt, ⊗ = teilweise erfüllt Quelle: Eigene Erhebungen							

Ansicht 38: Ermittlung der Schulumlage 2018

Ab 2018 gab es nur noch geringe Unterschiede bei der Berechnung der kostendeckenden Schulumlage, da die Landesregierung den Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung aus dem 28. Zusammenfassenden Bericht gefolgt ist und durch die Änderung der Hinweise zur Gemeindehaushaltsverordnung entsprechende Regelungen zur Klärung von Unbestimmtheiten bei der Ermittlung der Schulumlage aufgenommen hat.

Die Unterscheidungen ergaben sich ab 2018 nicht aus den zu berücksichtigenden Sachverhalten, sondern aus der Ermittlung von anteiligen Aufwendungen und Erträgen. Die Hinweise zur GemHVO zeigen eindeutig die zu berücksichtigenden und die nicht zu berücksichtigenden Aufwendungen auf. Es gibt jedoch keine Erläuterungen für die Berechnung von anteiligen Fremdkapitalzinsen, Abschreibungen und Tilgungsleistungen sowie der Überlassung von Sportanlagen an Vereine.

Bei der Berechnung der anteiligen Fremdkapitalzinsen gingen alle Landkreise von den tatsächlichen Zinsen für Investitionen aus. Der Zinsanteil wurde anhand des anteiligen Anlagevermögens berechnet. Darüber hinaus setzte nur der Landkreis Limburg-Weilburg anteilige Kassenkreditzinsen an.

Handlungsempfehlungen an das Land

Unterdeckung

Festgestellte Überdeckungen sind erfolgswirksam vorzutragen. Dagegen ist bisher nicht eindeutig geregelt, ob eine festgestellte Unterdeckung (Verlust) aus der Schulträgerschaft vorgetragen werden kann. Es stellt sich die Frage, ob eine festgestellte Unterdeckung aus der Schulträgerschaft im Rahmen der nächsten satzungsmäßigen Neufestsetzung der Schulumlage gem. § 50 Absatz 3 FAG nachgeholt werden kann. Da es sich bei der Festsetzung der kostendeckenden Schulumlage um eine Planung handelt, die in der Haushaltsdurchführung sowohl in die eine als auch in die andere Richtung abweichen kann, ist wirtschaftlich eine Ungleichbehandlung von Unterdeckung und Überdeckung nicht sachgerecht.

Eine im Rahmen der Abrechnung eines Haushaltsjahres festgestellte Unterdeckung bei den Kosten der Schulträgerschaft sollte in die nächstfolgende Festsetzung der Schulumlage bedarfserhöhend einbezogen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Landesregierung, dies durch eine entsprechende Klarstellung zu berücksichtigen.

Die Hinweise zur GemHVO erlauben anstelle der berücksichtigungsfähigen Abschreibungen auch Tilgungsleistungen i.S. des § 3 Absatz 3 GemHVO in die Finanzierungskosten mit einzubeziehen. Mit Ausnahme des Hochtaunuskreises hatten in 2018 alle Landkreise Abschreibungen bei der Berechnung der kostendeckenden Schulumlage einbezogen. Der Hochtaunuskreis setzte für die Schulgebäude eine überdurchschnittliche Nutzungsdauer von bis zu 80 Jahren an. Deswegen übersteigen die Tilgungsleistungen die Abschreibungen mit der Konsequenz, dass die Schulumlage steigt, während das Jahresergebnis durch die überlange Abschreibungsdauer verbessert dargestellt wird.

Handlungsempfehlungen an das Land

Abschreibungen statt Tilgungen

Die Hinweise zur GemHVO zeigen eindeutig die zu berücksichtigenden und die nicht zu berücksichtigenden Aufwendungen auf. Es gibt jedoch keine Erläuterungen für die Berechnung von Abschreibungen und Tilgungsleistungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Berechnung der kostendeckenden Schulumlage nur die Abschreibungen statt der Tilgungsleistungen zu berücksichtigen. Dies würde dazu führen, dass bei der Berechnung der Abschreibungen angemessene Nutzungsdauern⁶⁸ zu Grunde gelegt werden. Dem Land wird deshalb empfohlen, den Hinweis entsprechend zu ändern.

68 In der Praxis werden unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde gelegt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, grundsätzlich eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer anzusetzen, aber maximal eine Nutzungsdauer von 50 Jahren, vgl. 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 67 f. und S. 75 f.

In Ansicht 39 ist die Überlassung der Sporthallen im Quervergleich dargestellt.

Überlassung von Sportanlagen für Vereine		
	Interne Verrechnungshöhe	Verrechnungsart
Hochtaunus	2.630.155 €	Kosten je Sporthalle (qm * pauschaler Ansatz), wenn keine Vereinbarung getroffen, wird 50 % Vereinsnutzung unterstellt
Lahn-Dill	2.005.186 €	Vereinsnutzung wird pro Std. mit 15 € (Einfeldsporthalle), 25 € (Zweifeldsporthalle), 35 € (Dreifeldsporthalle) bzw. 50 € (Vierfeldsporthalle) verrechnet
Darmstadt-Dieburg	1.353.000 €	Vereinsnutzung wurde erhoben und mit 15 € je Stunde verrechnet
Hersfeld-Rotenburg	821.765 €	Vereinsnutzung wird pro Std. mit 11 € (Sporthalle) bzw. 31 € (Großsporthalle) verrechnet
Limburg-Weilburg	249.565 €	Vereinsnutzung wird pro Std. mit dem energetischen Mehraufwand 3,45 € (Einfeldsporthalle), 4,20 € (Zweifeldsporthalle) bzw. 5,45 € (Dreifeldsporthalle) verrechnet
Kassel	2.187.040 €	Vereinsnutzung wurde erhoben und mit 20 € je Stunde verrechnet
Marburg-Biedenkopf	756.094 €	Vereinsnutzung wird pro Std. mit 16,40 € (Sporthalle bis 300 qm) bzw. 19,13 € (Sporthalle ab 300 qm) verrechnet

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 39: Überlassung von Sportanlagen für Vereine

Mit Ausnahme des Hochtaunuskreises haben alle Landkreise die Sporthallennutzung durch Vereine für die Berechnung der Schulumlage intern verrechnet. Die Kostensätze pro Stunde variierten hierbei stark. Der Landkreis Limburg-Weilburg verrechnet lediglich den energetischen Mehraufwand von 3,45 Euro bis 5,45 Euro pro Stunde. Die anderen Landkreise bezogen Vollkosten und nicht nur die Grenzkosten für die „Mehrnutzung“ mit ein. Der Hochtaunuskreis verrechnete pauschal 50 Prozent der Kosten für die Sporthallennutzung durch Vereine.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Limburg-Weilburg, seine Verrechnungspreise für die Sporthallennutzung an die der Vergleichskreise anzupassen, damit eine einheitliche Ermittlung gewährleistet wird.

3.7 Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)

Ein internes Kontrollsystem umfasst folgende Verfahren und Maßnahmen (Regelungen)

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit (hierzu gehört auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen),
- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie
- zur Einhaltung der für die Körperschaften relevanten rechtlichen Vorschriften.

Seine Wirksamkeit entfaltet ein internes Kontrollsystem durch eine technische Unterstützung in Form von EDV-Zugriffsrechten. Sachgerechte Regelungen bei

EDV-Zugriffsrechten liegen vor, wenn die Anzahl der umfassenden Zugriffsrechte beschränkt ist und die Rechte an die ausgeübten Funktionen der Mitarbeiter angepasst sind. Grundsätzlich sollen Zugriffsrechte so ausgestaltet sein, dass eine organisatorische Trennung zwischen den Verwaltungseinheiten gewährleistet ist.

Die Regelungen und Standards, die zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen internen Kontrollsystems bei der Kasse gesetzlich⁶⁹ gefordert sind, müssen auch für Bestandteile des Rechnungswesens gelten. Mit Subsystemen können Sammelanweisungen erstellt werden, die bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um EDV-gestützte Systeme z.B. zur Abrechnung von Löhnen und Gehältern oder von Jugendhilfeleistungen. Da in den Vorverfahren Vorgänge soweit bearbeitet werden, dass in der Kasse keine Überprüfung der Zahlungsausgänge anhand von Belegen stattfindet, sind hinreichende Kontrollen einzurichten. Bei Zahlungsläufen ist eine Funktionstrennung erforderlich, die das Vier-Augen-Prinzip vorsieht. Mithin gelten für solche Subsysteme die gleichen Regelungen oder Standards in Bezug auf das interne Kontrollsystem wie sie bei der „Kassenführung“ gesetzlich gefordert sind. Eine umfassende Endkontrolle ist dabei wegen der Vielzahl der Daten in der Regel nicht möglich, weswegen eine systemseitige Unterstützung durch die Software erforderlich und sie in den Arbeitsprozess zu integrieren (sog. prozessintegrierte Kontrolle) ist.

Ansicht 40 stellt die zusammenfassende Beurteilung des IKS für wesentliche Untersuchungsfelder dar.

Zusammenfassende Beurteilung des IKS						
	Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Kasse	IKS bei Subsystemen			
			Personal	Sozialhilfe	Jugendhilfe	Sonstige
Hochtaunus	⊗	⊗	⊗	✓	⊗	⊗
Lahn-Dill	✓	✓	✓	⊗	⊗	●
Darmstadt-Dieburg	✓	✓	✓	⊗	⊗	⊗
Hersfeld-Rotenburg	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓
Kassel	✓	✓	●	⊗	⊗	⊗
Limburg-Weilburg	✓	✓	⊗	⊗	⊗	k.A.
Marburg-Biedenkopf	⊗	⊗	⊗	✓	✓	⊗

✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise, k.A. = keine Angabe
¹⁾ IKS = Internes Kontrollsystem
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 40: Zusammenfassende Beurteilung des IKS

Ansicht 40 zeigt, dass alle Landkreise Schwachstellen im internen Kontrollsystem aufwiesen.

69 § 110 HGO – Gemeindekasse

(1) Die Gemeindekasse erledigt alle Kassengeschäfte der Gemeinde; § 117 bleibt unberührt. Die Buchführung kann von den Kassengeschäften abgetrennt werden.

(5) Der Kassenverwalter, sein Stellvertreter und die anderen in der Gemeindekasse beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer sind nicht befugt, Zahlungen anzuordnen.

Beispielsweise wurde die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems durch die Zugriffsrechte für die jeweils eingesetzten Programme beeinflusst. So verfügten die Kassenmitarbeiter im Hochtaunuskreis und im Landkreis Marburg-Biedenkopf über weitergehende Bearbeitungsrechte. Damit war es ihnen möglich, Zahlungsdatensätze zu erzeugen und Zahlungsempfänger zu verändern. Die Verwaltungen reagierten kurzfristig darauf und beschränkten die Berechtigungen.

Auch bei den Subsystemen waren die Zugriffsberechtigungen nicht begrenzt, in Abhängigkeit von der verwendeten Software teilweise auch nicht begrenzt. Darüber hinaus waren echte Kontrollmaßnahmen, die in den Arbeitsprozess integriert sind und von unabhängigen Personen vorgenommen werden, nur wenig ausgeprägt oder fehlten ganz. Vorhandene Maßnahmen, die technisch nicht unterstützt wurden, konnten teilweise umgangen werden. Dagegen wurden regelmäßig prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen wie analytische Prüfungshandlungen oder stichprobenartige Fallprüfungen eingesetzt. Solche Maßnahmen können zwar zur Aufdeckung doloser Handlungen beitragen und dadurch das Risiko verringern, sie aber nicht ausschließen.

Die Überörtliche Prüfung hat mit den geprüften Landkreisen diese Themen erörtert und individuelle Handlungsempfehlungen vor Ort gegeben, die positiv aufgenommen und umgesetzt wurden. Den Landkreisen insgesamt kann vor diesem Hintergrund empfohlen werden, sich mit den aufgezeigten Schwachstellen auseinanderzusetzen und Lösungen zur Verbesserung des IKS und damit zur Risikominimierung zu entwickeln. Das Risiko von Vermögensschädigungen kann nur durch eine strikte Trennung von Einrichtungs-, Bearbeitungs- und Zahlungsfunktionen eingeschränkt werden. Dazu sollten in allen aufgezeigten Bereichen die Zugriffsrechte im Rahmen eines darauf abgestimmten Rechtskonzepts auf die erforderlichen Bearbeitungsfunktionen beschränkt werden. Weiter sollte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzip durch prozessintegrierte Kontrollen mit technischer Unterstützung sichergestellt werden. Sofern dies durch die eingesetzten Programme nicht ermöglicht wird, sollten laufende Auswertungen von Neuanlagen und bedeutsamen Veränderungen im Datenbestand den Kontrollmaßnahmen zu Grunde gelegt werden.

3.8 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldungen

Die Landkreise 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 Hauswirtschaft 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 der Landkreise ordnungsgemäß vorgenommen wurden. Insbesondere wurde analysiert, ob die finanzstatistischen Meldungen vollständig waren und ob die korrekten finanzstatistischen Produkte angesprochen wurden.

Vollständigkeit

Zur Prüfung der Vollständigkeit wurde die finanzstatistische Meldung mit der Gesamtfinanzzrechnung abgeglichen. Die für die Statistik gemeldeten Zahlungsflüsse müssen mit den Zahlungsflüssen der Gesamtfinanzzrechnung übereinstimmen.⁷⁰ Ansicht 41 zeigt das Ergebnis dieser Analyse im Quervergleich.

Abweichungen zwischen Finanzrechnung und finanzstatistischer Meldung in Millionen Euro									
	Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag aus								
	laufender Verwaltungstätigkeit			Investitionstätigkeit			Finanzierungstätigkeit		
	Finanzrechnung	Statistik	Abweichung	Finanzrechnung	Statistik	Abweichung	Finanzrechnung	Statistik	Abweichung
Hochtaunus	26,4	26,0	0,4	-64,5	-64,7	0,1	45,2	45,2	0,0
Lahn-Dill	45,5	34,7	10,9	-41,2	-43,7	2,5	14,3	14,3	0,0
Darmstadt-Dieburg	36,4	40,8	-4,4	-6,8	-11,4	4,6	-9,2	-9,0	-0,1
Hersfeld-Rotenburg	14,7	14,7	0,0	-17,7	-17,7	0,0	11,7	11,7	0,0
Kassel	27,1	27,0	0,1	-7,0	-7,0	0,0	6,0	6,0	0,0
Limburg-Weilburg	15,2	24,2	-8,9	-3,9	-5,5	1,5	-2,9	-3,4	0,5
Marburg-Biedenkopf	33,7	29,9	3,8	-13,8	-13,8	0,0	2,2	2,2	0,0

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 41: Abweichungen zwischen Finanzrechnung und finanzstatistischer Meldung in Millionen Euro

Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg wies keine Abweichungen zwischen der Gesamtfinanzzrechnung 2017 und der finanzstatistischen Meldung auf.

⁷⁰ Hierbei wurde bereits berücksichtigt, dass die Krankenhausumlage in der Finanzrechnung als laufende Verwaltungstätigkeit und in der statistischen Meldung als Investitionstätigkeit auszuweisen ist.

Der Lahn-Dill-Kreis wies eine Gesamtabweichung von 13,4 Millionen Euro auf. Sie resultierte aus einem um 10,9 Millionen Euro höheren Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzrechnung. Ebenso lag hier ein niedrigerer Finanzmittelfehlbetrag aus Investitionstätigkeit (2,5 Millionen Euro) in der Finanzrechnung vor. Der Lahn-Dill-Kreis nutzte keine Finanzrechnungskonten und entwickelte die Gesamtfanzrechnung über die indirekte Methode. Ein Großteil der Abweichungen konnte auf Fehler in der Ableitung zurückgeführt werden. Jedoch ließ sich eine Abweichung von ca. 2,0 Millionen Euro nicht klären. Dies ist aufzuklären, da die alleinige Ermittlung einer indirekten Finanzrechnung für den Jahresabschluss gegen § 47 Absatz 3 Satz 3 GemHVO verstößt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Lahn-Dill-Kreis, Maßnahmen einzuleiten, um eine direkte Gesamtfanzrechnung aufzustellen. Diese kann dann auch zur Kontrolle der finanzstatistischen Meldung dienen.

Im Landkreis Limburg-Weilburg ergaben Abweichungen beim Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit (8,9 Millionen Euro) und beim Finanzmittelfehlbetrag aus Investitionstätigkeit (1,5 Millionen Euro) eine Gesamtabweichung von 10,4 Millionen Euro. Die hohe Abweichung beim Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit resultierte insbesondere aus der Ablösung einer Verbindlichkeit gegenüber dem Abfallwirtschaftsbetrieb (7,3 Millionen Euro). Diese Verbindlichkeit sah der Landkreis als faktischen Kassenkredit an, der somit nicht finanzstatistisch zu erfassen war. Eine weitere Abweichung betraf einen Teil der Schlüsselzuweisungen (1,5 Millionen Euro), die im Haushalt investiv⁷¹ erfasst wurden. Finanzstatistisch wurde dieser Betrag bei der laufenden Verwaltungstätigkeit erfasst. Die Abweichung bei der Finanzierungstätigkeit betraf Kassenkredite und war somit korrekt abgebildet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Limburg-Weilburg einen regelmäßigen Abgleich zwischen Gesamtfanzrechnung und finanzstatistischer Meldung, um Fehler auszuschließen.

Beim Landkreis Marburg-Biedenkopf ergab sich eine Gesamtabweichung von 3,8 Millionen Euro aus dem höheren Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit in der Finanzrechnung. Die Abweichung resultierte aus neuen Kostenstellen-Konten-Kombinationen, die noch nicht statistisch zugeordnet waren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Marburg-Biedenkopf den Abgleich zwischen Gesamtfanzrechnung und finanzstatistischer Meldung, um solche Fehler auszuschließen. Weiter erfasste der Landkreis Marburg-Biedenkopf die Schulumlage in Höhe von 44,9 Millionen Euro in der Allgemeinen Finanzwirtschaft statt im Produkt Schulen. Weiterhin wurde festgestellt, dass im Landkreis Marburg-Biedenkopf auf dem Produkt Schulen und Kinder und Jugend Erträge aus der Sparkassenbeteiligung in Höhe von 3,0 Millionen Euro erfasst wurden, obwohl sie im Produkt Wirtschaft und Tourismus erfasst werden mussten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Zuordnung bei der nächsten finanzstatistischen Meldung entsprechend zu ändern. Außerdem sollten Kontrollmaßnahmen vorgenommen werden, die eine korrekte Zuordnung sicherstellen.

71 Im Rahmen der FAG Reform 2016 wurde den Landkreisen hierzu ein Wahlrecht eingeräumt.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise sind in den §§ 29 bis 34 FAG geregelt. Im Mittelpunkt dieser Vorschriften stehen die Ausgleichsmesszahl und die Umlagekraftmesszahl. Mit der Ausgleichsmesszahl wird dem Grunde nach die Zahl der Einwohner des Landkreises berücksichtigt. Mit der Umlagekraftmesszahl soll die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden abgebildet werden. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus dem Vergleich von Ausgleichsmesszahl und Umlagekraftmesszahl.

Im Zuge der Neuordnung des FAG wurden die allgemeine Investitionspauschale und die Schulbaupauschale gestrichen, die auf der Grundlage des § 29 FAG alt i.V.m. der Investitionszuwendungsverordnung gewährt wurden. Die entsprechenden Mittel erhöhen nun die Schlüsselmasse im neuen FAG.

Um den Kommunen weiterhin ein Mindestmaß an Investitionen zu ermöglichen, haben diese die Möglichkeit, einen bestimmten Anteil ihrer Schlüsselzuweisungen nicht im Ergebnis-, sondern unmittelbar im Finanzhaushalt zu vereinnahmen, der sich nach dem Verhältnis der bisherigen Investitionspauschalen zu den Schlüsselzuweisungen richtet.⁷² Die Landkreise, die dieses Wahlrecht nutzen, weisen geringere allgemeine Deckungsmittel aus.

Ansicht 42 zeigt, wie die Landkreise dieses Wahlrecht bei der Verbuchung der Schlüsselzuweisungen in 2017 nutzten.

Aufteilung der Schlüsselzuweisungen in den Landkreisen 2017 in Millionen Euro				
	Schlüsselzuweisungen im Ergebnishaushalt	Schlüsselzuweisungen im Finanzhaushalt für Investitionen	Anteil an den Gesamtschlüsselzuweisungen	Gesamtschlüsselzuweisungen
Hochtaunus	38,5	3,8	9,0%	42,3
Lahn-Dill	66,6	0,0	0,0%	66,6
Darmstadt-Dieburg	69,2	0,0	0,0%	69,2
Hersfeld-Rotenburg	28,3	2,5	8,1%	30,8
Kassel	57,5	4,0	6,5%	61,5
Limburg-Weilburg	46,0	1,6	3,4%	47,6
Marburg-Biedenkopf	57,3	5,9	9,3%	63,2

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 42: Aufteilung der Schlüsselzuweisungen in den Landkreisen 2017 in Millionen Euro

Ansicht 42 ist zu entnehmen, dass fünf⁷³ der sieben Landkreise einen Teil ihrer Schlüsselzuweisungen im Finanzhaushalt für Investitionen buchten. Die Landkreise Lahn-Dill und Darmstadt-Dieburg verbuchten ihre gesamten Schlüsselzuweisungen im Ergebnishaushalt.

72 Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 21. April 2015, LT-Drs. 19/1853, S. 72.

73 Hochtaunuskreis, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf

Die Landkreise nutzten ihr Wahlrecht zum Ausweis der Schlüsselzuweisungen unterschiedlich. Nach den Vorgaben des Hessischen Statistischen Landesamts sind die Schlüsselzuweisungen als Erträge aus laufender Verwaltungstätigkeit zu melden.

Die Landkreise, die einen Teil ihrer Schlüsselzuweisungen investiv auswiesen, haben dies für ihre finanzstatistische Meldung rückgängig zu machen.

Die Prüfung ergab, dass lediglich der Landkreis Limburg-Weilburg diese Anpassung vornahm. Die Landkreise Hochtaunus, Hersfeld-Rotenburg, Kassel und Marburg-Biedenkopf nahmen diese Anpassung nicht vor. Die nicht vorgenommenen Anpassungen lagen zwischen 2,5 Millionen Euro im Landkreis Hersfeld-Rotenburg und 5,9 Millionen Euro im Landkreis Marburg-Biedenkopf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vorgaben des Statistischen Landesamts bezüglich der Meldung der Schlüsselzuweisungen künftig umzusetzen.

Weiterhin wurde untersucht, ob bei der finanzstatistischen Meldung die finanzstatistischen Produkte korrekt angesprochen wurden. Hierbei beschränkte sich die Überörtliche Prüfung auf Produkte mit hohem Haushaltsvolumen und offensichtliche Unrichtigkeiten.

Richtigkeit

Die Untersuchung ergab weitere Auffälligkeiten im Bereich Steuern sowie allgemeine Einnahmen und Ausgaben. Dort wurden Aufwendungen und Investitionen zentral gemeldet, die jedoch entsprechend ihrer Entstehung den einzelnen Fachbereichen zuzuordnen gewesen wären. Dies war insbesondere bei den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg und Marburg-Biedenkopf der Fall.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen und dem Hessischen Statistischen Landesamt darauf zu achten und darauf hinzuwirken, dass die finanzstatistischen Meldungen die finanzstatistischen Produkte verursachungsrecht ansprechen. Hierdurch steigt die Qualität der Finanzstatistik, die auch Grundlage für Bedarfsermittlungen im kommunalen Finanzausgleich ist.⁷⁴

Neben den Feststellungen zur ordnungsgemäßen finanzstatistischen Meldung wurde eine Schwäche des finanzstatistischen Detaillierungsgrads im Zusammenhang mit Umschuldungen festgestellt. Bei Umschuldungen werden alte Kredite abgelöst und durch neue Kredite zu besseren Konditionen ersetzt. Die Finanzstatistik unterscheidet nicht zwischen ordentlichen Kreditaufnahmen und –tilgungen und Kreditaufnahmen und –tilgungen, die aufgrund von Umschuldungen geschehen. Ansicht 43 zeigt die Umschuldungen im Quervergleich.

74 Um die korrekte Zuordnung zu den Produktbereichen zu erleichtern, wurde unter der Koordination der Überörtlichen Prüfung ein Produktbuch entwickelt.

Umschuldungen 2013 bis 2017 in Millionen Euro						
	2013	2014	2015	2016	2017	Summe
Hochtaunus	22	22	40	36	67	187
Lahn-Dill	7	13	15	5	0	40
Darmstadt-Dieburg	5	14	9	10	5	43
Hersfeld-Rotenburg	0	0	0	2	7	9
Kassel	0	0	0	0	0	0
Limburg-Weilburg	0	0	1	0	2	3
Marburg-Biedenkopf	0	0	2	0	0	2
Summe	34	49	67	53	81	284

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2018

Ansicht 43: Umschuldungen 2013 bis 2017 in Millionen Euro

Ansicht 43 zeigt eine erhebliche Anzahl von Umschuldungen. Durch die fehlende Unterscheidung zu ordentlichen Kredittilgungen in der Finanzstatistik können Umschuldungsbeträge nicht erkannt werden. Dies hätte insbesondere Auswirkungen auf die Bedarfsbemessung, die für den kommunalen Finanzausgleich herangezogen wurde. Hier wurde der Investitionsbedarf anhand der Kredittilgungen der Finanzstatistik abgeleitet, die jedoch auch Umschuldungen enthielten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Hessischen Statistischen Landesamt, die Umschuldung von Krediten gesondert zu der ordentlichen Kreditaufnahme zu erheben.

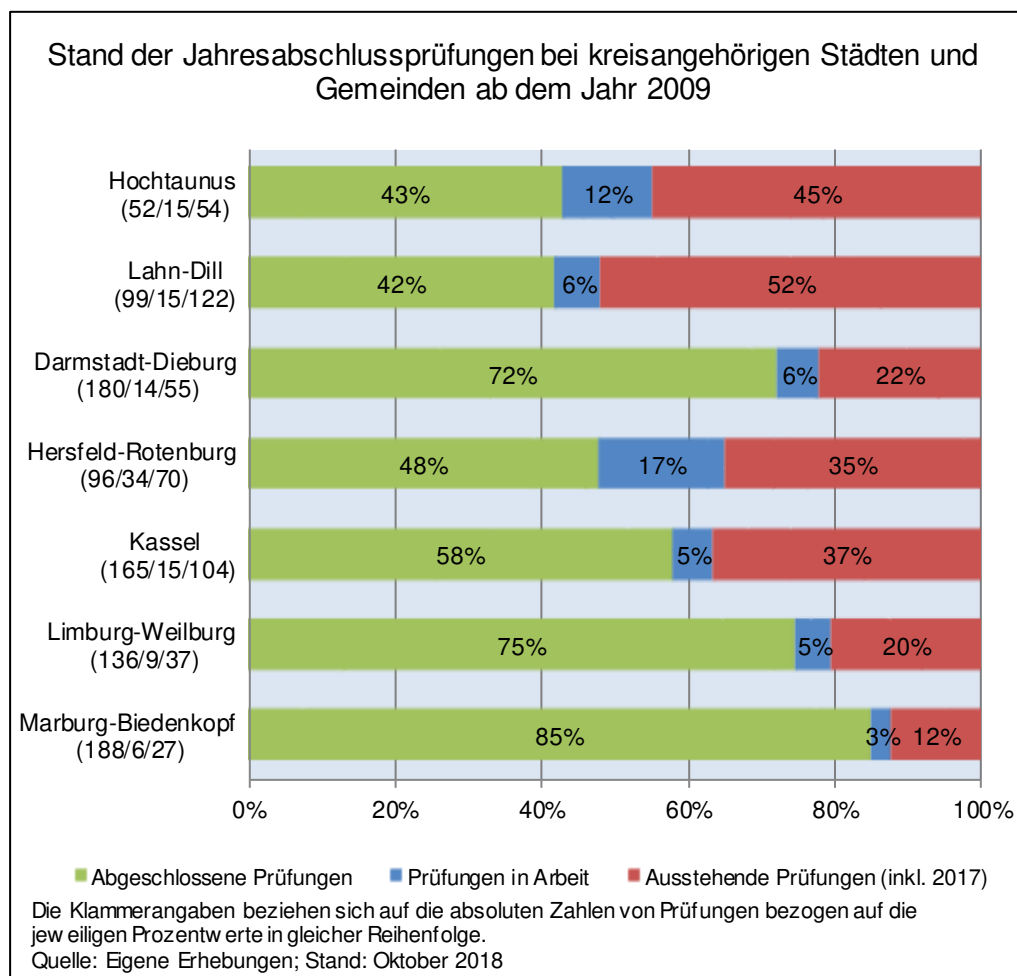
3.9 Rechnungsprüfungsämter

Die Prüfung der Jahresabschlüsse von kreisangehörigen Gemeinden ist von den Rechnungsprüfungsämtern der jeweiligen Landkreise vorzunehmen, soweit kein eigenes oder ein Rechnungsprüfungsamt im Rahmen des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) errichtet wurde (vgl. §§ 128, 129 HGO). Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise prüfen auch die Jahresabschlüsse des Landkreises selbst. Der Prüfungsfortschritt der Jahresabschlüsse der Landkreise ist im Mehrkomponentenmodell in Ansicht 18 dargestellt. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist es bei der Prüfung der Jahresabschlüsse des Landkreises schwierig die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter zu gewährleisten.⁷⁵ Mit dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode wird angestrebt, die Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfungsämter und der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof stärker zu verzahnen. Diese Verzahnung könnte die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsämter stärken.

⁷⁵ Vgl. 163. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ im Kommunalbericht 2013 (Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 142 ff.

Ansicht 44 zeigt den Stand der Jahresabschlussprüfungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.

Stand der Jahresabschlussprüfungen

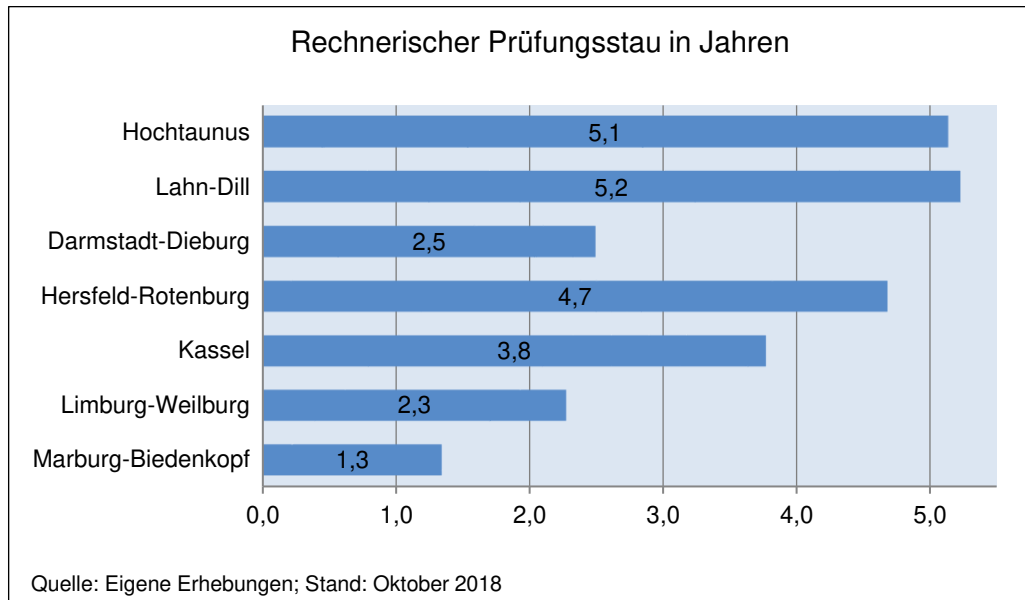


Ansicht 44: Stand der Jahresabschlussprüfungen bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden ab dem Jahr 2009

Die Landkreise müssten für eine fristgerechte Prüfung der Jahresabschlüsse zumindest eine Quote von 78 Prozent (7 von 9 Jahre) bei den abgeschlossenen Prüfungen erreichen.⁷⁶ Dies erreicht nur der Landkreis Marburg-Biedenkopf. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 72 Prozent und der Landkreis Limburg-Weilburg mit 75 Prozent erreichen annähernd diese Zielmarke. Der Lahn-Dill-Kreis wies zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit 42 Prozent und der Hochtaunuskreis mit 43 Prozent die wenigsten abgeschlossenen Prüfungen im Prüfungszeitraum auf.

In Ansicht 45 wird der rechnerische Prüfungsstau der Landkreise in Jahren im Quervergleich dargestellt. Dieser zeigt das Verhältnis der noch nicht abgeschlossenen Prüfungen zu den gesamten Prüfungen verteilt auf neun Jahre.

76 Vgl. Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 208 ff.



Ansicht 45: Rechnerischer Prüfungsstau in Jahren

Es lag bei vier der sieben Landkreise ein erheblicher Aufstellungs- und Prüfungsstau vor. Um den zeitnahen Abbau des Aufstellungs- und Prüfungsstaus zu ermöglichen, hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30. Juli 2014 Regelungen erlassen, die die Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vereinfachten.⁷⁷ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Vereinfachungsmöglichkeiten⁷⁸ mit dem Ziel zu nutzen, zeitnah Jahresabschlüsse zu erstellen und zu prüfen. Zusätzlich können die Rechnungsprüfungsämter sich zur Bearbeitung sachverständiger Dritter bedienen oder bei gleichzeitiger Prüfung mehrerer Jahresabschlüsse jeweils andere Prüfungsschwerpunkte festlegen.⁷⁹ Die Rechnungsprüfungsämter und Gemeinden sollten gemeinsam eine Strategie zum Abbau des Aufstellungs- und Prüfungsstaus entwickeln.

3.10 Ausblick

Den Kommunen, die in der Vergangenheit Kassenkredite aufgenommen hatten, bot das Land mit dem Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens (HessenkasseG) die Möglichkeit, diese vollständig auf ein Sondervermögen des Landes zu übertragen. Insbesondere die Landkreise profitierten von der Hessenkasse.

Die Haushaltslagen der Landkreise zeigten sich insbesondere in den letzten drei der fünf Jahren als stabil. Der „Abbau der Altdefizite“ durch die Hessenkasse hat die Finanzen der Landkreise „auf Anfang“ gestellt. Die Kreisumlage, die die wichtigste Einnahmequelle der Landkreise darstellt, kann wieder – wie im Gesetz vorgegeben – als Ausgleich erhoben werden. Hiernach haben die

77 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vom 30. Juli 2014, Az: IV 4 – 15 i 01.01.

78 Die mit Erlass vom 30. Juli 2014 eingeräumten Erleichterungsmöglichkeiten gelten auch für die Aufstellung kommunaler Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2014 und 2015; vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2016),

79 Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013, Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. Juli 2017.

Landkreise von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach dem Gesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen.

Die Landkreise tragen ihren Anteil an der Entschuldung über die Hessenkasse mit einem Betrag von 25 Euro je Einwohner. Solange die Landkreise diesen Anteil zu entrichten haben, müssen die Jahresergebnisse mindestens in dieser Höhe positiv sein, um einen wirtschaftlich ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen.

4. „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – 209. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Ziel der 209. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur von 14 Städten und Gemeinden (mit 9.917 Einwohnern in Birkenau bis 24.646 Einwohnern in Obertshausen) hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit im Prüfungszeitraum von 2013 bis 2017. Es wurden ausgewählte Leistungsbereiche analysiert (zum Beispiel Personalaufwendungen, Gebührenhaushalte und Freiwillige Leistungen), die die Aufwendungen und Erträge beeinflussen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Kommunen abgeleitet. Diese sollen den Kommunen als Anhaltspunkte zur Verbesserung der Haushaltssituation dienen.

Bad Schwalbach, Birkenau, Buseck, Dieburg, Groß-Zimmern, Höchst i. Odw., Hungen, Kaufungen, Kriftel, Linden, Obertshausen, Raunheim, Reiskirchen, Seligenstadt.

Geprüfte
Körperschaften



Ansicht 46: „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug 383,6 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der 14 Kommunen im Jahr 2017.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 12,1 Millionen Euro. Die Zusammensetzung des Potenzials ist in Ansicht 47 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale						
Kommune	Personalaufwendungen ¹⁾	Kindertagesbetreuung ²⁾	Gebäudemanagement ³⁾	Friedhof mit öffentlichem Grün	Freiwillige Leistungen ⁴⁾	Gesamt
Bad Schwalbach	0 T€	86 T€	0 T€	0 T€	13 T€	99 T€
Birkenau	0 T€	0 T€	0 T€	190 T€	52 T€	242 T€
Buseck	0 T€	57 T€	17 T€	100 T€	102 T€	276 T€
Dieburg	1.307 T€	0 T€	42 T€	144 T€	1.407 T€	2.900 T€
Groß-Zimmern	96 T€	43 T€	84 T€	61 T€	96 T€	380 T€
Höchst i. Odw.	81 T€	0 T€	93 T€	55 T€	0 T€	229 T€
Hungen	12 T€	46 T€	0 T€	0 T€	530 T€	588 T€
Kaufungen	632 T€	0 T€	277 T€	0 T€	223 T€	1.132 T€
Kriftel	0 T€	5 T€	38 T€	0 T€	393 T€	436 T€
Linden	0 T€	60 T€	15 T€	0 T€	0 T€	75 T€
Obertshausen	1.801 T€	160 T€	0 T€	166 T€	2.488 T€	4.615 T€
Raunheim	0 T€	61 T€	0 T€	0 T€	0 T€	61 T€
Reiskirchen	37 T€	211 T€	0 T€	63 T€	15 T€	326 T€
Seligenstadt	0 T€	179 T€	0 T€	230 T€	387 T€	796 T€
Gesamt	3.966 T€	908 T€	567 T€	1.008 T€	5.706 T€	12.155 T€

¹⁾ Aus der Reduzierung der Personalaufwendungen der Verwaltung

²⁾ Aus der Anpassung der Personalausstattung kommunaler Tageseinrichtungen und einer Verbesserung des Kostendeckungsgrads im Bereich Mittagsverpflegung Kindertageseinrichtungen

³⁾ Aus der Reduzierung der Reinigungskosten

⁴⁾ Aus der Verbesserung der Kostendeckungsgrade Sportförderung und Kulturförderung etc. Freiwillige Leistungen sind im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit möglich (§ 19 Absatz 1 HGO)

Quelle: Eigene Berechnung; Stand: 26. April 2019

Ansicht 47: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2018 bis September 2018
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2017
Zuleitung der Schlussberichte:	21. Mai 2019
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln (vgl. S. 300)

Ansicht 48: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

4.2	Leitsätze	90
4.3	Haushaltslage	91
4.4	Personalaufwendungen	101
4.5	Tageseinrichtungen für Kinder	102
4.6	Gebühren.....	112
4.7	Freiwillige Leistungen	115
4.8	Ausblick	117

4.2 Leitsätze

Seite 91 ff.

Dieburg und Höchst i. Odw. wiesen von 2013 bis 2017 ein positives Ordentliches Ergebnis auf. Erst 2017 waren die Haushalte aller 14 Kommunen stabil. Insgesamt zeigt dies eine positive Trendumkehr.

Seite 101 ff.

Die Personalaufwendungen allein auf den Median zu reduzieren, würde zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von rund vier Millionen Euro führen.

Seite 112 ff.

Bei den Gebührenhaushalten in den Bereichen Wasser und Abwasser lagen kostendeckende Gebührenkalkulationen vor.

Seite 100

In Kriftel, Seligenstadt, Birkenau, Groß-Zimmern, Bad Schwalbach, Hungen, Raunheim und Höchst i. Odw. entsprachen die Haushaltssicherungskonzepte nicht den Vorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport. Sie definierten weder das Ziel, den Haushaltsausgleich anzustreben, noch benannten sie konkrete und im Finanzvolumen definierte Maßnahmen, um das Ziel auch erreichen zu können.

Seite 96

Keine Kommune hielt durchgehend die Fristen zur Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse ein. Den Zielvorgaben des entsprechenden Erlasses ist zu folgen.

4.3 Haushaltslage

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

Die Überörtliche Prüfung beurteilt den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen auf Grundlage des von ihr entwickelten Modells auf drei Beurteilungsebenen.

Mehrkomponentenmodell

Auf der ersten Beurteilungsebene wird die Kapitalerhaltung geprüft. Dazu wird das ordentliche Ergebnis als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet.

Auf der zweiten Ebene wird die Substanzerhaltung beurteilt. Dabei wird geprüft, ob die Kommunen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität für die Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeit erwirtschaften.

Auf der dritten Ebene wird schließlich geprüft, ob die Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht aufgestellt und beschlossen wurden. Es wird parallel dargestellt, ob in einer Körperschaft im fünfjährigen Planungszeitraum ein Fehlbedarf oder ein Überschuss zu erwarten ist. Die folgende Ansicht 49 zeigt zunächst die 1. und 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^3$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Bad Schwalbach	2013	-531	-531	-528	23.312	5	-19,8%	-3.759	730	-6.664	10
	2014	-1.461	-1.461	-1.103	24.209	5	-3,4%	-683	135	-6.974	10
	2015	-212	-212	35	25.541	10	1,8%	374	1.121	-7.656	30
	2016	1.597	1.597	1.469	29.135	55	9,4%	2.351	2.900	-4.989	40
	2017	472	472	583	28.684	55	5,1%	1.338	3.054	-4.561	30
Birkenau	2013	-2.335	-2.335	-2.241	25.434	5	-226 %	-9.660	-312	-5.877	0
	2014	-1.977	-1.977	-2.028	23.406	5	-147 %	-7.183	-528	-6.407	0
	2015	-465	-465	-298	23.108	5	-13,4%	-760	319	-6.329	10
	2016	20	20	65	23.173	55	4,3%	283	1.327	-6.503	30
	2017	78	78	76	23.249	55	7,1%	478	1.680	-6.843	30
Buseck	2013	-925	-800	-793	50.535	5	-5,0%	-352	36	2.205	15
	2014	-380	-255	-897	49.638	5	12,7%	960	1.368	2.687	45
	2015	-218	-93	261	49.899	10	-5,8%	-451	37	1.776	15
	2016	516	641	906	50.804	55	24,1%	2.336	2.627	2.819	45
	2017	2.735	2.888	2.717	53.521	55	40,0%	4.929	5.332	1.784	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ (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 Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Dieburg	2013	515	13.869	115	88.367	55	-13,2%	-1.557	-878	11.638	5
	2014	179	14.049	3.289	91.671	55	9,0%	1.084	1.763	11.373	45
	2015	2.723	16.772	3.477	95.148	55	26,1%	3.808	4.514	14.500	45
	2016	3.026	19.798	3.214	97.875	55	26,8%	4.318	4.949	15.477	45
	2017	4.703	24.502	5.222	103.097	55	28,1%	4.742	5.321	17.877	45
Groß-Zimmern	2013	362	24.479	365	75.340	55	21,5%	1.347	1.787	9.158	45
	2014	-784	23.026	-653	74.770	40	22,2%	1.148	1.615	10.161	45
	2015	1.139	24.803	1.255	76.025	55	26,4%	2.120	2.597	9.038	45
	2016	3.055	27.714	6.574	82.599	55	32,5%	3.511	3.977	16.509	45
	2017	1.576	27.810	1.603	84.203	55	39,9%	3.851	4.312	18.305	45
Höchst i. Odw.	2013	88	88	-119	23.320	50	-1,3%	-79	257	-1.758	10
	2014	159	159	-178	23.498	50	8,8%	540	874	-2.140	40
	2015	6	6	7	23.490	55	-1,4%	-81	290	-1.687	10
	2016	1.301	1.301	1.223	24.184	55	85,1%	6.611	7.074	79	45
	2017	227	227	207	24.405	55	12,0%	1.935	1.394	38	45
Hungen	2013	-1.031	8.318	-1.908	30.485	40	-3,9%	-322	747	-9.315	10
	2014	295	7.190	-998	28.940	50	-5,5%	-451	315	-9.532	10
	2015	716	7.610	736	29.095	55	-8,1%	-739	52	-7.945	10
	2016	131	7.025	7	29.236	55	-12,8%	-1.261	319	-6.743	10
	2017	244	386	297	23.935	55	17,0%	1.784	2.594	-3.004	40
Kaufungen	2013	-1.476	-1.476	-1.463	35.277	5	-20,0%	-1.436	-1.275	-2.209	0
	2014	-965	-965	-1.066	34.037	5	4,7%	347	528	-2.123	30
	2015	345	345	-25	34.006	50	6,0%	541	720	-1.379	30
	2016	-1.548	-1.548	-1.359	32.639	5	11,4%	1.058	1.237	-565	40
	2017	212	212	623	33.260	55	6,3%	591	765	73	35
Kriftel	2013	-528	-528	946	15.057	10	-147%	-13.061	-94	-5.808	0
	2014	-616	-616	410	14.827	10	-1,3%	-133	649	-5.371	10
	2015	700	700	785	15.822	55	24,6%	2.450	3.347	-3.917	40
	2016	891	891	205	18.431	55	8,5%	869	1.867	-2.362	40
	2017	526	526	526	18.259	55	23,7%	-549	578	-3.076	40
Linden	2013	-1.545	618	29	32.450	45	-80,2%	-4.822	-938	65	5
	2014	1.052	3.215	812	33.100	55	-18,4%	-1.536	2.348	2.893	15
	2015	1.599	3.762	2.442	34.730	55	-18,2%	-1.676	2.208	5.475	15
	2016	5.675	7.837	5.675	30.125	55	31,2%	4.412	4.891	9.805	45
	2017	9.071	11.234	9.071	30.125	55	-16,5%	-3.363	934	14.809	15

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^3$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Obertshausen	2013	-3.778	-3.778	-3.230	59.102	5	-9,4%	-1.796	-652	-11.555	0
	2014	-7.103	-7.103	-6.478	52.624	5	-21,2%	-4.546	-3.265	-12.918	0
	2015	-2.586	-2.586	-3.053	49.984	5	-12,4%	-2.630	-1.291	-15.408	0
	2016	23.199	25.485	23.250	73.233	55	7,5%	1.987	3.333	-12.801	30
	2017	4.954	13.252	6.012	79.245	55	5,9%	1.667	2.980	-1.743	30
Raunheim	2013	-3.778	-3.778	-4.092	10.208	5	-31,3%	-3.061	-1.870	-11.306	0
	2014	-4.212	-4.212	-2.076	8.132	5	-30,4%	-3.355	-2.556	-9.909	0
	2015	-1.497	-1.497	-1.308	6.823	5	-19,4%	-1.806	-1.025	-14.166	0
	2016	-635	-635	-430	6.393	5	-44,2%	-5.656	90	-10.830	10
	2017	44	44	159	6.552	55	4,0%	618	5.432	-5.197	30
Reiskirchen	2013	-2.847	1.986	-2.850	24.646	40	-55,2%	-2.395	-2.172	-355	0
	2014	-251	4.581	-302	24.344	40	-1,0%	-71	142	1.134	15
	2015	87	4.920	270	24.613	55	5,1%	362	607	490	35
	2016	377	5.209	376	25.342	55	2,6%	204	268	172	35
	2017	347	847	249	24.320	55	16,0%	1.339	1.669	2.116	45
Seligenstadt	2013	-3.231	8.955	-1.423	89.001	40	-10,9%	-553	-942	582	5
	2014	-2.688	6.810	-2.458	86.542	40	-4,5%	-79	-345	69	5
	2015	-1.728	6.042	-1.504	85.038	40	-1,8%	757	244	-2.538	30
	2016	-1.276	5.218	-525	84.514	40	12,9%	2.972	2.596	2.084	45
	2017	3.213	12.919	3.851	88.364	55	17,9%	4.379	3.986	5.669	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 Rücklage aus Vorjahren ≥ 0

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

4) Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 26. April 2019

Ansicht 49: Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene

Dieburg und Höchst i. Odw. wiesen in jedem der Haushaltsjahre ein positives Ordentliches Ergebnis auf. Dagegen erreichte Raunheim erst in 2017 ein positives Ordentliches Ergebnis.

Kapitalerhaltung

Insgesamt ist eine positive Entwicklung zu erkennen, denn im Jahr 2017 erwarteten alle Kommunen ein positives Ordentliches Ergebnis.

Auch die Substanzerhaltung entwickelte sich bei allen geprüften Kommunen von 2013 bis 2017 positiv. Insbesondere Groß-Zimmern konnte konstant alle Kriterien im Bereich Substanzerhaltung erfüllen. Reiskirchen, Seligenstadt und

Substanzerhaltung

Kritfel erreichten im Haushaltsjahr 2013 keine positive Substanzerhaltung, erfüllten aber im Jahr 2017 alle Kriterien in diesem Bereich.

Ansicht 50 zeigt die 3. Beurteilungsebene und die Gesamtbewertung der Haushaltslage.

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage										
	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				Bewertung der Haushaltslage				
		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 Schwalbach	2013	272	-109	-87	nein	5	10	15	instabil	fragil
	2014	138	-236	-124	nein	5	10	15	instabil	
	2015	17	-113	-97	nein	10	30	40	instabil	
	2016	9	●	●	nein	55	40	95	stabil	
	2017	-6	○	○	ja	55	30	85	stabil	
Birkenau	2013	278	●	●	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2014	102	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2015	177	●	●	nein	5	10	15	instabil	
	2016	85	●	●	nein	55	30	85	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	30	85	stabil	
Buseck	2013	278	●	●	nein	5	15	20	instabil	fragil
	2014	102	●	●	nein	5	45	50	instabil	
	2015	177	●	●	nein	10	15	25	instabil	
	2016	85	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Dieburg	2013	638	339	389	ja	55	5	60	instabil	stabil
	2014	350	-27	23	ja	55	45	100	stabil	
	2015	193	-196	-87	ja	55	45	100	stabil	
	2016	15	-814	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	84	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Groß-Zimmern	2013	1062	781	768	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2014	858	415	402	nein	40	45	85	stabil	
	2015	●	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2016	●	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Höchst i. Odw.	2013	869	783	760	nein	50	10	60	instabil	fragil
	2014	504	598	590	nein	50	40	90	stabil	
	2015	306	●	●	nein	55	10	65	instabil	
	2016	165	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				Bewertung der Haushaltslage				
		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⁾
Hungen	2013	-92	●	110	nein	40	10	50	instabil	Konsolidierungs- bedürftig
	2014	306	●	-95	nein	50	10	60	instabil	
	2015	-60	●	79	nein	55	10	65	instabil	
	2016	-40	●	-286	ja	55	10	65	instabil	
	2017	●	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Kaufungen	2013	691	494	509	nein	5	0	5	instabil	Konsolidierungsbe- dürftig
	2014	508	144	173	nein	5	30	35	instabil	
	2015	261	93	81	nein	50	30	80	stabil	
	2016	274	●	●	nein	5	40	45	instabil	
	2017	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Kriffel	2013	596	765	812	nein	10	0	10	instabil	fragil
	2014	579	452	●	nein	10	10	20	instabil	
	2015	283	373	●	ja	55	40	95	stabil	
	2016	58	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2017	29	○	○	ja	55	40	95	stabil	
Linden	2013	988	●	●	ja	45	5	50	instabil	stabil
	2014	658	●	●	ja	55	15	70	stabil	
	2015	600	●	●	ja	55	15	70	stabil	
	2016	353	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	15	70	stabil	
Obertshausen	2013	712	412	504	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2014	599	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2015	555	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2016	232	●	●	nein	55	30	85	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	30	85	stabil	
Raunheim	2013	622	●	●	nein	5	0	5	instabil	Konsolidierungs- bedürftig
	2014	516	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2015	586	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2016	275	●	●	nein	5	10	15	instabil	
	2017	●	○	○	nein	55	30	85	stabil	
Reiskirchen	2013	1028	●	●	nein	40	0	40	instabil	fragil
	2014	922	●	●	nein	40	15	55	instabil	
	2015	661	●	●	nein	55	35	90	stabil	
	2016	303	●	●	nein	55	35	90	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				Bewertung der Haushaltslage				
	Jahr	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⁾
Seiligenstadt	2013	586	222	270	nein	40	5	45	instabil	fragil
	2014	375	410	401	nein	40	5	45	instabil	
	2015	233	78	113	nein	40	10	70	stabil	
	2016	158	●	●	nein	40	45	85	stabil	
	2017	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

 = fristgerecht, Angabe in Tagen
 = nicht fristgerecht, Angabe in Tagen
● und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt
○ = Frist nicht fällig
n.v. = im Haushaltsplan nicht vorhanden

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: 26. April 2019

Ansicht 50: Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

Haushalts- und
Wirtschaftsführung

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Absatz 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen. Für die Abschlussprüfung selbst bestimmt die HGO unmittelbar keine konkrete Frist.⁸⁰ Allerdings kann aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss abgeleitet werden, dass die Abschlussprüfung spätestens zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein muss.⁸¹

Nur auf der Grundlage möglichst vollständiger und zeitnah erstellter Jahresabschlüsse können Entscheidungen zur Steuerung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Kommune getroffen werden.

80 § 114 HGO – Entlastung

(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 und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

81 Vgl. Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 208 ff. (Fußnote 268).

Im Prüfungszeitraum hielt keine der geprüften Kommunen durchgehend die Fristen zur Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse ein. Insofern fördert die konkrete Situation in den Kommunen nicht die vorausschauende Planung.

In dem Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wurde klar formuliert, dass ab dem Haushaltsgenehmigungsverfahren 2018 die Genehmigung grundsätzlich nur dann erteilt werden kann, wenn die gesetzliche Regelung des § 112 Absatz 9 HGO eingehalten wird.⁸²

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Vorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport einzuhalten und ihre internen Prozesse darauf auszurichten, um eine fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses spätestens am 30. April des folgenden Jahres zu ermöglichen.

Den Kommunen, die in der Vergangenheit Kassenkredite (zukünftig Liquiditätskredite) aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassengesetz die Möglichkeit, diese 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. Nach 30 Jahren wird eine etwaige bestehende Restschuld vom Land übernommen.

Hessenkasse

Im Gegenzug steigen zum Beispiel 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 Kassenkrediten bot sich die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen. Die folgende Ansicht 51 zeigt die Leistungen der Hessenkasse in den Vergleichskommunen:

82 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse (§ 112 Absatz 9 HGO) vom 28. Januar 2015, Geschäftszeichen: IV 2 15 i 01 (Quelle: https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/erlass_zur_einhaltung_fristgerechter_jahresabschluesse.pdf, abgerufen am 22. November 2018)

Vergleich Daten der Hessenkasse				
Körperschaft	Höhe der bestehenden Kassenkredite (Stand 31. Dezember 2017)	Abgelöster Betrag durch die Hessenkasse	Jährlicher Eigenbeitrag der Kommune (Einwohnerzahl * 25 €) ¹⁾	Erwartete Beitragsdauer in Jahren
Bad Schwalbach	5.250.000 €	4.000.000 €	267.425 €	7,5
Birkenau	7.233.002 €	6.600.000 €	248.325 €	13,0
Buseck	InvP			
Dieburg ²⁾	-	-	-	-
Groß-Zimmern	InvP			
Höchst i. Odw.	InvP			
Hungen	9.003.559 €	7.400.000 €	311.775 €	12,0
Kaufungen	101.915 €	InvP	InvP	
Kriftel	5.000.000 €	4.100.000 €	272.450 €	7,5
Linden	InvP			
Obertshausen	17.000.000 €	8.000.000 €	611.075 €	6,6
Raunheim	5.000.000 €	4.500.000 €	390.900 €	5,8
Reiskirchen	InvP			
Seligenstadt	InvP			

InvP= Kommune nimmt am Investitionsprogramm (InvP) teil
¹⁾ Daneben zahlt das Land aus Bundes- und Landesmitteln jährlich einen Zuschuss von 25 Euro
²⁾ Einzige dauerhaft abundante Kommune im Vergleich

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten;
Stand: 26. April 2019

Ansicht 51: Vergleich Daten der Hessenkasse

Bad Schwalbach, Birkenau, Hungen, Kaufungen, Kriftel, Obertshausen und Raunheim nehmen Leistungen der Hessenkasse in Anspruch. Die abzulösenden Beträge lagen zwischen 4,0 Millionen Euro und 8,0 Millionen Euro. Die zu erwartenden Beitragsdauern lagen zwischen 5,8 und 13,0 Jahren. Die abzulösenden Beträge umfassten nicht die Kassenkredite zur Vorfinanzierung von Investitionen oder Eigenbetrieben. Somit lag die Höhe des abzulösenden Betrags unter der Höhe der bestehenden Kassenkredite.

Buseck, Groß-Zimmern, Höchst i. Odw., Linden, Reiskirchen und Seligenstadt planen, am Investitionsprogramm der Hessenkasse teilzunehmen. Lediglich Dieburg war dauerhaft abundant und konnte weder Leistungen der Hessenkasse noch des Investitionsprogramms in Anspruch nehmen.

Die Hessenkasse entlastet die Haushalte unmittelbar durch geringere Zinsaufwendungen. Die Kommunen haben die Gelegenheit genutzt, um sich zu entschulden.⁸³

83 Zum Stichtag der Prüfung waren noch nicht alle Bescheide verschickt. Mittlerweile (Stand Juni 2019) wurden alle Bescheide versandt. Insgesamt nehmen 257 Kommunen am Investitionsprogramm der Hessenkasse teil, 178 Kommunen am Entschuldungsprogramm.

Bei nicht ausgeglichenen Haushalten und Fehlbeträgen aus Vorjahren besteht die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. In der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden ist vorgesehen, dass haushaltswirtschaftliche Genehmigungen nur erteilt werden können, wenn das Haushaltssicherungskonzept inhaltlich der Leitlinie entspricht.⁸⁴

Ansicht 52 zeigt, inwieweit die Haushaltssicherungskonzepte der Städte und Gemeinden die rechtlichen Mindestanforderungen erfüllten. Die Bewertung erfolgte anhand des jeweils aktuellsten Haushaltssicherungskonzeptes im Prüfungszeitraum.

84 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Ergänzende Hinweise vom 3. März 2014 zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 5. Mai 2010, StAnz. S. 1470 (Quelle: https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/ergaenzende_hinweise_zur_leitlinie.pdf, zuletzt aufgerufen am 15. Februar 2019)

Vergleich des jeweils aktuellsten Haushaltssicherungskonzepts ¹⁾														
	Bad Schwalbach	Birkenau	Buseck	Dieburg ²⁾	Groß-Zimmern	Höchst i. Odw.	Hungen	Kaufungen	Kriftel	Linden	Obertshausen	Raunheim	Reiskirchen	Seligenstadt
Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO														
Aufstellung und Fortschreibung	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Analyse der Ursachen	○	○	✓	-	✓	○	○	✓	○	-	○	○	✓	○
Festlegung des Konsolidierungszieles einschließlich Zeitraum des Ausgleichs	✓	✓	✓	-	x	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Darstellung der Maßnahmen	✓	○	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte														
Ermittlung Konsolidierungsbedarf	✓	✓	✓	-	○	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	○	✓
Wirkung einzelner Maßnahmen	○	○	✓	-	✓	○	✓	✓	○	-	○	✓	✓	✓
Wirkung aller Maßnahmen	x	x	✓	-	✓	x	x	✓	✓	-	○	✓	x	✓
Maßnahmen führen zum Ausgleich	✓	x	✓	-	✓	x	x	✓	✓	-	✓	x	x	x
Mittelfristig ausgeglichener Haushalt geplant	✓	○	✓	-	x	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	x
Konsolidierungsmanagement	x	x	x	-	x	x	x	✓	x	-	x	x	✓	x
✓ = ja, x = nein, ○ = teilweise - = keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes														
¹⁾ Aufgestellte Haushaltssicherungskonzepte im Prüfungszeitraum: Bad Schwalbach 2013-2017, Birkenau 2013-2015, 2017, Buseck 2013-2017, Groß-Zimmern 2013-2015, Höchst i. Odw. 2013-2017, Kaufungen 2013-2017, Kriftel 2013-2017, Obertshausen 2013-2017, Raunheim 2013-2017, Reiskirchen 2013-2017, Seligenstadt 2013-2016														
²⁾ Einzige dauerhaft abundante Kommune im Vergleich														
Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der bereitgestellten Daten; Stand: 26. April 2019														

Ansicht 52: Vergleich des jeweils aktuellsten Haushaltssicherungskonzepts

Linden stellte aufgrund ihrer geplanten positiven Ordentlichen Ergebnisse für 2013 bis 2017 keine Haushaltssicherungskonzepte auf. Dieburg war dauerhaft abundant und nicht verpflichtet ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Höchst i. Odw. war trotz positiver Ergebnisse im Prüfungszeitraum zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet, da Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen waren und im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet wurden.

Die Ursachenanalyse wurde in Bad Schwalbach, Birkenau, Hungen, Obertshausen, Raunheim und Seligenstadt nur teilweise vorgenommen. In Bad Schwalbach standen Hinweise auf Verteilungsmechanismen der staatlichen Ebenen, die zu einer Unterfinanzierung der Kommunen führen würden und keine produktbezogene Analyse möglicher Handlungsspielräume im Vordergrund. In 10 von 12 Kommunen⁸⁵ wurde das Konsolidierungsziel und der Zeit-

85 Nur Birkenau und Groß-Zimmern erfüllten diese Voraussetzungen nicht.

raum definiert, in dem der Haushaltsausgleich erreicht werden soll. In Kaufungen wurden verbindliche Konsolidierungsziele für die einzelnen Jahre sowie ein jährlicher Konsolidierungsplan im Haushaltssicherungskonzept verankert. In Groß-Zimmern und Birkenau wurde der Haushaltsausgleich im Prüfungszeitraum erreicht. Auch Bad Schwalbach, Buseck, Groß-Zimmern, Obertshausen und Reiskirchen konnten ihr durchschnittliches Defizit mit den im jeweiligen Haushaltssicherungskonzept dargelegten Maßnahmen kompensieren und entsprachen insofern der Leitlinie des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport⁸⁶. Dagegen waren die Konsolidierungsziele von Birkenau, Höchst i. Odw., Hungen, Kriftel und Raunheim nicht ausreichend, um einen Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen eine konsequente Ausrichtung der Haushaltssicherungskonzepte an der Leitlinie des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, um eine Genehmigung des Haushalts nicht zu gefährden. Im Sinne einer zielgerichteten Konsolidierung sollten die Städte und Gemeinden die individuell ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale mit einer Kurzbeschreibung produktbezogen in den Haushaltskonsolidierungskonzepten darstellen.

4.4 Personalaufwendungen

Die Personalaufwendungen stellen einen wesentlichen Kostenfaktor in Kommunalhaushalten dar. Nicht zuletzt deswegen hat die Überörtliche Prüfung in der 177. Vergleichenden Prüfung die Personalaufwendungen der Allgemeinen Verwaltung als einen wesentlichen Konsolidierungsfaktor identifiziert.⁸⁷

Mithilfe eines standardisierten Erhebungsbogens wurden im Rahmen dieser Prüfung aus den Bereichen der Allgemeinen Verwaltung⁸⁸ diejenigen Bereiche mit der größten Vergleichbarkeit herausgearbeitet. Dabei wurde der Fokus auf den Personaleinsatz in den Bereichen Innere Verwaltung⁸⁹, Sicherheit und Ordnung⁹⁰ und Allgemeine Finanzverwaltung⁹¹ gelegt. Zudem wurden die Personalaufwendungen je 1.000 Einwohner analysiert.

Personaleinsatz in
der Allgemeinen
Verwaltung

In der folgenden Ansicht 53 werden der Personaleinsatz und die Personalaufwendungen je 1.000 Einwohner im Vergleich dargestellt:

86 Vgl. Fn. 84

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

88 Zur Allgemeinen Verwaltung zählen alle Verwaltungstätigkeiten in den Bereichen Bürgermeisterei, Organisation und Beschaffung, IT, Personalverwaltung, Finanzen und Rechnungswesen, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Immobilienmanagement, Bürgerbüro sowie weitere Verwaltungsaufgaben zum Beispiel bei der Kindertagesbetreuung. Auszubildende, Langzeiterkrankte und Altersteilzeitfälle in der Freistellungsphase wurden nicht berücksichtigt.

89 Hierzu zählen die Betreuung kommunaler Gremien, Zentrale Dienstleistungen, Archiv, Öffentlichkeitsarbeit, Städtepartnerschaften, Personalverwaltung, Personalabrechnung und Personalratstätigkeiten.

90 Hierzu zählen die Bereiche Meldewesen, Verkehrsangelegenheiten, Gewerbe- und Gaststättenwesen, Beurkundung des Personenstandes, Friedhofs- und Bestattungswesen sowie Statistik.

91 Hierzu zählen die Bereiche Finanzverwaltung, Kassenwesen, Steuerverwaltung und Controlling.

Personaleinsatz in ausgewählten Bereichen der Allgemeinen Verwaltung und Personalaufwendungen im Vergleich			
Körperschaft	VZÄ je 1.000 Einwohner	Personalaufwendungen je 1.000 Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial
Bad Schwalbach	1,74	239 T€	0 T€
Birkenau	1,30	243 T€	0 T€
Buseck	1,27	157 T€	0 T€
Dieburg	2,14	331 T€	1.307 T€
Groß-Zimmern	1,30	253 T€	96 T€
Höchst i. Odw.	1,73	255 T€	81 T€
Hungen	1,37	258 T€	12 T€
Kaufungen	1,61	297 T€	632 T€
Kriftel	2,02	222 T€	0 T€
Linden	0,91	144 T€	0 T€
Obertshausen	1,39	320 T€	1.801 T€
Raunheim	0,95	178 T€	0 T€
Reiskirchen	1,30	250 T€	37 T€
Seligenstadt	1,18	235 T€	0 T€
Median	1,33	247 T€	96 T€
Summe			3.966 T€

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 26. April 2019

Ansicht 53: Personaleinsatz in ausgewählten Bereichen der Allgemeinen Verwaltung und Personalaufwendungen im Vergleich

Ansicht 53 zeigt, dass der Personaleinsatz in den ausgewählten Bereichen der Allgemeinen Verwaltung zwischen den Kommunen stark variierte. In Linden lag der Personaleinsatz in den ausgewählten Bereichen der Allgemeinen Verwaltung bei 0,91 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner und in Dieburg bei 2,14 VZÄ je 1.000 Einwohner. Die zuordenbaren Personalaufwendungen der Verwaltung lagen zwischen 144.000 Euro in Linden und 331.000 Euro in Dieburg.

Eine Reduzierung der Personalkosten auf den Median würde in den Kommunen mit Personalaufwendungen oberhalb dieses Referenzwertes zu einem Gesamtergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 4 Millionen Euro führen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Personalplanung an den vorliegenden Aufgaben und dem zu bearbeitenden Arbeitsaufkommen auszurichten. In der 204. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement II“⁹² wurden hierfür Instrumente zur strategischen Personalplanung (zum Beispiel individualisierte Altersstrukturanalysen, Festlegungen zur künftig benötigten Qualifikation) sowie zur systematischen Personalbedarfsbemessung definiert.

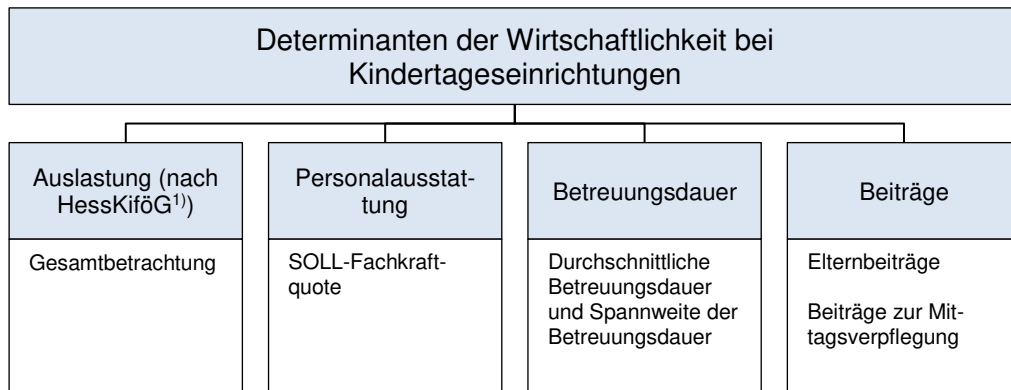
4.5 Tageseinrichtungen für Kinder

Gesetzliche Grundlage für die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ist das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). Das

92 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“, Kommunalbericht 2018 (Einund-dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 10. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812; S. 194 ff.

HKJGB fasst unter dem Begriff der Tageseinrichtungen, die von öffentlichen, freigemeinnützigen oder sonstigen geeigneten Trägern betrieben werden können, insbesondere Kinderkrippen, Kindergärten, Kinderhorte und altersübergreifende Tageseinrichtungen zusammen. Die Tageseinrichtungen für Kinder verursachen insgesamt bei den Kommunen einen hohen Zuschussbedarf im Haushalt. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Tageseinrichtungen analysiert.

In Anlehnung an die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“⁹³ wurden die Auslastungsquote und die Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen analysiert, die durch gesetzliche Vorgaben (vgl. u.a. § 25a, § 25c HKJGB) determiniert sind. Zusätzlich wurden die Betreuungsdauer sowie die Aufwendungen für den Bereich der Mittagsverpflegung in den kommunalen Einrichtungen untersucht.



¹⁾ Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG): Regelungen der Landesförderung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege gebündelt und wurde mit weitgehend einheitlicher Fördersystematik in das Hessische Kinder und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) aufgenommen

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 54: Determinanten der Wirtschaftlichkeit bei Kindertageseinrichtungen

Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit des Angebots an den Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft gibt in erster Linie die Auslastungsquote. Sie beschreibt, inwieweit die vorgehaltenen Plätze in den Kindertageseinrichtungen in Anspruch genommen wurden.

Auslastungsquote

Bei der Ermittlung der Auslastung der kommunalen Tageseinrichtungen ist nach § 25d Absatz 1 Satz 1 HKJGB ein betreuungspädagogisch höherer Aufwand bei Kindern jüngerer Alters sowie bei Integrationskindern höheren Alters einzubeziehen. Darum wurden bei der Berechnung der Auslastungsquote Äquivalenzfaktoren nach dem Hessischen Kinderförderungsgesetz (HessKiföG) einbezogen.⁹⁴ Das KiföG regelt die Mindeststandards für Tageseinrichtungen sowie die Landesförderung der Kindertagesbetreuung. Somit errechnet sich die Auslastungsquote aus der Relation zwischen den betreuten Kindern bzw. des Umrechnungsfaktors der Kinder und der zulässigen Platzzahl.

93 Vgl. die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908; S. 280 ff.

94 Zur Berechnung der „Zusammensetzung einer Gruppe“ wurden die in § 25d Absatz 1 HKJGB angeführten Kinderäquivalenzfaktoren (Faktor nach Altersklassen der Kinder) hinzugezogen.

Auslastung von eigenen Kindertageseinrichtungen nach vollständiger Umsetzung HessKiföG zum Stichtag 31.12.2017			
Körperschaft	Zulässige Zahl Plätze ¹⁾	Umrechnung Plätze ²⁾	Auslastungsquote
Bad Schwalbach	250	186	74,4%
Birkenau	175	147	84,0%
Buseck	625	546	87,4%
Dieburg ³⁾	825	0	-
Groß-Zimmern	375	337	89,9%
Höchst i. Odw.	400	372	93,0%
Hungen	400	359	89,8%
Kaufungen	550	509	92,5%
Kriftel	150	74	49,3%
Linden	450	428	95,1%
Obertshausen	775	648	83,6%
Raunheim	650	618	95,1%
Reiskirchen	333	299	89,7%
Seligenstadt	150	149	99,3%
oberes Quartil	606	489	93,0%

¹⁾ Es wurde die rechnerische Obergrenze von 25 Kindern je Gruppe zugrunde gelegt. Bei der tatsächlichen Belegung ist zu berücksichtigen, dass für Krippengruppen die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten darf.

²⁾ Die Umrechnung erfolgte 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.

³⁾ Dieburg unterhielt zum Stichtag keine Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 26. April 2019

Ansicht 55: Auslastung von eigenen Kindertageseinrichtungen nach vollständiger Umsetzung HessKiföG zum Stichtag 31.12.2017

Angesetzt wird bei der Umrechnung nicht die tatsächliche Zahl der Kinder, sondern die rechnerische, gesetzlich vorgegebene Zahl der Kinder.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass das Alter der Kinder Auswirkungen auf den vorzuhaltenden Betreuungsschlüssel hat. Kinder bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr müssen nach § 25d Absatz 1 HKJGB intensiver betreut werden als Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr. Daher ist die Umrechnung in belegte Plätze nach dem Alter der Kinder und dem damit verbundenen gesetzlich vorgegebenen Äquivalenzfaktor erfolgt.

Die Auslastungsquote für Kindertageseinrichtungen bewegte sich zwischen 49,3 Prozent und 99,3 Prozent. Seligenstadt, Raunheim, Linden und Höchst i. Odw. erreichten das obere Quartil in Höhe von 93 Prozent. Auffällig war die geringe Auslastungsquote in Kriftel mit 49,3 Prozent.

In Kriftel können die Kinder ab dem Alter von sechs Jahren zwei unterschiedliche Betreuungsangebote wahrnehmen. Vorgehalten wird ein Kinderhort, der nach § 25 HKJGB eine Form der Tageseinrichtungen für Kinder darstellt. Zudem wird eine Schulkindbetreuung im Anschluss an den Unterricht angeboten, die in verschiedenen Zeitmodulen in altersübergreifenden Gruppen stattfindet. Diese stellt keine Einrichtungsform gemäß den Statuten des HKJGB dar.

Zum Stichtag standen im Bereich der außerschulischen Betreuung 200 Plätze zur Verfügung. Die Belegung lag bei 224 Plätzen. Im Kinderhort standen laut Betriebserlaubnis 150 Plätze zur Verfügung. Diese waren mit 74 Kindern belegt. So ergab sich eine Auslastungsquote des Kinderhorts von rund 49 Prozent. Im Bereich der außerschulischen Betreuung lag die Auslastungsquote bei rund 112 Prozent. Eine Trennung der Belegzahlen nach den unterschiedlichen Betreuungsangeboten konnte nicht zur Verfügung gestellt werden. Würden diese beiden Betreuungsformen zusammengerechnet, würde sich eine Auslastungsquote von 85 Prozent ergeben.

Eine Auslastungsquote von 100 Prozent anzustreben ist zwar sicherlich richtig, sie einzufordern aber unrealistisch, weil die Kommune ein ganzjähriges Betreuungsangebot vorhalten muss und es in diesem Zeitraum zwangsläufig zu Schwankungen in der Belegung kommen kann.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von 95 Prozent⁹⁵, um die Wirtschaftlichkeit und eine hinreichende Flexibilität bei Veränderungen der betreuten Kinder gewährleisten zu können.

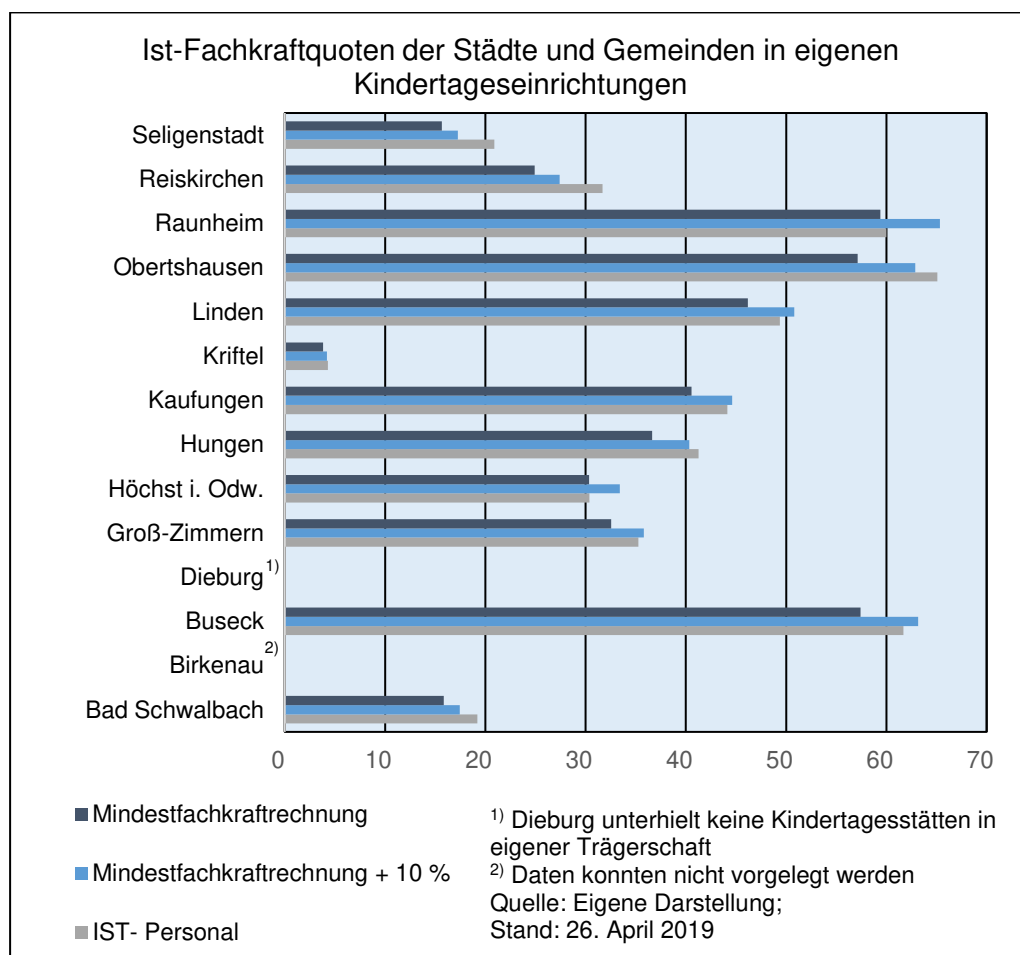
Der Personalaufwand für die Kinderbetreuung in eigenen Kindertageseinrichtungen bestimmt maßgeblich das ordentliche Ergebnis der Kommune.⁹⁶ Deswegen wurde die tatsächliche Personalausstattung der Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft mit dem Mindestbedarf an Fachkräften nach § 25c HKJGB abgeglichen. Gleichzeitig ist der Träger nach § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrages nach § 26 HKJGB (zusätzliche Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich. Dies wirkt sich auf die Höhe der Aufwendungen der jeweiligen Kommune aus. Vor diesem Hintergrund erkennt die Überörtliche Prüfung einen zusätzlichen Fachkräftebedarf von zehn Prozent an.⁹⁷

Personal-
ausstattung

95 Vgl. dazu die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 280 ff. (273).

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

97 Vgl. dazu auch die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 280 ff.



Ansicht 56: Ist-Fachkraftquoten der Städte und Gemeinden in eigenen Kindertageseinrichtungen

Alle Kommunen⁹⁸ lagen über dem gesetzlichen Mindeststandard gemäß § 25c HKJGB. Unter Berücksichtigung von zusätzlichen zehn Prozent des Fachkraftbedarfs⁹⁹ lag die Fachkraftquote in sechs Kommunen¹⁰⁰ oberhalb der SOLL-Fachkraftquote. Unter Berücksichtigung des gesetzlichen Mindestbedarfs und einem aus dem Vergleich abgeleiteten Zuschlag von zehn Prozent sowie einer Auslastung von 95 Prozent wurden von den Kommunen weitere Personalkapazitäten vorgehalten. Dieser zusätzliche Personalaufwand führte zu einer Belastung von 634.000 Euro für die Kommunen.

98 Dieburg unterhielt keine Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

99 S.o. S. 19 und die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 280 ff.

100 Bad Schwalbach, Hungen, Kriftel, Obertshausen, Reiskirchen und Seligenstadt

Reiskirchen

Reiskirchen hatte fünf Einrichtungen in eigener Trägerschaft. Mit 299 betreuten Kindern zum 31. Dezember 2017 wurde gemessen an den genehmigten Plätzen im Umfang von 333 Plätzen eine Auslastungsquote von 89,6 Prozent erreicht. Die Kinder in den eigenen Tageseinrichtungen wurden durch insgesamt 31,8 VZÄ betreut.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte einen personellen Mindestbedarf von 25,0 VZÄ zuzüglich 2,5 VZÄ (zehn Prozent).

Reiskirchen überschritt den rechnerischen Personalbedarf um 4,3 VZÄ (31,8 VZÄ - 27,5 VZÄ). Daraus errechnet sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial¹⁰¹ von rund 209.000 Euro jährlich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalausstattung in den Kindertageseinrichtungen an den gesetzlichen Vorgaben gemäß § 25c HKJGB bei einer Auslastungsquote von 95 Prozent einerseits und dem Zuschlag von zehn Prozent andererseits zu orientieren.

101 Unterstellt werden standardisierte Personalkosten in Höhe von 49.000 Euro pro Vollzeitäquivalent. Diese Kalkulation ist angelehnt an die dritte Stufe der Entgeltordnung S 8a (gerundet) nach TVöD des Sozial- und Erziehungsdienstes 2015b.

Zuschussbedarfe

Zudem wurde überprüft, in welchem Umfang Zuschüsse für die Tageseinrichtungen in den Kommunen entstehen. Ansicht 57 zeigt die Zuschussbedarfe für 2017.

Zuschussbedarfe der eigenen Kindertageseinrichtungen 2017			
Körperschaft	Zuschussbedarf 2017	Zahl der betreuten Kinder	Zuschussbedarf je Kind
Bad Schwalbach	1.103 T€	170	6.488 €
Birkenau	964 T€	136	7.091 €
Buseck	1.907 T€	418	4.563 €
Dieburg ¹⁾	-	-	-
Groß-Zimmern	1.549 T€	305	5.079 €
Höchst i. Odw.	1.293 T€	320	4.039 €
Hungen	1.306 T€	400	3.265 €
Kaufungen	2.556 T€	418	6.115 €
Kriftel	396 T€	74	5.350 €
Linden	2.059 T€	362	5.687 €
Obertshausen	4.256 T€	589	7.226 €
Raunheim	2.141 T€	517	4.141 €
Reiskirchen	1.231 T€	264	4.662 €
Seligenstadt	1.038 T€	119	8.721 €
Median	1.299 T€	313	5.214 €

¹⁾ Dieburg unterhielt keine Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 26. April 2019

Ansicht 57: Zuschussbedarfe der eigenen Kindertageseinrichtungen 2017

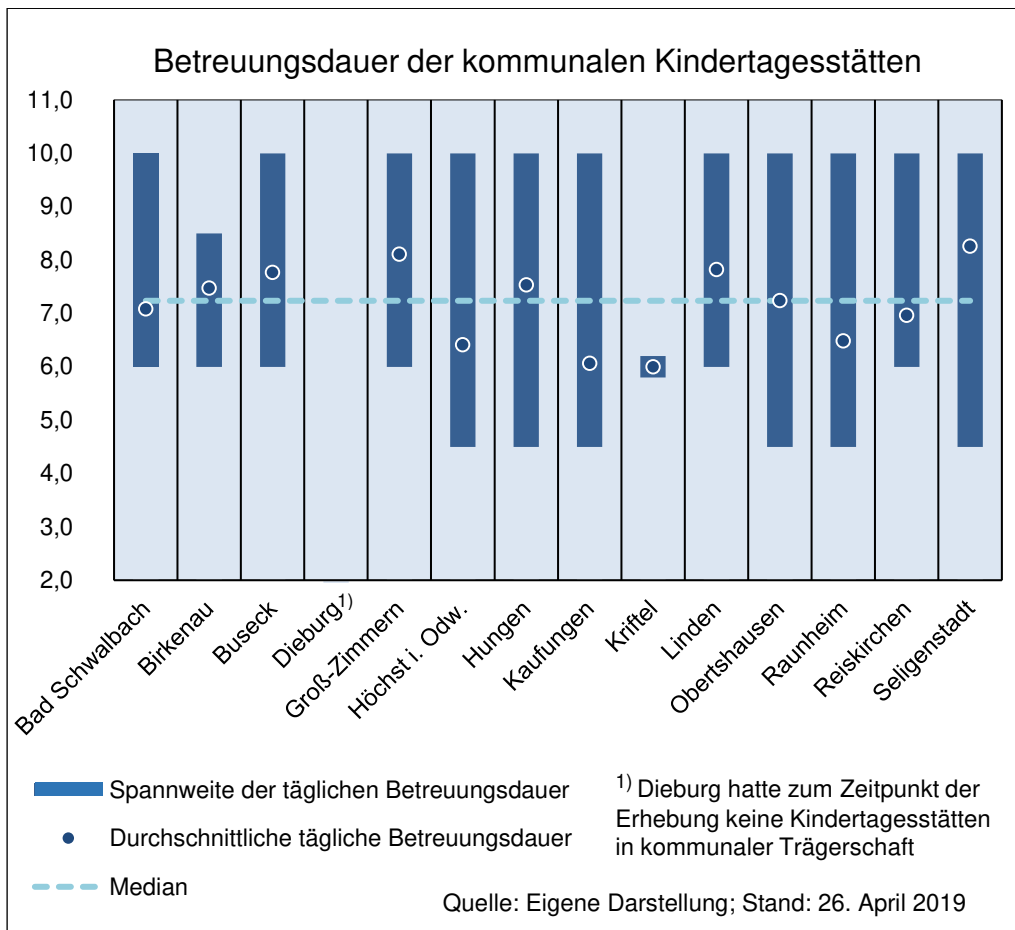
Die Ansicht 57 zeigt, dass in Seligenstadt der Zuschussbedarf je Kind mit 8.721 Euro am höchsten lag. Hungen hatte mit 3.265 Euro den geringsten Zuschussbedarf je Kind. Der Median lag bei 5.214 Euro.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass, je geringer die Auslastung ist, desto höher ist der ausgewiesene Zuschussbedarf, da sich die Personalplanung in der Regel nach der Zahl der zulässigen Plätze richtet. Seligenstadt weist einen hohen Zuschussbedarf je Platz mit rund 8.700 Euro sowie eine hohe Auslastungsquote in Höhe von 99,3 Prozent aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Seligenstadt in Relation zu den anderen Einrichtungsarten eine hohe Anzahl an Krippen aufweist, die im Vergleich einen hohen Zuschussbedarf haben.

Betreuungsdauer

Die angebotene Betreuungsdauer liegt in der Verantwortung der Kommune, dies bedeutet, dass die Kommune selbst die Spannweite der täglichen Betreuungsdauer festlegen kann.

Die Spannweite sowie die durchschnittliche tägliche Betreuungsdauer werden in folgender Ansicht vergleichend dargestellt.



Ansicht 58: Betreuungsdauer der kommunalen Kindertagesstätten

In Kriftel lag die tägliche Betreuungsdauer je Kind mit sechs Stunden am niedrigsten. Kriftel bietet in eigener Trägerschaft ausschließlich einen Kinderhort mit nur einer Betreuungszeit am Nachmittag an.

Die Betreuungsdauer lag in den Kommunen zwischen fünf und zehn Stunden pro Tag. In sechs Kommunen¹⁰² konnten die Eltern die Betreuungszeit in dieser Spanne frei wählen. Die anderen acht Kommunen hielten unterschiedliche Varianten und nicht die volle Spannweite vor. Dieburg hatte zum Zeitpunkt der Erhebung keine Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft.

Aus Sicht der Eltern ist eine möglichst lange und maximale Spannweite der täglichen Betreuungszeit wünschenswert, die es ermöglicht, den individuellen Betreuungsbedürfnissen flexibel zu begegnen. Dies führt allerdings in der Regel zu erhöhten Zuschussbedarfen, da keine ausreichende Differenzierung in den Elternbeiträgen mit dem Ziel der Kostendeckung getroffen wird.

Im Zusammenhang mit der Einführung der sechsständigen Beitragsfreistellung zum 1. August 2018¹⁰³ geht keine Verpflichtung einher, die Kinder über sechs Stunden zu betreuen. Dies obliegt der Kommune selbst.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die erbrachte Betreuungsleistung an der tatsächlichen Nachfrage von Plätzen und Betreuungszeitspannweiten auszurichten.

102 Seligenstadt, Raunheim, Obertshausen, Kaufungen, Hungen und Höchst i. Odw.

103 Vgl. u.a. § 32c HKJGB

Mittagsverpflegung

Die Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen zu subventionieren ist bei einer stabilen Haushaltslage eine nachvollziehbare Priorität. Sie wirkt sich unmittelbar auf den Aufwandsdeckungsgrad der kommunalen Tageseinrichtungen aus und hängt von dem jeweils betriebenen Aufwand ab. Je nach Einrichtung wurde das Essen entweder vor Ort durch eigenes kommunales Personal zubereitet oder ein externer Dienstleister eingesetzt. Für die Berechnung des Aufwandsdeckungsgrads wurden bei den Einrichtungen, die mit kommunalem Personal selbst kochen, die Personalaufwendungen eingeschlossen, um die Vergleichbarkeit zu den Einrichtungen, die einen externen Dienstleister engagieren, zu gewährleisten.

Aufwandsdeckungsgrade der Mittagsverpflegung der kommunalen Tageseinrichtungen im Jahr 2017				
Körperschaft	Aufwendungen für den Bereich Mittagsverpflegung	Höhe der eingenommenen Gebühren	Aufwandsdeckungsgrad	Ergebnisverbesserungspotenzial durch einen Aufwandsdeckungsgrad von 94%
Bad Schwalbach	64.700 €	62.052 €	96%	
Birkenau	n.v.	265.596 €	-	
Buseck	207.897 €	138.838 €	67%	57 T€
Dieburg ¹⁾	n.v.	n.v.	-	
Groß-Zimmern	124.604 €	71.232 €	57%	43 T€
Höchst i. Odw.	112.640 €	115.845 €	103%	
Hungen	71.851 €	71.451 €	99%	
Kaufungen	225.282 €	223.219 €	99%	
Kriftel	199.317 €	201.075 €	101%	
Linden	226.295 €	152.796 €	68%	60 T€
Obertshausen	351.202 €	283.320 €	75%	52 T€
Raunheim	225.255 €	150.391 €	67%	61 T€
Reiskirchen	80.555 €	73.610 €	91%	2 T€
Seligenstadt	260.337 €	265.596 €	102%	
Median	203.607 €	150.391 €	94%	-
Summe	-	-	-	274 T€

¹⁾ Dieburg unterhielt keine kommunalen Einrichtungen
 - = Berechnung nicht möglich
 n.v. = Daten konnten nicht von der Kommune vorgelegt werden
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 26. April 2019

Ansicht 59: Aufwandsdeckungsgrade der Mittagsverpflegung der kommunalen Tageseinrichtungen im Jahr 2017

Der Aufwandsdeckungsgrad lag zwischen 57 Prozent (Groß-Zimmern) und 103 Prozent (Höchst i. Odw.). Im Median wurden die Aufwendungen für den Bereich der Mittagsverpflegung um 94 Prozent durch die Gebühren gedeckt. Eine Unterdeckung stellt einen freiwilligen Zuschuss der Kommune im Bereich der Kindertagesbetreuung dar.

Durch eine Anhebung der Gebühren hin zu einer Aufwandsdeckung von mindestens 94 Prozent kann in Summe über alle geprüften Kommunen hinweg ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 274.000 Euro erreicht werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Erhebung kostendeckender Gebühren bei der Mittagsverpflegung.

Bad Schwalbach – Kostenkalkulation der Mittagsverpflegung

Bad Schwalbach betrieb im Prüfungszeitraum zwei Einrichtungen in denen eine Mittagsverpflegung angeboten wurde. Im Jahr 2017 wurden in beiden Einrichtungen 13.779 Essen ausgegeben. Der Elternbeitrag pro Tag lag bei 4,50 Euro. Der von den Eltern monatlich zu entrichtende Gesamtbeitrag wurde ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Teilnahmen der Kinder am Mittagessen eingezogen. Die dadurch erzielten Einnahmen deckten die Aufwendungen für die Mittagsverpflegung zu 95,9 Prozent. Bad Schwalbach führt in einem Turnus von zwölf Monaten eine aktuelle Kostenkalkulation durch und rechnet die Essensgebühren pauschal ab.

In anderen Kommunen werden Essenslisten über die tatsächliche Zahl der Teilnahme der Kinder am Mittagessen eingesetzt und individuell in Rechnung gestellt. Durch den höheren Verwaltungsaufwand bei der individuellen Abrechnung, stellt der pauschale Abrechnungsmodus die effizientere Vorgehensweise dar.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine jährliche Kalkulation sowie eine etwaige, damit verbundene Anpassung der Gebühren. Weiterhin empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Mittagsverpflegung pauschal abzurechnen, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren.

Die Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder können der folgenden Ansicht 60 entnommen werden.

Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Kindertagesstätten				
Körperschaft	Auslastungsquote	Personalausstattung kommunaler Tageseinrichtungen	Kostendeckungsgrad Mittagsverpflegung Kindertageseinrichtungen	Gesamt
Bad Schwalbach	74%	86 T€	0 T€	86 T€
Birkenau	84%	0 T€	0 T€	0 T€
Buseck	87%	0 T€	57 T€	57 T€
Dieburg ¹⁾	-	-	-	-
Groß-Zimmern	90%	0 T€	43 T€	43 T€
Höchst i. Odw.	93%	0 T€	0 T€	0 T€
Hungen	90%	46 T€	0 T€	46 T€
Kaufungen	92%	0 T€	0 T€	0 T€
Kriftel	49%	5 T€	0 T€	5 T€
Linden	95%	0 T€	60 T€	60 T€
Obertshausen	84%	109 T€	52 T€	160 T€
Raunheim	95%	0 T€	61 T€	61 T€
Reiskirchen	90%	209 T€	2 T€	211 T€
Seligenstadt	99%	179 T€	0 T€	179 T€
Gesamt		634 T€	274 T€	908 T€

¹⁾ Dieburg unterhielt keine Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft
Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 60: Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Kindertagesstätten

Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder setzte sich aus den Teilbereich Personalausstattung und Kostendeckungsgrad der Mittagsverpflegung zusammen.

Der Bereich Personalausstattung weist insgesamt ein Potenzial in Höhe von 634.000 Euro auf. Der Bereich Kostendeckungsgrad der Mittagsverpflegung

rund 274.000 Euro. In Summe ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 908.000 Euro über alle Vergleichskommunen hinweg.

4.6 Gebühren

Die Gebühren sind nach § 10 Absatz 1 KAG vom 24. März 2013 so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt sind. Zu den Kosten zählen nach § 10 Absatz 2 KAG

- Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung,
- Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen,
- angemessene Abschreibungen sowie
- eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

Nach § 10 Absatz 2 KAG sind erwirtschaftete Unter- sowie Überdeckungen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation auszugleichen. Die Kalkulation der Gebühren ist nach § 10 Absatz 2 KAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert eine Vor- und Nachkalkulation.

Für die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung sind kostendeckende Gebühren zu erheben. Hierfür wurde eine indikative¹⁰⁴ Betrachtung der Kostendeckung für den Prüfungszeitraum vorgenommen.

104 Eine indikative Berechnung dient als Abschätzung des Kostendeckungsgrades isoliert im Prüfungszeitraum. Ergebnisse außerhalb des Prüfungszeitraums werden nicht in die Betrachtung einbezogen. Sie erfolgt auf Grundlage der gebuchten Erträge und Aufwendungen, interner Leistungsbeziehungen (sofern anwendbar) sowie kalkulatorischer Zinsen.

Ansicht 61 vergleicht die Aufwandsdeckungsgrade sowie den kalkulatorischen Zinssatz der Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Abfall.

Wasser und Abwasser

Gebührenhaushalte 2017: Kostendeckungsgrad und kalkulatorischer Zinssatz

Körperschaft	Wasser		Abwasser		Abfall- entsorgung	
	Kostendeckungsgrad	Kalkulatorischer Zinssatz	Kostendeckungsgrad	Kalkulatorischer Zinssatz	Kostendeckungsgrad	Kalkulatorischer Zinssatz
Bad Schwalbach	91,6%	3,5%	104,3%	3,5%	Kreis	
Birkenau	113,9%	5,0%	113,9%	5,0%	Zweckverband	
Buseck	97,6%	3,0%	100,3%	3,0%	Kreis	
Dieburg	Zweckverband		n.v.	4,0%	Kreis	
Groß-Zimmern	Zweckverband		74,1%	2,0%	Zweckverband	
Höchst i. Odw.	132,3%	4,0%	142,7%	2,7%	Zweckverband	
Hungen	105,1%	3,5%	106,6%	3,5%	Kreis	
Kaufungen	97,5%	3,2%	100,9%	3,2%	100,0%	0,0
Kriftel	118,8%	3,5%	113,4%	3,5%	97,1%	n.v.
Linden	n.v.	5,0%	n.v.	5,0%	Kreis	
Obertshausen	92,5%	4,0%	100,6%	5,0%	100,0 %	5,0%
Raunheim	102,1%	4,5%	117,9%	4,5%	n.v.	n.v.
Reiskirchen	113,5%	3,1%	119,0%	3,6%	Kreis	
Seligenstadt	108,6%	5,0%	119,2%	4,5%	100,3%	4,0%
Median	105,1%	3,8%	110,0%	3,6%	100,0%	0,0%

n.v. = Daten konnten von der Kommune nicht vorgelegt werden
 Kreis = Aufgabe wird durch den Kreis wahrgenommen
 Zweckverband = Aufgabe wird durch einen Zweckverband wahrgenommen

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten;
 Stand: 26. April 2019

Ansicht 61: Gebührenhaushalte 2017: Kostendeckungsgrad und kalkulatorischer Zinssatz

In den Gebührenhaushalten Wasser und Abwasser konnte flächendeckend ein Kostendeckungsgrad von nahezu 100 Prozent erreicht werden. Die vorhandenen Unterdeckungen im Jahr 2017 in Groß-Zimmern sind ebenso wie die anderen geringeren Unterdeckungen auf Rückzahlungen aus Überdeckungen aus den Vorjahren zurückzuführen. Der kalkulatorische Zinssatz lag im Gebührenhaushalt Abwasser zwischen zwei und fünf Prozent.

In Bad Schwalbach, Buseck, Hungen, Linden und Reiskirchen wurde die Abfallentsorgung durch den Kreis getätigt. Birkenau, Dieburg, Groß-Zimmern und Höchst i. Odw. hatten die Entsorgung auf einen Zweckverband übertragen. Kaufungen, Kriftel, Obertshausen, Raunheim und Seligenstadt wiesen kostendeckende Gebührenhaushalte auf. Der kalkulatorische Zinssatz lag in Obertshausen bei 5,0 Prozent und in Seligenstadt bei 4,0 Prozent. In den anderen Kommunen wurde kein kalkulatorischer Zinssatz berechnet. Kaufungen nutzt die Anlagen eines Eigenbetriebs auf Kreisebene, ist aber verantwortlich für die

Abfall

Gebührenkalkulation im Gemeindegebiet. Dementsprechend verfügt Kaufungen über keine Anlagen und hat keinen kalkulatorischen Zinssatz in der Kalkulation berücksichtigt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine angemessene Verzinsung des Anlagevermögens.¹⁰⁵

Friedhof mit öffentlichem Grün

Ergänzend wurde der Bereich Friedhof untersucht. Dieser zeichnet sich durch einen hohen Grünanteil aus und erfüllt damit auch zusätzlich Erholungs- und Freizeitfunktionen, einen denkmalpflegerischen Wert und eine ökologische Funktion. Kommentierungen zum KAG sehen vor, dass der sogenannte „grünpolitische Wert“¹⁰⁶ nicht in die Friedhofsgebühren einfließen darf und dies bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen ist. Ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt im Gebührenhaushalt Friedhof von mindestens 80 Prozent¹⁰⁷ wird von der Überörtlichen Prüfung nicht beanstandet.

Die Ergebnisverbesserungspotenziale und die Kostendeckungsgrade aus dem Bereich Friedhof ergeben sich aus Ansicht 62.

105 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 4. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 133

106 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 55. Erg.Lfg. von September 2016, S. 304 sowie GALK-Empfehlungen zur Grünwertberechnung in „Friedhofs- und Bestattungsgebühren“ (Bund der Steuerzahler Hessen e. V) vom August 2010, S. 143

107 Vgl. 194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ im Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 122

Gebührenhaushalt Friedhofswesen: Aufwendungen und durchschnittlicher Kostendeckungsgrad				
Körperschaft	Aufwendungen 2017	Ø - Kosten- deckungs- grad 2013-2017	Kalkulatori- scher Zinssatz	Ergebnis- verbesserungs- potenzial
Bad Schwalbach	100 T€	79,30%	3,5%	0 T€
Birkenau	360 T€	44,40%	5,0%	190 T€
Buseck	202 T€	53,90%	3,8%	100 T€
Dieburg	338 T€	66,40%	4,0%	144 T€
Groß-Zimmern	200 T€	65,90%	2,0%	61 T€
Höchst i. Odw.	136 T€	45,10%	n.v.	55 T€
Hungen	159 T€	89,80%	5,0%	0 T€
Kaufungen	50 T€	96,40%	n.v.	0 T€
Kriftel	234 T€	95,30%	5,0%	0 T€
Linden	76 T€	109,10%	3,0%	0 T€
Obertshausen	247 T€	70,30%	5,0%	166 T€
Raunheim	n.v.	83,90%	0,0%	0 T€
Reiskirchen	59 T€	61,60%	3,7%	63 T€
Seligenstadt	560 T€	52,90%	4,0%	230 T€
Median	200 T€	68,30%	3,9%	122 T€
Summe				1.008 T€

n.v. = Daten konnten von der Kommune nicht vorgelegt werden.
Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der von den Körperschaften bereitgestellten Daten;
Stand: 26. April 2019

Ansicht 62: Gebührenhaushalt Friedhofswesen: Aufwendungen und durchschnittlicher Kostendeckungsgrad

Eine Unterdeckung wiesen acht¹⁰⁸ der 14 Gebührenhaushalte im Bereich Friedhofswesen aus. Die kalkulatorischen Zinssätze in den Gebührenhaushalten lagen im Vergleich zwischen 0,0 und 5,0 Prozent. Die Kostendeckungsgrade im Friedhofswesen in den Kommunen lagen zwischen 44,4 Prozent in Birkenau und 109,1 Prozent in Linden. In Birkenau spiegelten sich exemplarisch die Auswirkungen, wenn keine flächendeckende und kontinuierliche Voraus- und Nachkalkulation vorliegt. Die letzte Vorkalkulation datierte aus dem Jahr 2012 und eine Nachkalkulation wurde nicht vorgenommen.

Eine deutliche Unterdeckung trägt auch zu einer angespannten Haushaltssituation bei, da die angebotenen Leistungen aus den allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Ein Ausgleich der jährlichen Unterdeckungen führt zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 1,0 Millionen Euro.

4.7 Freiwillige Leistungen

Neben den gesetzlichen Pflichtleistungen stellen Städte und Gemeinden ihren Bürgern auch freiwillig kommunale Leistungen zur Verfügung. Die freiwilligen Leistungen sind in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Kommunen zu

108 Birkenau, Buseck, Dieburg, Groß-Zimmern, Höchst i. Odw., Obertshausen, Reiskirchen, Seligenstadt

bewerten, da finanziell stabile Kommunen auch langfristig hohe freiwillige Leistungen finanzieren können.¹⁰⁹ In der 209. Vergleichenden Prüfung wurden die Bereiche Sportförderung, Kulturförderung und die vorgehaltene Spiel- und Bolzplatzfläche sowie ihre Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte untersucht. Der Zuschussbedarf ist zum einen abhängig von den vorgehaltenen Einrichtungen und zum anderen von der Beteiligung der Nutzer an den Kosten.

Ansicht 63 zeigt für die Bereiche Sportförderung, Kulturförderung sowie Spiel- und Bolzplätze den Zuschussbedarf je Einwohner sowie die möglichen Ergebnisverbesserungspotenziale.

Sport, Kultur sowie Spiel- und Bolzplätze Durchschnittliches Ergebnis je Einwohner im Prüfungszeitraum (2013-2017)						
Körperschaft	Sportförderung		Kulturförderung		Spiel- und Bolzplätze	
	Ø – Ergebnis ¹⁾ je EW	EVP	Ø - Ergebnis ¹⁾ je EW	EVP	Fläche je EW in qm	EVP
Bad Schwalbach	- 11,61	-	- 16,59	6 T€	- 2,52	7 T€
Birkenau	- 17,11	52 T€	- 6,31	-	- 0,73	-
Buseck	- 9,43	-	- 8,41	-	- 5,73	102 T€
Dieburg	- 12,06	4 T€	- 106,20	1.404 T€	- 1,26	-
Groß-Zimmern	- 18,54	96 T€	- 12,44	-	- 1,18	-
Höchst i. Odw.	- 7,04	-	- 11,64	-	- 2,26	-
Hungen	- 6,07	-	- 57,75	521 T€	- 2,58	9 T€
Kaufungen	- 15,73	48 T€	- 24,11	99 T€	- 4,91	76 T€
Kriftel	- 34,01	250 T€	- 28,85	144 T€	- 2,25	-
Linden	- 2,57	-	- 4,56	-	- 2,30	-
Obertshausen	- 67,96	1.383 T€	- 56,20	989 T€	- 4,31	116 T€
Raunheim	- 5,46	-	- 15,58	-	- 1,79	-
Reiskirchen	- 2,30	-	- 2,40	-	- 2,90	15 T€
Seligenstadt	- 24,49	268 T€	- 21,70	119 T€	- 2,26	-
Median	- 11,83	-	- 16,09	-	- 2,28	-
Summe		2.101 T€		3.281 T€		323 T€

¹⁾ Durchschnitt der Jahre des Prüfungszeitraums (2013 bis 2017)

EW = Einwohner

EVP = Ergebnisverbesserungspotenzial (ab Median)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 26. April 2019

Ansicht 63: Sport, Kultur sowie Spiel- und Bolzplätze – Durchschnittliches Ergebnis je Einwohner im Prüfungszeitraum (2013-2017)

Das Ergebnisverbesserungspotenzial wurde anhand der gegebenenfalls vorhandenen Differenz zum Median berechnet. Wenn die Fläche bzw. das Ergebnis über dem Median lagen, wurde ein Potenzial ausgewiesen. Die Ansicht zeigt, dass der Zuschussbedarf in den Bereichen Sport- und Kulturförderung stark variierte. Während in Reiskirchen lediglich 2,30 Euro bzw. 2,40 Euro pro Einwohner aufgewandt wurden, lag der Zuschussbedarf in Obertshausen bei 67,96 Euro bzw. 56,20 Euro pro Einwohner. Gleichzeitig erhob Obertshausen sowohl für die Bereitstellung der Sportanlagen als auch für die Nutzung der Büchereien keine Gebühren.

109 Vgl. § 19 Absatz 1 HGO

Angesichts der demografischen Entwicklung und einem sich ändernden Freizeitverhalten sollte der Bedarf der vorgehaltenen Flächen und freiwilligen Leistungen regelmäßig geprüft werden und eine Vorhaltung von gering nachgefragten Leistungen kritisch hinterfragt werden. Eine regelmäßige Überprüfung und Dokumentation der Nutzungszahlen fand in den Kommunen nicht statt. Sowohl aus haushalterischer als auch aus qualitativer Sicht kann die Aufgabe und Verdichtung von Flächen sinnvoll sein.

In Abhängigkeit von der haushalterischen Lage der Kommunen empfiehlt die Überörtliche Prüfung die vorgehaltenen Leistungen zu evaluieren und Möglichkeiten zu Einsparungen angesichts sich ändernder Präferenzmuster zu nutzen. Spielplatzflächen sollten hinsichtlich ihrer Nutzungsintensität geprüft werden, um Möglichkeiten zur Reduzierung von nicht oder nur wenig genutzten Flächen zu identifizieren.

4.8 Ausblick

Die untersuchten Kommunen konnten im Prüfungszeitraum durchgängig eine positive Haushaltsentwicklung verzeichnen. Zudem eröffnet die Hessenkasse die Möglichkeit, dass sich die kommunalen Finanzen weiter stabilisieren lassen. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird angesichts einer sich abzeichnenden Verschlechterung der konjunkturellen Lage darin bestehen, einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu gewährleisten und die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen.

Der beschrittene Konsolidierungspfad sollte fortgeführt werden, um eine dauerhaft stabile Finanzlage zu gewährleisten. Hierzu sind Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Produkten, kostendeckende Gebühren und eine regelmäßige Prüfung der Wirtschaftlichkeit im Bereich der freiwilligen Leistungen notwendig. Zudem sollten Überschüsse für einen zeitnahen Schulden- und damit einhergehenden Zinsabbau verwendet werden.

5. „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ – 210. Vergleichende Prüfung

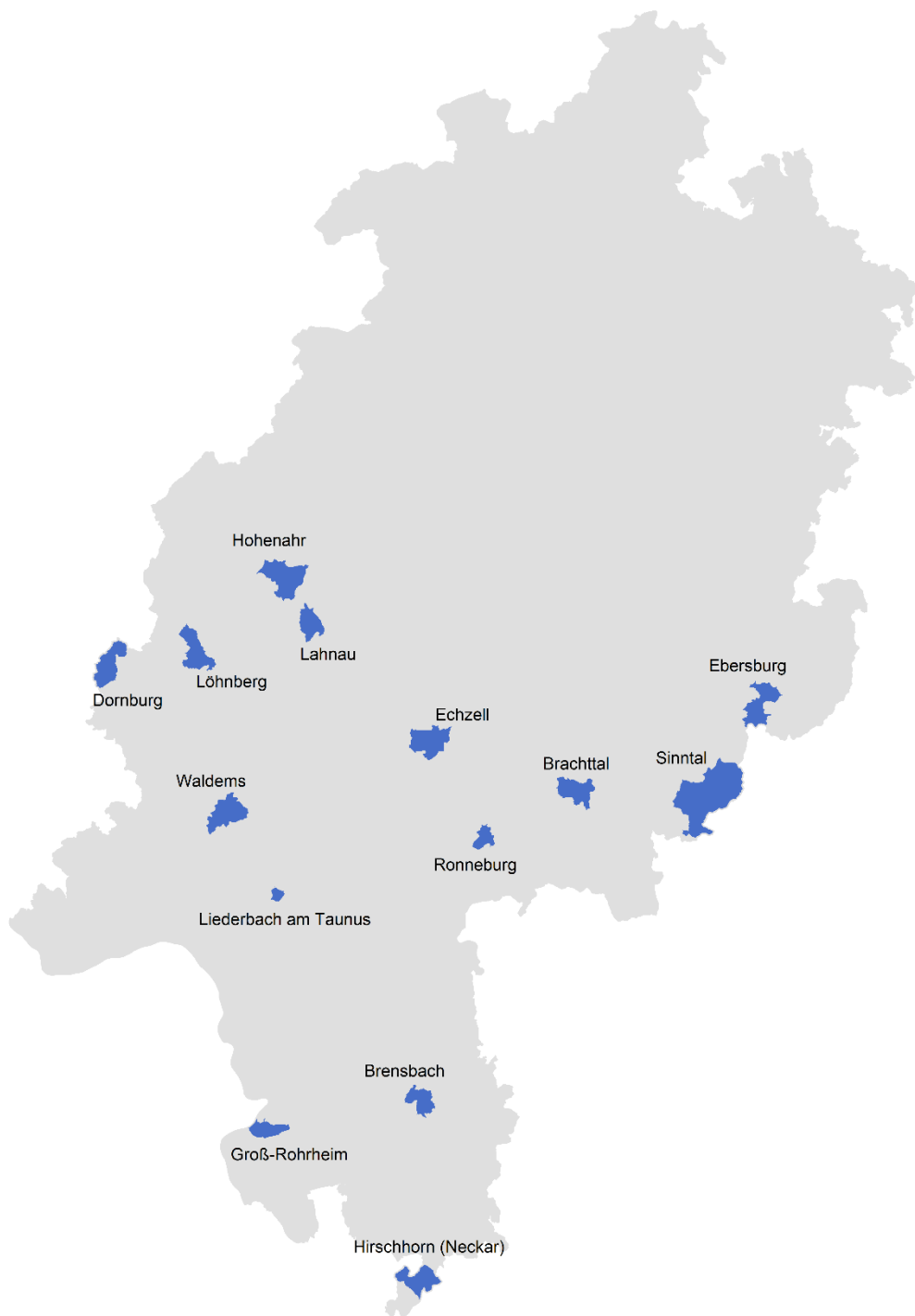
5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 210. Vergleichenden Prüfung war eine Analyse der Haushaltsstruktur von 14 Städten und Gemeinden (3.432 bis 8.995 Einwohner). Aus den Erkenntnissen der Prüfung leitete die Überörtliche Prüfung konkrete Handlungsempfehlungen und Ergebnisverbesserungspotenziale für die Kommunen ab.

Geprüfte
Körperschaften

Brachtal, Brensbach, Dornburg, Ebersburg, Echzell, Groß-Rohrheim, Hirschhorn (Neckar), Hohenahr, Lahnau, Liederbach am Taunus, Löhnberg, Ronneburg, Sinnatal, Waldems.



Ansicht 64: „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 153,2 Millionen Euro. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentlichen Aufwendungen) der geprüften Kommunen für das Jahr 2017 zusammen.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 5,7 Millionen Euro, davon entfielen 1,6 Millionen Euro auf einmalige Ergebnisverbesserungspotenziale aus dem Ausgleich von Gebührenunterdeckungen aus Vorjahren.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs)	2,0 Mio. €
Kinderbetreuung (Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertagesstätten an die Vorgaben des HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	1,1 Mio. €
Gebührenhaushalte (Anpassung der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs)	0,5 Mio. €
Friedhof mit öffentlichem Grün (Anpassung des Kostendeckungsgrads auf 80 Prozent)	0,5 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale	4,1 Mio. €
Wasserversorgung (Ausgleich der Gebührenunterdeckungen der Jahre 2014 bis 2017)	1,6 Mio. €
Summe einmaliger Ergebnisverbesserungspotenziale	1,6 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2018	

Ansicht 65: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2018 bis Mai 2019
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2017
Zuleitung der Schlussberichte:	6. Juni 2019
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte, Wiesbaden mit dem Unterauftragsnehmer: AMHOCON Management & Consulting GmbH, Taunusstein (vgl. S. 301)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 66: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

5.2	Leitsätze	120
5.3	Haushaltslage	121
5.4	Gesamtschulden	130
5.5	Kommunaler Schutzschirm	133
5.6	Hessenkasse	136
5.7	Allgemeine Verwaltung	138
5.8	Tageseinrichtungen für Kinder	140
5.9	Gebührenhaushalte	143
5.10	Zusammenfassung und Ausblick	151

Gliederung

5.2 Leitsätze

Seite 121 ff.

Die Kommunen kamen dem Ziel eines dauerhaft ausgeglichenen Ordentlichen Ergebnisses näher. So

- **reduzierte sich der kumulierte Fehlbetrag des Ordentlichen Ergebnisses von 2013 (24,5 Millionen Euro) um 90 Prozent auf 2,4 Millionen Euro in 2017,**
- **erreichten Dornburg, Hohenahr, Lahnau und Liederbach am Taunus bereits 2013 nennenswerte Liquiditätsüberschüsse zur Substanzerhaltung¹¹⁰; in 2017 erfüllten mit Ausnahme von Lahnau und Löhnberg alle geprüften Kommunen die Zielquote,**
- **reduzierten sich die Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse von 584 Tage (Jahresabschluss 2013) auf noch immer 319 Tage (Jahresabschluss 2015).**

Seite 130

Im gesamten Zeitraum 2013 bis 2017 wiesen Dornburg, Hohenahr, Lahnau und Liederbach am Taunus eine stabile Haushaltslage auf. Bei sieben Kommunen lag eine fragile Haushaltslage vor. Nur die Haushaltslage der drei Schuttschirmkommunen (Brachtal, Hirschhorn (Neckar) und Löhnberg) war weiter konsolidierungsbedürftig.

Seite 129 f, 132 f.

Das Regierungspräsidium Gießen und der Landrat des Lahn-Dill-Kreises genehmigten jeweils als Aufsichtsbehörde die Haushalte von Löhnberg und Hohenahr, die den Vorgaben des Landes zur Genehmigung von Haushalten nicht vollständig entsprachen.

Seite 139 f.

Sinntal hatte mit rund 445.000 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung.

Seite 142 f.

Liederbach am Taunus wies mit 5,6 Vollzeitäquivalenten den höchsten Personalüberhang in den eigenen Kindertageseinrichtungen auf.

Seite 145 f.

Keine Kommune erhob ihre Gebühren unter Anwendung aller Vorgaben des Gesetzes über kommunale Abgaben und der aktuellen Rechtsprechung. Gebührenkalkulationen lagen nicht vor oder wiesen Mängel auf.

Seite 143 ff.

Dornburg, Liederbach am Taunus, Löhnberg und Ronneburg erhoben keine kostendeckenden Gebühren für die Wasserversorgung. In der Abwasserbeseitigung wies keine Kommune eine dauerhafte Unterdeckung aus.

110 Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften versteht darunter seit Jahren die sogenannte Selbstfinanzierungsquote („Doppische freie Spitze“ ≥ 8 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel).

5.3 Haushaltslage

Die Gemeinden sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)¹¹¹ dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.¹¹² Die stetige Aufgabenerfüllung soll dabei, unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, gesichert sowie der Haushalt ausgeglichen sein.¹¹³ Sollte dies nicht der Fall sein, hat die Gemeinde alle Anstrengungen zu unternehmen, um diesen Ausgleich herbeizuführen.

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

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene													
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung						
	Jahr	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)		Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Brachtal	2013	-3.000	-249	-201	5.753	5	-32,1 %	-752	-471	-4.227	0		
	2014	-3.427	-427	-425	5.328	5	-4,8 %	-119	131	-4.502	10		
	2015	-1.561	-256	37	5.383	10	-15,7 %	-423	-119	-4.443	0		
	2016	-1.411	-143	-140	5.243	5	18,8 %	635	913	-3.800	40		
	2017	-1.283	128	144	5.387	45	19,1 %	695	956	-3.379	40		
Brensbach	2013	-1.892	160	162	12.889	45	-3,4 %	-88	49	-485	10		
	2014	-2.305	-414	-494	12.395	5	1,4 %	35	182	-710	30		
	2015	-612	44	111	12.507	45	6,9 %	196	348	-629	30		
	2016	-322	290	343	12.850	45	15,1 %	546	700	538	45		
	2017	159	481	558	13.408	55	31,7 %	1.132	1.310	1.124	45		
Dornburg	2013	681	1.565	634	28.416	55	48,9 %	1.874	2.403	422	45		
	2014	1.195	2.760	1.221	29.637	55	44,8 %	1.813	2.310	376	45		
	2015	1.185	3.945	1.023	30.660	55	55,4 %	2.289	2.941	1.294	45		
	2016	593	4.538	551	31.211	55	44,9 %	2.131	3.135	1.662	45		
	2017	2.482	7.020	2.569	33.780	55	47,5 %	2.666	3.472	1.652	45		

111 In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2015, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

112 § 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.

113 § 92 Absatz 1 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeiträge ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte) oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 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 Ebene 2 (Punkte; maximal 45)		
Ebersburg	2013	-350	338	-308	3.262	40	-16,1 %	-296	-22	-1.214	0	
	2014	-173	164	-159	3.104	40	-13,7 %	-246	139	-1.318	10	
	2015	429	594	440	3.544	55	-5,5 %	-140	498	-1.218	10	
	2016	-255	0	-210	3.334	40	3,1 %	70	296	-1.288	30	
	2017	833	833	1.048	4.382	55	31,4 %	1.024	1.305	173	45	
Echzell	2013	-2.643	-660	-363	19.221	5	5,1 %	128	213	1.276	35	
	2014	-2.191	-183	-200	19.020	5	5,0 %	127	220	1.225	35	
	2015	-1.141	250	267	19.287	45	5,8 %	180	279	1.057	35	
	2016	-667	474	485	19.772	45	28,7 %	975	1.072	1.730	45	
	2017	133	800	429	20.201	55	36,7 %	1.572	1.697	2.713	45	
Groß-Rohrheim	2013	-765	2.687	-65	17.131	40	-41,5 %	-715	-484	3.376	5	
	2014	-930	1.757	-901	16.231	40	-47,1 %	-754	-561	2.637	5	
	2015	-308	1.448	89	16.320	45	-26,0 %	-521	-319	3.109	5	
	2016	47	1.495	48	16.367	55	21,8 %	569	751	3.512	45	
	2017	231	1.725	459	16.826	55	12,6 %	334	509	3.676	45	
Hirschhorn (Neckar)	2013	-1.764	-550	-548	9.381	5	-1,8 %	-48	343	-1.240	10	
	2014	-1.381	383	423	9.805	45	27,1 %	871	1.238	-641	40	
	2015	-1.923	-542	-531	9.273	5	-49,8 %	-809	-425	-1.142	0	
	2016	-3.021	-1.097	-1.962	7.312	5	-139,8 %	-1.521	-1.130	-3.090	0	
	2017	-2.580	441	496	7.808	45	18,3 %	574	982	-2.254	40	
Hohenahr	2013	-859	1.496	-31	32.141	40	13,4 %	254	473	3.043	45	
	2014	382	1.432	439	32.893	55	30,5 %	685	881	3.765	45	
	2015	339	1.165	-60	33.114	50	24,0 %	425	568	4.358	45	
	2016	727	2.744	868	34.251	55	31,7 %	915	1.040	5.204	45	
	2017	1.742	3.055	986	35.496	55	39,9 %	1.286	1.405	6.278	45	
Lahnau	2013	725	9.323	1.118	30.305	55	21,9 %	1.211	1.573	3.625	45	
	2014	-800	8.523	-696	29.609	40	12,6 %	607	963	4.612	45	
	2015	-271	8.252	-270	29.339	40	31,9 %	1.692	2.087	4.622	45	
	2016	950	9.202	945	30.284	55	11,3 %	560	951	4.364	45	
	2017	-70	9.132	-84	30.200	40	5,2 %	261	658	3.182	35	
Liederbach am Taunus	2013	-422	93	-128	23.000	40	26,5 %	1.576	1.704	1.659	45	
	2014	-334	88	128	23.129	45	9,5 %	540	671	1.412	45	
	2015	-776	-443	-387	22.741	5	15,5 %	940	1.117	1.407	45	
	2016	340	1.116	1.027	23.768	55	16,7 %	1.274	1.386	1.435	45	
	2017	1.692	2.031	1.468	25.266	55	24,8 %	2.085	2.233	1.551	45	
Löhnberg	2013	-6.736	-1.318	-1.125	365	5	-62,5 %	-1.344	-872	-9.827	0	
	2014	-3.354	-476	958	5.270	10	-29,3 %	-623	-44	-6.934	0	
	2015	-2.571	43	250	5.862	45	-27,4 %	-617	-99	-7.826	0	
	2016	-2.375	196	335	6.197	45	33,3 %	836	1.496	-7.570	40	
	2017	-1.932	442	1.246	7.443	45	-16,0 %	-533	67	-5.939	10	

	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: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)	
Ronneburg	2013	-2.818	-444	263	6.959	10	-14,6 %	-248	-178	-542	0
	2014	-2.888	-277	-267	6.692	5	-20,9 %	-348	-232	-1.620	0
	2015	-2.052	-176	-118	6.574	5	-0,9 %	-17	143	-1.745	10
	2016	-1.888	164	161	6.735	45	3,3 %	70	261	-1.679	30
	2017	-1.405	482	454	7.189	45	40,1 %	908	1.125	-1.016	40
Sinnatal	2013	-408	-39	-407	20.713	5	-5,2 %	-220	542	1.506	15
	2014	-179	-140	-139	20.575	5	4,6 %	208	1.069	2.702	35
	2015	-98	-91	-48	20.527	5	2,6 %	122	1.139	2.584	35
	2016	-5	49	85	20.612	45	18,8 %	876	1.909	4.051	45
	2017	1.235	1.240	1.270	21.883	55	19,4 %	1.164	2.234	6.164	45
Waldems	2013	-4.123	-580	-488	19.693	5	-15,3 %	-480	182	569	15
	2014	-4.641	-518	-495	19.198	5	11,6 %	372	920	-2.719	40
	2015	-4.909	-268	-288	18.910	5	4,9 %	138	825	-3.120	30
	2016	-4.274	635	595	19.505	45	6,1 %	208	835	-3.128	30
	2017	-3.433	841	961	20.466	45	33,0 %	1.459	2.065	-2.129	40

■ = 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: August 2018

Ansicht 67: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

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.

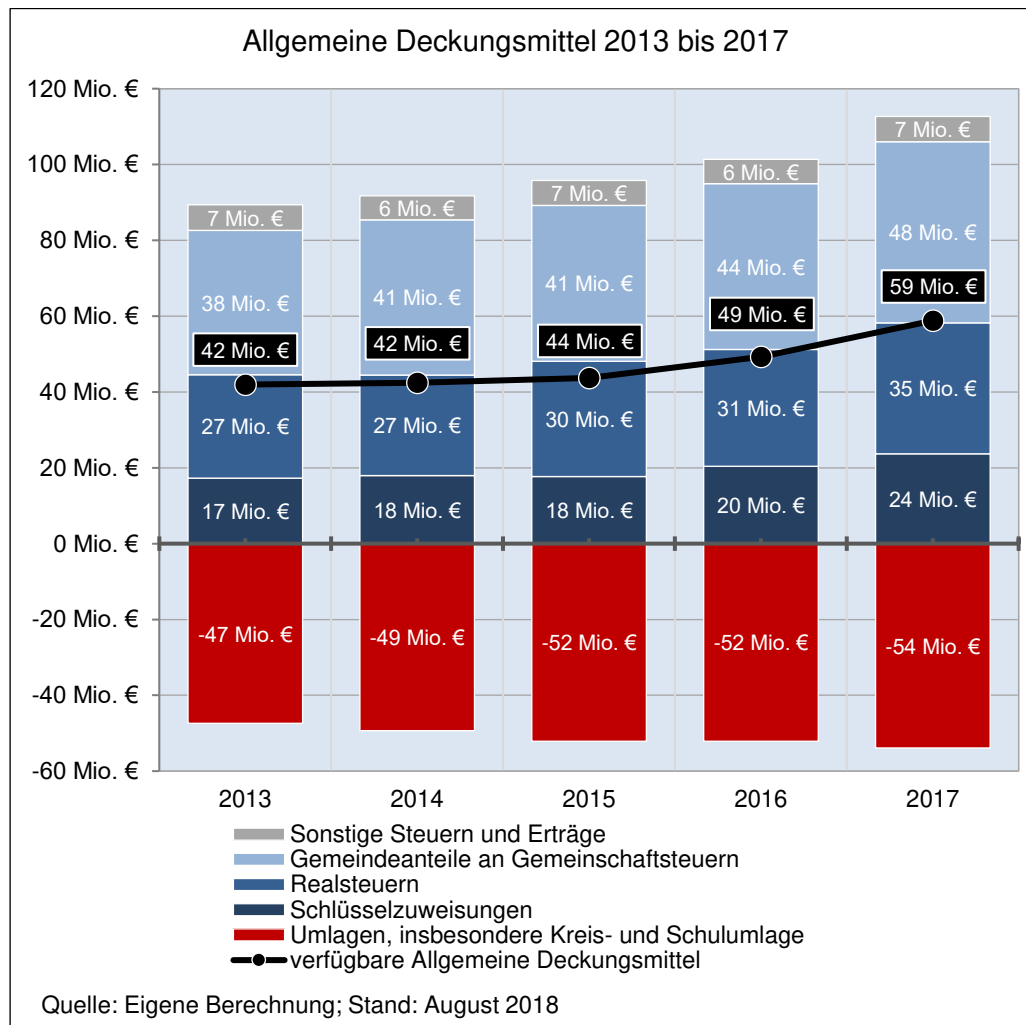
Kapitalerhaltung

In den Jahren 2013 bis 2017 zeigten sich deutliche Konsolidierungsfortschritte. Während im Jahr 2013 lediglich Dornburg und Lahnau 55 Punkte erreichten, waren es im Jahr 2017 bereits acht Kommunen¹¹⁴. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung fortzuführen.

Als Maßstab für die Ertragskraft der Kommunen können die verfügbaren Deckungsmittel herangezogen werden. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel im Zeitablauf. Von diesen

114 Brensbach, Dornburg, Ebersburg, Echzell, Groß-Rohrheim, Hohenahr, Liederbach am Taunus, Sinnatal

werden die Umlagen, insbesondere die Kreis- und Schulumlage, abgezogen und als Saldogröße die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel der Städte und Gemeinden ermittelt (schwarze Linie).



Ansicht 68: Allgemeine Deckungsmittel 2013 bis 2017

Die Erträge aus den Gemeinschaftsteuern stellten im Zeitraum 2013 bis 2017 die größte Ertragsart dar. Im Jahr 2017 hatten diese Erträge mit 47,8 Millionen Euro einen Anteil von 42 Prozent an den Allgemeinen Deckungsmitteln. Im Prüfungszeitraum stiegen die Erträge um 25 Prozent.

Die Erträge aus den Realsteuern erhöhten sich von 27,2 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 34,6 Millionen Euro im Jahr 2017 und hatten einen relativen Anteil von 30 Prozent. Der Anteil der Gewerbesteuer an den Realsteuern lag im Prüfungszeitraum bei 71 Prozent.

Die Schlüsselzuweisungen erhöhten sich von 17,3 Millionen Euro im Jahr 2013 auf 23,7 Millionen Euro im Jahr 2017. Im Vergleich der Jahre 2013 und 2017 stiegen die Schlüsselzuweisungen damit um 37 Prozent.

Die Allgemeinen Deckungsmittel der geprüften Kommunen stiegen im Prüfungszeitraum insgesamt von 89,3 Millionen Euro auf 112,7 Millionen Euro an. Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel erhöhten sich in diesem Zeitraum von 42,0 Millionen Euro auf 58,8 Millionen Euro (40 Prozent).

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern lassen sich durch die Kommunen nicht direkt steuern. Deren Anstieg ist im Prüfungszeitraum auf die guten 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.¹¹⁵ Die Erträge aus der Gewerbesteuer erhöhten sich hebesatzbereinigt um rund elf Prozent. Beim Anstieg der Schlüsselzuweisungen war das zum Jahr 2016 neu aufgelegte Finanzausgleichsgesetz¹¹⁶ 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 Gemeinschaftsteuern nicht durch die Kommunen unmittelbar beeinflussbare Steuerarten am aufkommensstärksten sind. Den zweithöchsten 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 vor der Herausforderung, ihre Haushalte so zu entwickeln, dass sie auf konjunkturelle Veränderungen und den demografischen Wandel¹¹⁷ angemessen reagieren können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die guten konjunkturellen Rahmenbedingungen zu nutzen. Diese sollten zur Stärkung des Eigenkapitals Ergebnisrücklagen bilden. So kann bei unvorhergesehenen Ereignissen, beispielsweise bei stark zurückgehenden Gewerbesteuererträgen, dennoch ein Haushaltsausgleich erreicht werden.

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“¹¹⁸ zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei acht Prozent 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 Kassenkredite.

Substanzerhalt

Zu Beginn des Prüfungszeitraums im Jahr 2013 erreichten vier Gemeinden¹¹⁹ den Zielwert von acht Prozent bei der Selbstfinanzierungsquote. Echzell wies in diesem Jahr mit rund fünf Prozent einen positiven Wert aus, erreichte aber nicht den Zielwert. Im Jahr 2017 erreichten mit Ausnahme von Lahnau und Löhnberg alle Vergleichskommunen den Zielwert. Bei Lahnau war der Wert im Jahr 2017 positiv. Die Entwicklung zeigte im Prüfungszeitraum insgesamt einen positiven Trend.

Ansicht 69 zeigt die 3. Beurteilungsebene sowie die Gesamtbewertung der Haushaltslage für das Mehrkomponentenmodell.

115 Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Kommunen des Vergleichs stiegen im Zeitraum 2013 bis 2017 für die Grundsteuer A von 302 von Hundert auf 368 von Hundert, für die Grundsteuer B von 292 von Hundert auf 399 von Hundert und für die Gewerbesteuer von 333 von Hundert auf 365 von Hundert an.

116 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 2015, GVBl. S. 298, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. September 2018, GVBl. S. 599

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

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

119 Dornburg, Hohenahr, Lahnau, Liederbach am Taunus

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung 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 (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⁾
Brachtal	2013	96	135	-229	-78	nein	5	0	5	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2014	220	155	39	296	nein	5	10	15	instabil	
	2015	220	149	-95	-104	nein	10	0	10	instabil	
	2016	123	137	○	○	nein	5	40	45	instabil	
	2017	96	39	○	○	ja	45	40	85	stabil	
Brensbach	2013	70	281	-142	-161	nein	45	10	55	instabil	fragil
	2014	69	111	-333	-338	ja	5	30	35	instabil	
	2015	68	207	-71	-108	ja	45	30	75	stabil	
	2016	63	32	-181	○	ja	45	45	90	stabil	
	2017	82	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Dornburg	2013	-3	568	380	698	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2014	-3	203	364	332	ja	55	45	100	stabil	
	2015	-2	201	169	●	ja	55	45	100	stabil	
	2016	-4	228	-107	○	ja	55	45	100	stabil	
	2017	0	66	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Ebersburg	2013	90	153	-316	-339	nein	40	0	40	instabil	fragil
	2014	73	-2	-417	-457	nein	40	10	50	instabil	
	2015	64	-18	-467	-475	ja	55	10	65	instabil	
	2016	10	-19	-280	○	ja	40	30	70	stabil	
	2017	20	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Groß-Rohrheim	2013	12	-8	-479	-525	nein	40	5	45	instabil	fragil
	2014	12	-21	-430	-446	nein	40	5	45	instabil	
	2015	3	-25	-179	-186	nein	45	5	50	instabil	
	2016	8	-20	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2017	9	-6	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Hirschhorn (Neckar)	2013	180	434	-22	-85	nein	5	10	15	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2014	131	195	-264	-318	nein	45	40	85	stabil	
	2015	269	593	113	60	nein	5	0	5	instabil	
	2016	245	●	○	○	nein	5	0	5	instabil	
	2017	89	●	○	○	ja	45	40	85	stabil	
Hohenahr	2013	18	●	●	●	nein	40	45	85	stabil	stabil
	2014	16	●	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2015	99	●	●	●	nein	50	45	95	stabil	
	2016	8	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2017	33	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Lahnau	2013	201	1.468	●	●	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2014	93	1.201	●	●	nein	40	45	85	stabil	
	2015	94	●	●	●	nein	40	45	85	stabil	
	2016	95	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2017	84	●	○	○	ja	40	35	75	stabil	

	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 (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⁾
Echzell	2013	34	811	466	480	nein	5	35	40	instabil	fragil
	2014	27	579	210	177	nein	5	35	40	instabil	
	2015	52	332	106	169	ja	45	35	80	stabil	
	2016	16	226	-91	○	ja	45	45	90	stabil	
	2017	15	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Liederbach am Tausnus	2013	16	637	●	●	nein	40	45	85	stabil	stabil
	2014	16	272	●	●	nein	45	45	90	stabil	
	2015	16	185	●	●	nein	5	45	50	instabil	
	2016	18	81	○	○	nein	55	45	100	stabil	
	2017	16	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Löhnberg	2013	88	1.037	●	●	nein	5	0	5	instabil	konsolidie- rungsbedürftig
	2014	18	672	●	●	ja	10	0	10	instabil	
	2015	45	●	●	●	n. v.	45	0	45	instabil	
	2016	22	●	○	○	ja	45	40	85	stabil	
	2017	99	●	○	○	ja	45	10	55	instabil	
Ronneburg	2013	62	979	629	355	ja	10	0	10	instabil	fragil
	2014	166	747	543	130	ja	5	0	5	instabil	
	2015	102	650	220	221	ja	5	10	15	instabil	
	2016	65	285	○	○	ja	45	30	75	stabil	
	2017	71	126	○	○	nein	45	40	85	stabil	
Simmatal	2013	17	208	-176	-171	nein	5	15	20	instabil	fragil
	2014	13	585	186	177	ja	5	35	40	instabil	
	2015	-3	422	136	113	ja	5	35	40	instabil	
	2016	11	223	○	○	ja	45	45	90	stabil	
	2017	6	74	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Waldems	2013	67	299	-109	-115	nein	5	15	20	instabil	fragil
	2014	74	53	358	492	nein	5	40	45	instabil	
	2015	73	129	-7	127	ja	5	30	35	instabil	
	2016	64	145	○	○	ja	45	30	75	stabil	
	2017	64	●	○	○	ja	45	40	85	stabil	

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

n. v. = im Haushaltsplan nicht vorhanden

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: August 2018

Basis der Bewertung der Haushaltslage waren die Jahresabschlüsse und ergänzend die Haushaltspläne. 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.¹²⁰ Wie Ansicht 69 zeigt, hielt nur Dornburg in allen Jahren des Betrachtungszeitraums die Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung ein. Sinntal legte die Haushaltssatzung für das Jahr 2015 fristgerecht vor und überschritt die Frist in den anderen Jahren um 6 bis 17 Tage. Bei den anderen Kommunen des Vergleichs lagen die Fristüberschreitungen bei bis zu 269 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.¹²¹

Der Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse vom 28. Januar 2015¹²² sowie die nachfolgenden Finanzplanungserlasse sahen folgende Auflagen für die Haushaltsgenehmigung vor:

- Für die Haushaltsgenehmigung 2016 waren die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 in Ausnahmefällen bis zum 31. Dezember 2016 aufzustellen.
- Für die Haushaltsgenehmigung 2017 waren die Jahresabschlüsse 2015 und 2016 in Ausnahmefällen bis zum 31. Dezember 2017 aufzustellen.

Ansicht 69 zeigt, dass ausschließlich Groß-Rohrheim den Jahresabschluss 2017 fristgerecht aufgestellt hatte. Die Gemeinde hielt alle im Prüfungszeitraum fälligen Fristen ein. Brachtal, Dornburg, Ronneburg und Sinntal hatten ihre Jahresabschlüsse für das Jahr 2017 verspätet aufgestellt. Die verbleibenden neun Kommunen konnten zu den örtlichen Erhebungen keine Jahresabschlüsse für das Jahr 2017 vorlegen. Es fehlten 18 von 70 für die Jahre 2013 bis 2017 aufzustellende Jahresabschlüsse.

Im Prüfungszeitraum war ein positiver Trend bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2015 erkennbar. Der Mittelwert der verspäteten Aufstellung für den Jahresabschluss 2013 lag noch bei 584 Tagen. Er reduzierte sich auf 400 Tage für den Jahresabschluss 2014 und auf 319 Tage für den Jahresabschluss 2015.¹²³ Dies kann u. a. auf die Vorgaben zur termingerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse in Zusammenhang mit den Haushaltsgenehmigungen ab dem Haushaltsjahr 2016 zurückgeführt werden.

120 § 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.

121 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

122 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2015): Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse (§ 112 Absatz 9 HGO) vom 28. Januar 2015, Geschäftszeichen: IV 2 15 i 01,

https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/erlass_zur_einhaltung_fristgerechter_jahresabschluesse.pdf, abgerufen am 22. November 2018

123 Für die Jahre 2016 und 2017 wurde der Mittelwert nicht berechnet, da 29 Prozent der Jahresabschlüsse 2016 und 64 Prozent der Jahresabschlüsse 2017 noch nicht aufgestellt waren.

Hohenahr legte vorläufige Jahresabschlüsse vor

Hohenahr hatte für den gesamten Prüfungszeitraum keine endgültigen Jahresabschlüsse aufgestellt. Der einzige festgestellte Jahresabschluss der Gemeinde lag für das Jahr 2009 vor. Für die Jahre 2010 bis 2016 stellte die Gemeinde vorläufige Jahresabschlüsse auf. Diese Abschlüsse bestanden mit Ausnahme des Jahresabschlusses 2016 ausschließlich aus Vermögensrechnung sowie Ergebnisrechnung und waren damit unvollständig sowie fehlerhaft.

- Die Zahlen der für 2013 bis 2015 in einem Tabellenkalkulationsprogramm erstellten vorläufigen Jahresabschlüsse wichen vom Stand der Buchhaltung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ab. Sie wiesen offensichtliche Formelfehler auf.
- Anlagevermögen und Sonderposten waren nicht fortgeschrieben und Abschreibungen sowie Auflösungen nicht erfasst.
- Die Entwicklung der Ergebnisverwendung im Eigenkapital war nicht nachvollziehbar.
- Wesentliche andere Jahresabschlussbuchungen, so Wertberichtigungen und Rechnungsabgrenzungsposten, waren nicht gebildet oder wurden nicht angepasst.

Nach dem Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse vom 28. Januar 2015 sowie der Finanzplanungserlasse ab dem Haushaltsjahr 2016 waren die Haushaltspläne ab dem Haushaltsjahr 2016 wegen nicht aufgestellter Jahresabschlüsse nicht genehmigungsfähig. Der Landrat des Lahn-Dill-Kreises als Aufsichtsbehörde genehmigte die Haushaltssatzungen im Prüfungszeitraum dennoch. Er verband seine Genehmigungen ab dem Haushaltsjahr 2014 mit Auflagen zur Aufarbeitung des Aufstellungsrückstaus. Diese Auflagen bestanden in der Aufstellung eines Zeit- und Arbeitsplans sowie Informationspflichten. Die Gemeinde erfüllte die Auflagen, hielt jedoch den Zeit- und Arbeitsplan zur Aufarbeitung des Aufstellungsrückstaus nicht ein.

Löhnberg stellte unvollständige Jahresabschlüsse auf

Löhnberg hatte mit Beschluss vom 2. März 2017 die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 aufgestellt, obwohl wesentliche Jahresabschlussbuchungen, Anhang und Rechenschaftsbericht fehlten. Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Limburg-Weilburg akzeptierte diese Unterlagen als prüffähigen Jahresabschluss. Die Jahresabschlüsse 2013 bis 2014 waren nicht fristgerecht aufgestellt (§ 112 Absatz 9 HGO) und Auflagen für die Haushaltsgenehmigungen ab dem Haushaltsjahr 2016 nicht eingehalten. Die Jahresabschlüsse 2015 bis 2017 waren nicht aufgestellt. Das Regierungspräsidium Gießen als Aufsichtsbehörde erteilte trotz der unvollständigen und nicht aufgestellten Jahresabschlüsse die Haushaltsgenehmigungen für die Haushaltsjahre 2016 und 2017.

Für das Haushaltsjahr 2018 führte der Finanzplanungserlass zur termingerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse aus, dass die Haushaltsgenehmigung 2018 nur erteilt werden kann, wenn der Jahresabschluss 2016 aufgestellt und zur Prüfung vorgelegt wurde.

Das Regierungspräsidium Gießen genehmigte dennoch die Haushaltssatzung von Löhnberg auch für das Jahr 2018 trotz der fehlenden Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2015.

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 Aufstellung der Jahresabschlüsse ist daher eine zentrale Aufgabe der Kommunen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die mit dem Finanzplanungserlass für das Haushaltsjahr 2019 eingeführte Genehmigungspraxis für die Haushaltssatzungen in Bezug auf die Aufstellung der Jahresabschlüsse weiterhin vorzugeben. Die für die kommunale Finanzaufsicht zuständigen Stellen sollten auf die uneingeschränkte Einhaltung hingewiesen werden.

Bewertung der Haushaltslage

Die Analyse der Entwicklung der Haushaltslage im Betrachtungszeitraum zeigt einen positiven Trend. Während für das Jahr 2013 die Haushaltslage lediglich für Dornburg, Hohenahr, Lahнау und Liederbach am Taunus mit stabil zu bewerten war, sank die Zahl der als instabil zu bewertenden Kommunen kontinuierlich. Im Jahr 2016 hatten Brachtal und Hirschhorn (Neckar) eine instabile Haushaltslage und für das Jahr 2017 wies ausschließlich Löhnberg eine instabile Haushaltslage aus.

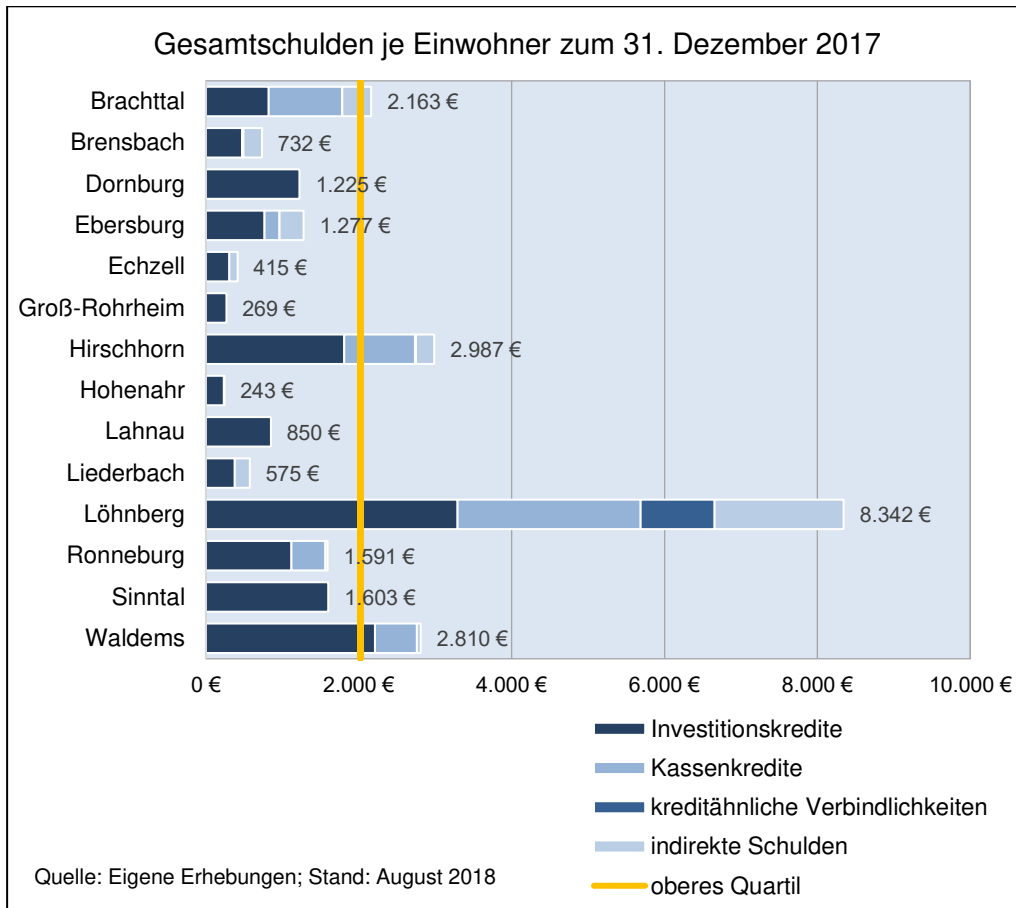
Wie Ansicht 69 zu entnehmen ist, wiesen Dornburg, Hohenahr, Lahнау und Liederbach am Taunus in der Gesamtbeurteilung eine stabile Haushaltslage aus. Bei sieben Kommunen¹²⁴ war die Haushaltslage als fragil zu bewerten. Die Schuttschirmkommunen Brachtal, Hirschhorn (Neckar) und Löhnberg wiesen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Im Gegenzug bedeutet dies, dass alle Nicht-Schuttschirmkommunen eine stabile oder fragile Haushaltslage hatten. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei 9 der 14 in die Prüfung einbezogenen Kommunen unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse.

5.4 Gesamtschulden

Eine Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ist für Kommunen nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 93 Absatz 3 HGO). Kassenkredite kann eine Kommune zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit nach Maßgabe der Haushaltssatzung aufnehmen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (§ 105 Absatz 1 HGO). Der Stand der Schulden einer Kommune gibt Hinweise darauf, inwieweit diese in der Vergangenheit dazu fähig war, Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und Investitionen durch ihre laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Kommunen finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte. Ansicht 70 zeigt die kommunalen Gesamtschulden¹²⁵ je Einwohner zum Ende des Jahres 2017.

124 Brensbach, Ebersburg, Echzell, Groß-Rohrheim, Ronneburg, Sinnatal, Waldems

125 Gesamtschulden beinhalten Schulden des Kernhaushalts (direkte Schulden), die sich aus Investitionskrediten gegenüber Kreditinstituten, Kassenkrediten sowie Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften zusammensetzen, sowie die anteiligen Schulden der Eigenbetriebe, Beteiligungen und Verbände (indirekte Schulden). Letztere werden bei einer Beteiligung der Kommune ab 50 Prozent insgesamt eingerechnet und bei einer Beteiligung unter 50 Prozent bis 20 Prozent entsprechend der Beteiligungsquote anteilig erfasst. Bei einer Beteiligung unter 20 Prozent werden die Schulden nicht berücksichtigt.



Ansicht 70: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2017

Ende des Jahrs 2017 hatten die 14 Kommunen Gesamtschulden in Höhe von rund 129,1 Millionen Euro. Diese verteilten sich mit rund 85,2 Millionen Euro auf Investitionskredite, mit rund 24,0 Millionen Euro auf Kassenkredite sowie mit rund 4,4 Millionen Euro auf kreditähnliche Verbindlichkeiten¹²⁶. Daneben waren rund 15,6 Millionen Euro als indirekte Schulden in Zweckverbände und anderen Beteiligungsunternehmen ausgelagert.

Löhnberg wies mit 8.342 Euro je Einwohner den mit Abstand höchsten Schuldenstand aus. Brachtal, Hirschhorn (Neckar) und Waldems hatten einen Schuldenstand je Einwohner über dem oberen Quartilswert von 2.023 Euro. Den niedrigsten Schuldenstand verzeichnete Hohenahr mit 243 Euro je Einwohner.

126 Bei kreditähnlichen Verbindlichkeiten handelt es sich um Zahlungsverpflichtungen, die einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommen, beispielsweise Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden, Restkaufgelder oder Leasingverträge.

Gesamtschulden in Löhnberg

Von den rund 129,1 Millionen Euro Gesamtschulden der Vergleichskommunen entfielen rund 36,5 Millionen Euro (rund 28 Prozent) auf die Gemeinde Löhnberg. Im Jahr 2013 lagen die Gesamtschulden in Löhnberg bei rund 32,4 Millionen Euro. Trotz Entschuldungshilfen durch den Kommunalen Schutzschirm in Höhe von rund 4,8 Millionen Euro in den Jahren 2013 bis 2015 erhöhte sich die Gesamtverschuldung von Löhnberg zwischen den Jahren 2013 und 2017 um rund 4,1 Millionen Euro.

Löhnberg errichtete im Prüfungszeitraum ein neues Dorfgemeinschaftshaus sowie zwei Hybridrasenplätze¹²⁷. Die Gemeinde hatte weder Wirtschaftlichkeits- noch Folgekostenberechnungen für diese Vorhaben erstellt, deren Baukosten bei rund 5,6 Millionen Euro lagen. Die Bauausführung lagerte Löhnberg auf ihre Wohnungsbaugesellschaft aus. Die Eigengesellschaft finanzierte das Bauvorhaben u. a. durch die Aufnahme von rund 3,5 Millionen Euro an Darlehen. Die Gemeinde leistete ferner Investitionszuweisungen, die sie ebenfalls über Kredite finanzierte. Diese Bauvorhaben können als ursächlich für den Anstieg der Gesamtverschuldung im Prüfungszeitraum angesehen werden.



Ansicht 71: Neues Dorfgemeinschaftshaus Löhnberg, Aufnahme vom 24. Januar 2018

Nach § 103 Absatz 2 Satz 3 HGO¹²⁸ ist die Kreditgenehmigung zu versagen, wenn die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen. Das Regierungspräsidium Gießen genehmigte Löhnberg im Zeitraum 2013 bis 2017 Kreditaufnahmen in Höhe von rund 9,1 Millionen Euro und führte hierzu aus, dass in Anbetracht der bisher umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und dem geplanten jahresbezogenen Haushaltsausgleich die geplante Kreditaufnahme genehmigungsfähig sei. Das

127 Bei einem Hybridrasen handelt es sich um einen Naturrasensportbelag, der durch künstliche Fasern verstärkt wurde. Hierdurch sollen die positiven Eigenschaften eines Natur- und eines Kunstrasens zusammengeführt werden.

128 § 103 HGO – Kredite

(2) ³Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

Regierungspräsidium nahm diese Einschätzung aufgrund der Konsolidierungsberichte zum Kommunalen Schutzschirm¹²⁹ und der ihr vorgelegten Haushaltspläne vor.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die in den Konsolidierungsberichten genannten Werte fehlerhaft waren. Die Haushaltspläne enthielten unter anderem Überschüsse im Ordentlichen Ergebnis bei den Gebührenhaushalten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, die i. V. m. dem Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)¹³⁰ nicht hätten ausgewiesen werden dürfen.¹³¹ In der Genehmigung zur Haushaltssatzung für das Jahr 2017 führte das Regierungspräsidium Gießen aus, dass ihr die Aufstellungsbeschlüsse für die Jahresabschlüsse 2009 bis 2014 vorliegen.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Gemeinde Löhnberg die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 nicht gemäß den gesetzlichen Vorgaben aufgestellt hatte (§ 112 HGO i. V. m. §§ 50 ff. Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)¹³²). Es waren lediglich die Vermögensrechnung, Ergebnisrechnung sowie Finanzrechnung aus dem Buchhaltungsprogramm, ohne vollständige Jahresabschlussbuchungen, ausgedruckt und in dieser Form durch die Gemeindevertretung als aufgestellter Jahresabschluss beschlossen worden. Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Limburg-Weilburg akzeptierte diese unvollständigen Jahresabschlüsse, obwohl der Anhang, der Rechenschaftsbericht sowie alle Anlagen zum Jahresabschluss fehlten.¹³³

Auf Grundlage korrekter Werte in den Konsolidierungsberichten und den Haushaltsplänen hätte das Regierungspräsidium Gießen zur Erkenntnis kommen müssen, dass die Genehmigung der Haushaltssatzungen sowie entsprechender Kreditgenehmigungen zu versagen war.

5.5 Kommunalen Schutzschirm

Im Jahr 2012 hatte das Land Hessen mit dem Kommunalen Schutzschirm ein Entschuldungsprogramm mit einem Volumen von rund 3,2 Milliarden Euro aufgelegt. Brachtal, Hirschhorn (Neckar) und Löhnberg beteiligten sich am Kommunalen Schutzschirm. Ansicht 72 zeigt die Höhe der Entschuldungshilfen sowie die Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse und der Schulden im Vergleich des Jahres 2013 zum Jahr 2017 für die Schutzschirmkommunen.

129 Vgl. Abschnitt 5.5, S. 133 ff.

130 In der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. S. 134, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2018, GVBl. S. 247

131 Überschüsse bei Benutzungsgebühren sind nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren an die Gebührenzahler zurückzuführen, soweit die Kommune keine Unterdeckungen aus Vorjahren nachweisen kann. Löhnberg hatte keine Nachkalkulationen für Ihre Benutzungsgebühren erstellt, so dass sie den Nachweis von Unterdeckungen nicht führen konnte.

132 In der Fassung vom 2. April 2006, GVBl. I, S. 235, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018, GVBl. S. 59

133 Vgl. § 112 Absätze 2 bis 4 HGO i. V. m. §§ 44 bis 52 GemHVO

Kennzahlen zur Verschuldung der Schutzschirmkommunen Vergleich 2013 zu 2017						
	Brachtal		Hirschhorn (Neckar)		Löhnberg	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Entschuldungshilfe Kommunaler Schutzschirm	2.986 T€		2.950 T€		4.776 T€	
Ordentliches Ergebnis	-249 T€	128 T€	-550 T€	441 T€	-1.318 T€	442 T€
Investitionskredite zum 31.12.	5.151 T€	4.298 T€	6.866 T€	6.355 T€	9.163 T€	14.455 T€
Kassenkredite zum 31.12.	4.500 T€	5.000 T€	1.350 T€	3.200 T€	10.500 T€	10.500 T€
Kreditähnliche Rechtsgeschäfte zum 31.12.	19 T€	19 T€	28 T€	40 T€	7.914 T€	4.241 T€
Summe Schulden Kernhaushalt zum 31.12.	9.670 T€	9.317 T€	8.244 T€	9.595 T€	27.577 T€	29.196 T€

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnungen; Stand: August 2018

Ansicht 72: Kennzahlen zur Verschuldung der Schutzschirmkommunen Vergleich 2013 zu 2017

Die Kommunen hatten durch Vertrag mit dem Land Entschuldungshilfen über insgesamt rund 10,7 Millionen Euro erhalten und sich dadurch verpflichtet, ab 2013 schrittweise den Haushaltsausgleich beim Ordentlichen Ergebnis herbeizuführen. Hierfür vereinbarten sie festgelegte Konsolidierungsbeträge je Einwohner und Jahr, die durch vertraglich bestimmte Maßnahmen erreicht werden sollten. Bei Abweichungen vom Konsolidierungsplan konnten nicht erfolgreiche Maßnahmen durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden. Die Kommunen verwendeten die Entschuldungshilfen im Wesentlichen für die Ablösung von Kassenkrediten. Die Finanzaufsicht wurde den zuständigen Regierungspräsidien übertragen, die bei der Haushaltsgenehmigung die Einhaltung der Ziele überwachen und gegebenenfalls weitere Auflagen erteilen sollten. Dem Finanzministerium und den Regierungspräsidien war außerdem gemäß Schutzschirmverordnung (SchuSV)¹³⁴ halbjährlich zur Einhaltung der Konsolidierungsschritte Bericht zu erstatten. Sollte eine Schutzschirmkommune die vereinbarten Ziele nicht erreichen, sieht das Schutzschirmgesetz (SchuSG)¹³⁵ die Androhung der Rückabwicklung der Schuldendiensthilfen und der Zinsdiensthilfen vor.¹³⁶

Aus Ansicht 72 ist zu erkennen, dass die drei Kommunen im Jahr 2013 ein negatives Ordentliches Jahresergebnis auswiesen und im Jahr 2017 ein positives Ordentliches Jahresergebnis. Brachtal und Hirschhorn (Neckar) konnten ihre Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme für Investitionen zwischen den Jahren 2013 und 2017 reduzieren. Löhnberg hingegen erhöhte die Kredite um rund 5,3 Millionen Euro durch Neuaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.¹³⁷ Aufgrund der im Konsolidierungszeitraum negativen Ordentlichen Ergebnisse nahmen alle drei Kommunen zur Sicherstellung ihrer

134 Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (SchuSV) in der Fassung vom 21. Juni 2012, GVBl. 2012 S. 183

135 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) in der Fassung vom 14. Mai 2012, GVBl. S. 128, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618

136 Vgl. auch Christian Engelhardt, Dr. Ulrich Keilmann: Der Kommunale Schutzschirm in Hessen, veröffentlicht in: Praxis der Kommunalverwaltung Hessen, Loseblattsammlung, Stand: Oktober 2018

137 Vgl. Abschnitt 5.4 S. 130 ff.

Zahlungsfähigkeit Kassenkredite auf (Stand Kassenkredite Löhnberg im Jahr 2014: 7,6 Millionen Euro). Im Rahmen der „Hessenkasse“ sollen Kassenkredite der drei Schutzschirmkommunen in Höhe von 14,2 Millionen Euro abgelöst werden. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte waren bei Brachtal und Hirschhorn (Neckar) von untergeordneter Rolle. Löhnberg tilgte rund 3,7 Millionen Euro dieser Verbindlichkeiten zwischen den Jahren 2013 und 2017.

Löhnberg vereinbarte den jahresbezogenen Haushaltsausgleich des Ordentlichen Ergebnisses bis spätestens zum Jahr 2014 zu erreichen. Brachtal sowie Hirschhorn (Neckar) vereinbarten dieses Ziel für das Jahr 2018.

Die Überörtliche Prüfung prüfte im Rahmen der 210. Vergleichenden Prüfung die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Konsolidierungspfads und verglich die zuletzt mit Berichtsblatt gemeldeten Werte mit den festgestellten Werten. Brachtal und Hirschhorn (Neckar) hatten die vertraglich festgelegten Maßnahmen (Brachtal: 63 Maßnahmen; Hirschhorn (Neckar): 41 Maßnahmen) laufend auf ihre Zielerreichung kontrolliert und ihren Gremien Bericht erstattet. Nicht umgesetzte Maßnahmen hatten diese Kommunen durch andere zusätzliche Maßnahmen ersetzt. Bei den gemeldeten Werten zur Einhaltung des Konsolidierungspfads stellte die Überörtliche Prüfung ausschließlich Rundungsabweichungen fest oder es waren nach der Berichterstattung fortlaufende Jahresabschlussbuchungen ausgeführt worden. Beide Gemeinden konnten im Jahr 2017 die vertraglich festgelegten Ziele erreichen.

Kommunaler Schutzschirm in Löhnberg

Löhnberg hatte im Schutzschirmvertrag drei Maßnahmen (Reduzierung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, Personalaufwendungen sowie Erhöhung der Realsteuern) definiert. Maßnahmen zur Reduzierung der Aufwendungen hatte die Gemeinde ab dem Jahr 2014 weder eingeplant noch erreicht. Maßnahmen zur Erhöhung der Realsteuern nahm die Gemeinde planmäßig in den Jahren 2013 und 2014 vor, jedoch erzielten die Maßnahmen aufgrund der Insolvenz eines wesentlichen Gewerbesteuerzahlers nicht die geplanten Erträge. Löhnberg hatte die Zielerreichung der Maßnahmen weder kontrolliert, noch Maßnahmen ergriffen, um die Ziele auf anderem Wege zu erreichen. Die von Löhnberg in den Schutzschirmberichten gemeldeten Werte wichen von den durch die Überörtliche Prüfung ermittelten Werten ab.

Gründe für die Abweichungen waren

- die Einrechnung von Mitteln aus dem Landesausgleichsstock im Jahr 2014¹³⁸,
- fehlerhafte Buchungen bei den Pensionsrückstellungen in den Jahren 2013 bis 2016,
- fehlerhafte Buchungen zu den pauschalen Einzelwertberichtigungen in den Jahren 2013 bis 2015,
- fehlende Buchungen zum Sonderposten für den Gebührenaussgleich und
- fehlende interne Leistungsverrechnungen bei den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung.

Dies führte zu fehlerhaften Werten. Insofern hielt Löhnberg den vertraglich festgelegten Konsolidierungspfad zwischen den Jahren 2013 und 2016 nicht ein

138 Bescheid des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 27. Mai 2014 zur Gewährung einer Zuweisung aus dem Landesausgleichsstock, Ziffer 10.

und verfehlte in jedem Jahr die vereinbarten Werte um über 100 Euro je Einwohner.¹³⁹

Durch die Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm war Löhnberg zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet. Das Haushaltssicherungskonzept von Löhnberg entsprach nicht den Vorschriften nach der HGO¹⁴⁰, GemHVO¹⁴¹ oder den Leitlinien des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport^{142, 143}. Die Gemeinde fügte den Haushaltsplänen im Prüfungszeitraum ein veraltetes Haushaltssicherungskonzept bei, indem sie ausschließlich Jahresanpassungen und redaktionelle Korrekturen vornahm. Die im Konsolidierungsvertrag mit dem Land beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen hatte die Gemeinde nicht ergänzt. Eine wirksame Erfolgskontrolle nahm sie trotz der regelmäßig zu erstellenden Berichte zum Konsolidierungsfortschritt nicht vor. Ein Konsolidierungskonzept, das entsprechend den ergänzenden Hinweisen zur Konsolidierungsleitlinie in Form der Berichte zum Konsolidierungsfortschritt erstellt werden konnte, fügte die Gemeinde den Haushalten nicht bei. Das elektronische Haushaltssicherungskonzept, das vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport seit dem Haushaltsjahr 2015 herausgegeben worden war, nutzte die Gemeinde nicht.

5.6 Hessenkasse

Den Kommunen, die in der Vergangenheit Kassenkredite (zukünftig Liquiditätskredite) aufgenommen hatten, bot sich zum Stichtag 1. Juli 2018 durch das Hessenkassegesetz¹⁴⁴ 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. Nach 30 Jahren wird eine etwaige bestehende Restschuld vom Land übernommen. Dies wird bei Löhnberg mit rund 1,2 Millionen Euro der Fall sein.

Im Gegenzug steigen zum Beispiel 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 Kassenkrediten bot sich die Möglichkeit, an einem Investitionsprogramm teilzunehmen.

In Ansicht 73 ist der Anteil der geprüften Kommunen am Entschuldungs- und Investitionsprogramm „Hessenkasse“ aufgeführt.

139 Beispiel: Zuweisung aus dem Landesausgleichsstock im Jahr 2014: Vereinbarter Wert laut Schutzschirmvertrag im Produktbereich 16 je Einwohner 485,12 Euro, gemeldeter Wert von Löhnberg 555,80 Euro je Einwohner, korrigierter Wert ohne Zuweisung 373,23 Euro je Einwohner. Abweichung des gemeldeten zum korrigierten Wert: 182,57 Euro je Einwohner, davon betreffen 176,15 Euro den Landesausgleichsstock.

140 Vgl. § 92 Absatz 5 HGO

141 Vgl. § 24 GemHVO – Haushaltsausgleich

142 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010, StAnz. S. 1470 ff.

143 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010, Geschäftszeichen IV 24 – 3m10, https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/ergaenzende_hinweise_zur_leitlinie.pdf, abgerufen am 15. Januar 2018

144 Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investition (HessenkasseG) in der Fassung vom 25. April 2018, GVBl. S. 59

Entschuldungs- und Investitionsprogramm Hessenkasse						
	Einwohner zum 31.12.2016	Entschuldungsprogramm			Investitionsprogramm	
		Ablösungs-betrag	Ablösungs-betrag je Einwohner	erwartete Beitrags-dauer in Jahren	Investitions-volumen	Investitions-volumen je Einwohner
Brachtal	5.217	3.400,0 T€	652 €	13	–	–
Brensbach	5.057	–	–	–	1.036,9 T€	205 €
Dornburg	8.487	–	–	–	2.225,4 T€	262 €
Ebersburg	4.565	–	–	–	1.106,4 T€	242 €
Echzell	5.727	–	–	–	1.263,7 T€	221 €
Groß-Rohrheim	3.741	–	–	–	833,3 T€	223 €
Hirschhorn (Neckar)	3.462	1.700,0 T€	491 €	10	–	–
Hohenahr	4.799	–	–	–	1.043,9 T€	218 €
Lahnau	8.197	–	–	–	1.494,3 T€	182 €
Liederbach am Taunus	8.877	–	–	–	833,3 T€	94 €
Löhnberg	4.381	9.000,0 T€	2.054 €	41 ¹⁾	–	–
Ronneburg	3.432	900,0 T€	262 €	5	–	–
Sinntal	8.995	–	–	–	2.467,9 T€	274 €
Waldems	5.174	2.200,0 T€	425 €	9	–	–
Summe		17.200,0 T€			12.305,0 T€	

¹⁾ Nach 30 Jahren übernimmt das Land voraussichtlich bestehende Restschulden in Höhe von rund 1,2 Millionen Euro.
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen; Stand: Januar 2019

Ansicht 73: Entschuldungs- und Investitionsprogramm Hessenkasse

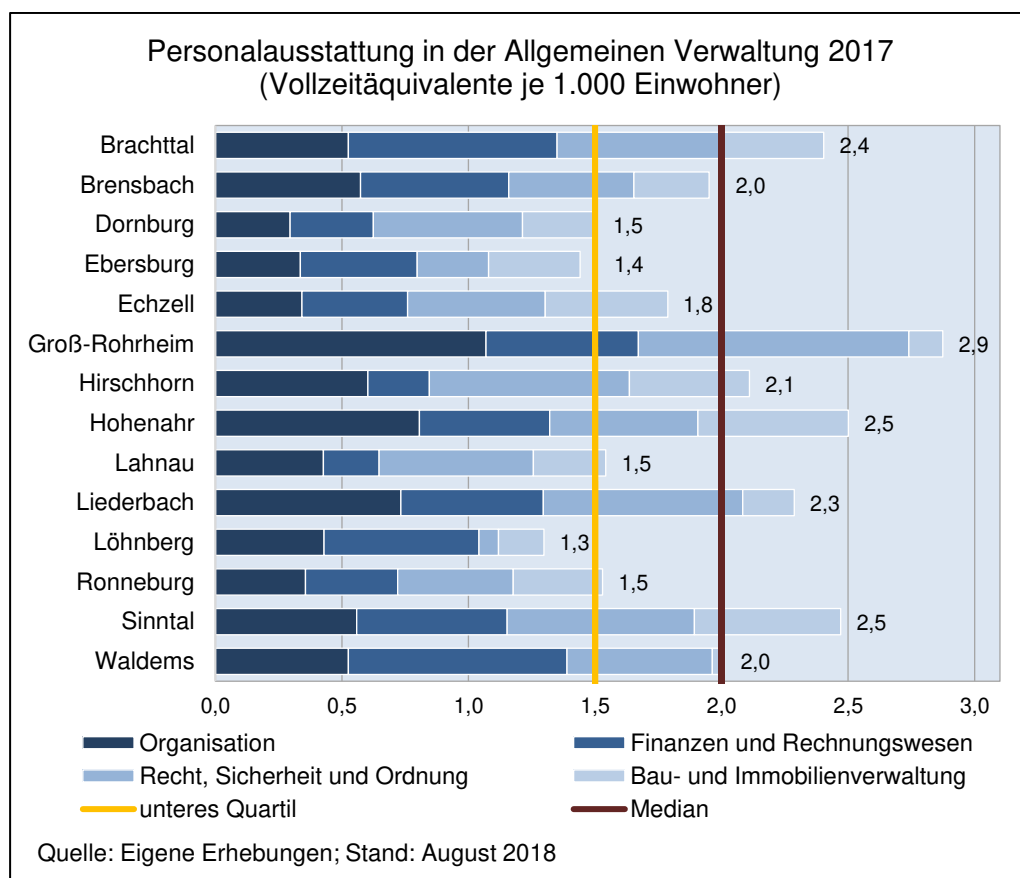
Mit dem Entschuldungsprogramm der „Hessenkasse“ werden Brachtal, Hirschhorn (Neckar), Löhnberg, Ronneburg und Waldems in die Lage versetzt, in Summe rund 17,3 Millionen Euro an Kassenkrediten zu tilgen und damit Fehlbeträge des Ordentlichen Ergebnisses aus Vorjahren abzubauen. Verbliebene Fehlbeträge des Ordentlichen Ergebnisses können, durch die Änderung der 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. Neun Kommunen¹⁴⁵ des Vergleichs, die auf Kassenkredite verzichteten, waren für das Investitionsprogramm mit einem Volumen von rund 12,3 Millionen Euro antragsberechtigt. Hiermit soll diesen Kommunen geholfen werden, etwaige bei der Haushaltskonsolidierung unterlassene Investitionen oder Instandhaltungen nachzuholen.

145 Brensbach, Dornburg, Ebersburg, Echzell, Groß-Rohrheim, Hohenahr, Lahnau, Liederbach am Taunus, Sinntal

5.7 Allgemeine Verwaltung

Die Überörtliche Prüfung fasst unter der Allgemeinen Verwaltung die Aufgaben der Organisation¹⁴⁶, Finanzen und Rechnungswesen¹⁴⁷, Recht, Sicherheit und Ordnung¹⁴⁸ sowie Bau- und Immobilienverwaltung¹⁴⁹ zusammen. In den 14 Kommunen fielen im Jahr 2017 für die Allgemeine Verwaltung insgesamt Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen) in Höhe von rund 12,1 Millionen Euro an. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden Vollzeitäquivalente ermittelt, die in Ansicht 74 für die einzelnen Aufgabenbereiche je 1.000 Einwohner dargestellt sind.



Ansicht 74: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung 2017 (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner)

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die 14 Kommunen zwischen 1,3 und 2,9 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Der Median lag bei 2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner.¹⁵⁰ Bei der Analyse wurden die Vollzeitäquivalente abgezogen, die durch interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Friedhof mit öffentlichem Grün verrechnet und so über Gebühren refinanziert waren.¹⁵¹

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

147 Kämmerei, Gemeindekasse, Steueramt

148 Statistik und Wahlen, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen

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

150 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.

151 Vgl. Abschnitt 5.9, S. 143 ff.

Bei einer Reduzierung auf den unteren Quartilswert von 1,5 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner ergab sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 2,0 Millionen Euro, das in Ansicht 75 für die einzelnen Kommunen gezeigt wird.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2017						
	Einwohner ¹⁾	Vollzeitäquivalente gesamt	Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeitäquivalente gesamt	Ergebnisverbesserungspotenzial ²⁾
Brachtal	5.217	12,5	2,4	0,9	4,5	238.500 €
Brensbach	5.057	9,9	2,0	0,5	2,1	111.300 €
Dornburg	8.487	12,8	1,5	0,0	0,0	0 €
Ebersburg	4.565	6,6	1,4	-0,1	-0,5	0 €
Echzell	5.727	10,2	1,8	0,3	1,4	74.200 €
Groß-Rohrheim	3.741	10,8	2,9	1,4	5,1	270.300 €
Hirschhorn (Neckar)	3.462	7,3	2,1	0,6	2,0	106.000 €
Hohenahr	4.799	12,0	2,5	1,0	4,6	243.800 €
Lahnau	8.197	12,6	1,5	0,0	0,0	0 €
Liederbach am Taunus	8.877	20,3	2,3	0,8	6,7	355.100 €
Löhnberg	4.381	5,7	1,3	-0,2	-0,9	0 €
Ronneburg	3.432	5,3	1,5	0,0	0,0	0 €
Sinntal	8.995	22,2	2,5	0,9	8,4	445.200 €
Waldems	5.174	10,4	2,0	0,5	2,5	132.500 €
unteres Quartil			1,5			
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale						1.976.900 €

¹⁾ Stichtag: 31. Dezember 2016

²⁾ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 53.000 Euro (Basis: TVöD VKA 2018, E 9a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2018

Ansicht 75: Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2017

Groß-Rohrheim stellte in der Allgemeinen Verwaltung 2,9 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Damit hatte die Gemeinde den höchsten Wert im Vergleich. Wesentlicher Grund hierfür war die fehlende Verrechnung von anteiligen Vollzeitäquivalenten in die Gebührenhaushalte.

Groß-Rohrheim: Hohe Personalaufwendungen der Allgemeinen Verwaltung

In Groß-Rohrheim leistete die Allgemeine Verwaltung mit rund 1,5 Millionen Euro (2017) einen negativen Beitrag zum Ordentlichen Ergebnis. Der Großteil der ordentlichen Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung entfiel auf die Personalaufwendungen sowie Versorgungsaufwendungen mit insgesamt rund 1,2 Millionen Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für die Gebührenhaushalte zu ermitteln und über die interne Leistungsverrechnung oder direkt zu buchen.

Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen zählen im Mittel mit rund 5.700 Einwohnern zu den kleineren Gemeinden in Hessen. Die Bandbreite lag zwischen rund 3.400 und knapp 9.000 Einwohnern. Erfahrungsgemäß ergeben

sich bei kleineren Verwaltungseinheiten Kostennachteile durch Fixkosten, die in jeder kommunalen Verwaltung größenunabhängig entstehen.¹⁵² Diesen Nachteilen können Kommunen durch Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bis hin zu freiwilligen Fusionen mit anderen Kommunen entgegenwirken.¹⁵³

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, verstärkt IKZ zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden 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 wahrzunehmende Vertretungen und unterstützt den Aufbau eines wirksamen internen Kontrollsystems.¹⁵⁴

5.8 Tageseinrichtungen für Kinder

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen wird unter anderem durch die gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB)¹⁵⁵ geregelt. So benötigen Kindertageseinrichtungen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Betreuungsplätzen (§ 25 Absatz 4 HKJGB i. V. m. § 45 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII)¹⁵⁶). Darüber hinaus gibt es personelle Mindestvorgaben (§ 25c HKJGB). Zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und Erlangung der Betriebserlaubnis müssen die Einrichtungen oder deren Träger entsprechende Ressourcen bereitstellen.

Ansicht 76 stellt die Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft¹⁵⁷ der 14 Kommunen dar.

152 Vgl. 170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 113 ff. und 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 117 ff. Kommunen der Größenklasse von 1.000 bis 8.000 Einwohner.

153 Vgl. 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“, Kapitel 6, S. 154 ff. des vorliegenden Berichts

154 Vgl. 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.

155 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I, S. 698, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. April 2018, GVBl. S. 69

156 In der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018, BGBl. I S. 2696

157 Bei den Aufwendungen für Einrichtungen in fremder Trägerschaft handelte es sich im Wesentlichen um Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse. Dornburg hatte keine Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft.

Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen 2017				
	Zuschuss- bedarf ¹⁾	Betreute Kinder zum 1. März 2017 ²⁾		Zuschuss- bedarf je Kind ³⁾
		Zahl	davon U3-Kinder	
Brachtal	1.074 T€	157	22	6.001 €
Brensbach	838 T€	135	10	5.777 €
Dornburg	859 T€	279	24	2.835 €
Ebersburg	618 T€	196	13	2.958 €
Echzell	865 T€	188	16	4.239 €
Groß-Rohrheim	620 T€	146	16	3.827 €
Hirschhorn (Neckar)	617 T€	137	22	3.882 €
Hohenahr	672 T€	128	27	4.335 €
Lahnau	1.676 T€	316	62	4.434 €
Liederbach am Taunus	2.004 T€	480	7	4.116 €
Löhnberg	844 T€	188	85	3.091 €
Ronneburg	623 T€	134	30	3.797 €
Sinntal	1.348 T€	260	24	4.745 €
Waldems	902 T€	147	30	5.098 €
Median	851 T€	173	23	4.177 €

¹⁾ Der Ergebnisbeitrag enthält das Ordentliche Ergebnis und die Interne Leistungsverrechnung. Das Außerordentliche Ergebnis wurde aufgrund der Jahresbetrachtung nicht berücksichtigt.

²⁾ Bei den Kindertageseinrichtungen unter fremder Trägerschaft lagen außer bei Dornburg keine Statistiken vor. Um die U3-Kinder zu berücksichtigen, wurde bei der Zahl der Kinder Vollausslastung angenommen.

³⁾ U3-Kinder wurden aufgrund der höheren Betreuungskosten doppelt berücksichtigt. Vgl. 191. Vergleichende Prüfung "Kinderbetreuung".

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnungen; Stand: August 2018

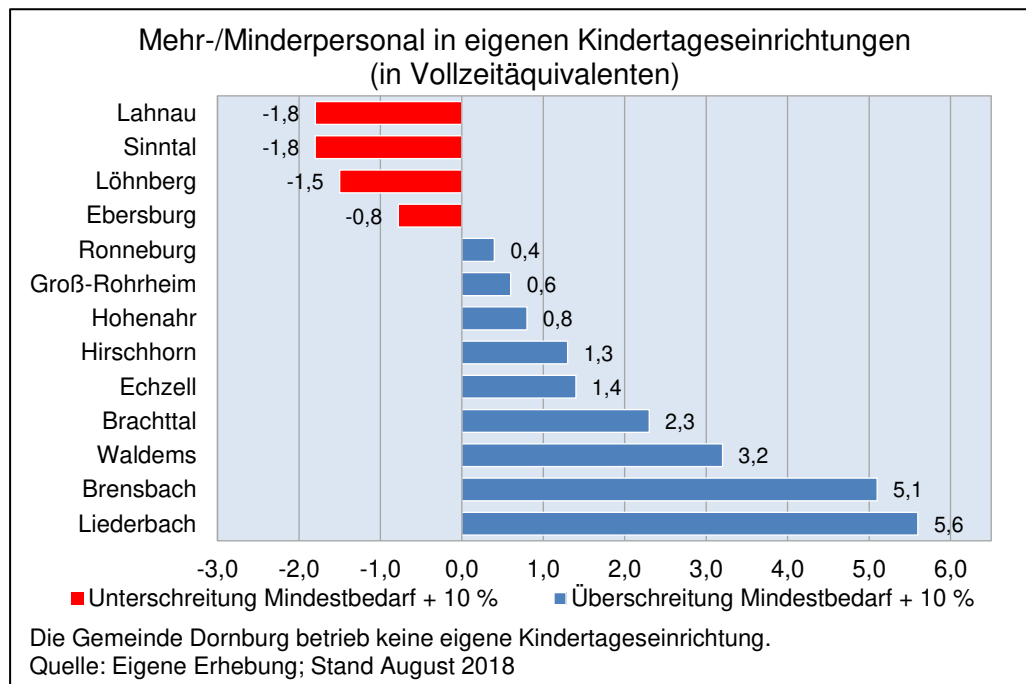
Ansicht 76: Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen 2017

Wie Ansicht 76 zeigt, war im Jahr 2017 in der Gemeinde Brachtal der Zuschussbedarf mit 6.001 Euro je Kind der höchste im Vergleich. Bei der Gemeinde Dornburg, die ausschließlich Kindertageseinrichtungen unter fremder Trägerschaft hatte, stellte der Zuschussbedarf mit 2.835 Euro den niedrigsten Wert. Der Median lag bei 4.177 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, das heißt insbesondere von der Höhe der erhobenen Elternbeiträge, ab. Mit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften zum 30. April 2018 wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhalten zum Ausgleich eine monatliche Pauschale je in der Gemeinde gemeldetem Kind der betreffenden Altersgruppe in Höhe von rund 136 Euro in den Jahren 2018 und 2019. Die Analyse beschränkt sich daher hier auf die Aufwandsseite.

Bei der 210. Vergleichenden Prüfung hatten die Personalaufwendungen (einschließlich Versorgungsaufwendungen) im Median für das Jahr 2017 einen Anteil von rund 85 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen der eigenen Kindertageseinrichtungen. Die Personalausstattung beeinflusst damit den Ergebnisbeitrag unmittelbar.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte den Mindestbedarf an Fachkräften für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen¹⁵⁸ der Vergleichskommunen und stellte diesem die tatsächliche Personalausstattung zum 1. März 2017 gegenüber. Dabei ergab sich das in Ansicht 77 dargestellte Bild.



Ansicht 77: Mehr-/Minderpersonal in eigenen Kindertageseinrichtungen (in Vollzeitäquivalenten)

Bei neun Kommunen¹⁵⁹ lag die tatsächliche personelle Ausstattung über dem gesetzlichen Mindeststandard zuzüglich der Berücksichtigung zusätzlicher zehn Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung. Hieraus ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt rund 1,1 Millionen Euro, das in Ansicht 78 für die einzelnen Kommunen gezeigt wird. Ebersburg, Lahnau, Löhnberg und Sinntal unterschritten zwar diesen Wert, hielten den gesetzlichen Mindestbedarf jedoch ein.

158 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

159 Brachtal, Brensbach, Echzell, Groß-Rohrheim, Hirschhorn (Neckar), Hohenahr, Liederbach am Taunus, Ronneburg, Waldems

Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen					
	Mehr-/ Minder- personal ¹⁾	Ergebnis- verbesserungs- potenzial ²⁾		Mehr-/ Minder- personal ¹⁾	Ergebnis- verbesserungs- potenzial ²⁾
Brachtal	2,3	117.300 €	Hohenahr	0,8	40.800 €
Brensbach	5,1	260.100 €	Lahnau	-1,8	0 €
Dornburg ³⁾	–	–	Liederbach am Taunus	5,6	285.600 €
Ebersburg	-0,8	0 €	Löhnberg	-1,5	0 €
Echzell	1,4	71.400 €	Ronneburg	0,4	20.400 €
Groß- Rohrheim	0,6	30.600 €	Sinntal	-1,8	0 €
Hirschhorn (Neckar)	1,3	66.300 €	Waldems	3,2	163.200 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale					1.055.700 €

¹⁾ Stichtag: 1. März 2017
²⁾ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 51.000 Euro (Basis: TVöD SuE 2018, E 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).
³⁾ Dornburg betrieb keine eigenen Kindertageseinrichtungen.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2018

Ansicht 78: Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen

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.

5.9 Gebührenhaushalte

Die Körperschaften sind verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten (Gebühren und Beiträge) zu beschaffen (Grundsatz des § 93 Absatz 2 Satz 1 HGO¹⁶⁰). In den Leitlinien zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 wird ausgeführt, dass bei defizitärer Haushaltswirtschaft in den klassischen Gebührenhaushalten – Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Bestattungswesen – grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen dürfen und Haushalte mit Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten ab dem Haushaltsjahr 2014 nicht mehr genehmigungsfähig sind. Der Ausgleich soll in erster Linie durch Kostenreduzierung sichergestellt werden und soweit das nicht ausreicht, durch Anhebung der Leistungsentgelte.

Nach dem im KAG festgeschriebenen Kostendeckungsgebot (§ 10 Absatz 1 KAG¹⁶¹) soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung decken. Gleichzeitig soll das Gebührenaufkommen die Kosten nicht

160 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

(2) ¹⁾Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen

1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.

161 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

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

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 eine Vor- und Nachkalkulation (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG).

Rechtmäßigkeit

Zur Bewertung der Rechtssicherheit untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob die Kommunen die Kosten ordnungsgemäß ermittelten, die Gebühren auf Grundlage einer aktuellen Gebührenkalkulation erhoben und die Kostendeckung im Anschluss an den Kalkulationszeitraum überprüften.

Ansicht 79 stellt dar, ob Vor- und Nachkalkulationen vorlagen, die Vorkalkulationen den vorgenannten Kriterien entsprachen und welchen kalkulatorischen Zinssatz die Gemeinde für die Kalkulationen festlegte.

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 2017 im Vergleich												
	Wasserversorgung				Abwasserbeseitigung				Friedhof mit öffentlichem Grün			
	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz ¹⁾	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz ¹⁾	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz ¹⁾
Brachtal	✓	✓	⊖	6,00 %	✓	●	✓	6,00 %	●	–	●	6,00 %
Brensbach	✓	✓	●	5,00 %	✓	✓	●	5,00 %	⊖	●	●	5,00 %
Dornburg	●	–	⊖	4,27 %	●	–	⊖	4,27 %	●	–	●	5,00 %
Ebersburg	–	–	–	–	–	–	–	–	●	–	●	–
Echzell	✓	●	✓	5,00 %	⊖	●	✓	5,00 %	⊖	●	●	5,00 %
Groß-Rohrheim	–	–	–	–	✓	●	●	3,00 %	●	–	●	3,00 %
Hirschhorn (Neckar)	●	–	●	3,50 %	⊖	●	●	3,50 %	●	–	●	3,50 %
Hohenahr	⊖	●	⊖	5,00 %	⊖	●	⊖	5,00 %	●	–	●	–
Lahnau	✓	✓	⊖	4,20 %	✓	✓	⊖	4,20 %	●	–	●	–
Liederbach am Taunus	⊖	●	⊖	0,42 %	⊖	●	⊖	1,75 %	⊖	✓	●	2,60 %
Löhnberg	●	–	✓	5,00 %	⊖	⊖	✓	5,00 %	●	–	●	–
Ronneburg	●	–	⊖	5,00 %	●	–	⊖	5,00 %	●	–	●	5,00 %
Sinntal	⊖	✓	⊖	2,31 %	⊖	✓	⊖	2,31 %	⊖	●	●	2,30 %
Waldems	✓	✓	⊖	3,82 %	✓	✓	⊖	3,82 %	●	–	●	3,00 %
oberes Quartil				5,00 %				5,00 %				5,00 %

✓ = 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 Erhebung; Stand: August 2018

Ansicht 79: Gebührenkalkulation 2014 bis 2017 im Vergleich

Von den 14 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden waren 12 für den Gebührenhaushalt Wasserversorgung verantwortlich. In Ebersburg und Groß-Rohrheim sorgten private Unternehmen für die Wasserversorgung.

Wasserversorgung

Dornburg, Hirschhorn (Neckar), Löhnberg und Ronneburg hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Vorkalkulationen für die Gebühren erstellt. Bei Hohenahr, Liederbach am Taunus und Sinntal lagen Vorkalkulationen für einzelne Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Brachtal, Brensbach, Echzell, Lahnau und Waldems erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Kalkulation der Wassergebühren.

Von den vorgelegten Vorkalkulationen entsprachen die von Brachtal, Brensbach, Lahnau, Sinntal und Waldems den Vorgaben des KAG. Die Vorkalkulationen von Echzell, Hohenahr und Liederbach am Taunus wiesen dagegen Mängel auf. Hier fehlten Angaben zu den Kalkulationsgrundlagen und -annahmen, zur Berücksichtigung von Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren oder ein Ansatz für den Löschwasseranteil.

Mit Ausnahme von Brensbach und Hirschhorn (Neckar) hatten alle Vergleichskommunen zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legten Echzell und Löhnberg Nachkalkulationen vor.

Nachkalkulationen in Liederbach am Taunus

Für die Jahre 2014 bis 2017 erstellte ein externer Dienstleister Nachkalkulationen für die Abwasser- und Wassergebühren. Die Annahmen der Nachkalkulationen entsprachen dabei nicht den Rahmenbedingungen der Vorkalkulationen. Eine kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung war entgegen dem KAG nicht berücksichtigt. Die Überörtliche Prüfung bewertet dies als nicht rechtmäßig. Einen Kostenanteil der Allgemeinheit für den Löschwasseranteil war nicht eingerechnet worden. Der externe Dienstleister ermittelte fiktive Fremdkapitalzinsen, deren Berechnung nicht dokumentiert war. Für die Eigenkapitalverzinsung fehlte die Darstellung der Grundlagen für die angegebenen Werte. Als Zinssatz für die Anlagekapitalverzinsung¹⁶² hatte die Gemeinde ursprünglich 4,25 Prozent festgelegt. Rechnerisch ergab sich aus der Nachkalkulation auf Grundlage der fiktiven Fremdkapitalzinsen eine Anlagekapitalverzinsung in Höhe von durchschnittlich 0,42 Prozent im Zeitraum 2014 bis 2017. Die Überörtliche Prüfung bewertet dies als nicht wirtschaftlich und nicht sachgerecht, da die gewählte Höhe der kalkulatorischen Verzinsung nicht als angemessen gesehen werden kann und somit Einnahmen verloren gehen, die durch eine Quersubventionierung durch den Steuerzahler ausgeglichen werden müssen.

Abwasser-
beseitigung

Die Gebührenhoheit für den Bereich Abwasserbeseitigung hatten 13 der in die Prüfung einbezogenen 14 Städte und Gemeinden. Bei Ebersburg lag die Gebührenhoheit bei einem Abwasserverband.

Brachtal, Brensbach, Groß-Rohrheim, Lahnau und Waldems erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Kalkulation der Abwassergebühren. Bei Echzell, Hirschhorn (Neckar), Hohenahr, Liederbach am Taunus, Löhnberg und Sinntal lagen Gebührenkalkulationen nicht für alle Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Dornburg und Ronneburg hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Gebührenkalkulationen erstellt.

Die Kalkulationen von Brensbach, Lahnau, Sinntal und Waldems entsprachen den Kriterien des KAG. Echzell kalkulierte für das Jahr 2016 erstmals eine gesplittete Abwassergebühr. Dabei berücksichtigte die Gemeinde keine Unterdeckungen aus Vorjahren. Dies war zulässig, aber nicht wirtschaftlich, weshalb die Kalkulation die Kriterien nicht erfüllte. Bei den Kalkulationen von Groß-Rohrheim, Hirschhorn (Neckar) und Hohenahr handelte es sich um allgemeine Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Rahmen der Haushaltsplanungen. Diese erfüllten nicht die Kriterien einer ordnungsgemäßen Kalkulation.

Brachtal und Ronneburg

Brachtal und Ronneburg erhoben im Prüfungszeitraum die Abwassergebühren ausschließlich nach dem Frischwassermaßstab. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel ist dies nur dann mit dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung vereinbar, wenn die Gemeinde nachweist, dass

- entweder die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung im Vergleich zu den Kosten der Schmutzwasserbeseitigung so gering sind, dass sie vernachlässigt werden können (Geringfügigkeitsgrenze zwölf Prozent der gesamten Abwasserentsorgungskosten) oder
- auf den Grundstücken des Entsorgungsgebiets das Verhältnis zwischen der abzuleitenden Niederschlagswassermenge und der nach dem Frischwasserverbrauch berechneten Schmutzwassermenge weitgehend vergleichbar ist.¹⁶³

162 Finanzierungsunabhängige Verzinsung des im Anlagevermögen gebundenen betriebsnotwendigen Kapitals

163 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Hessen vom 2. September 2009, Az. 5 A 631/08

Von einer weitgehenden Vergleichbarkeit kann dabei ausgegangen werden, wenn der Anteil der von der Annahme der Vergleichbarkeit abweichenden Entwässerungsverhältnisse zehn Prozent der zu entwässernden Grundstücke nicht überschreitet.

Brachtal und Ronneburg konnten weder den Nachweis der Geringfügigkeit noch den der Vergleichbarkeit der Entwässerungsverhältnisse erbringen. Damit entsprachen die Abwassergebühren nicht den Vorgaben der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden, eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen oder die vorgenannten Nachweise zu dokumentieren, um die Rechtssicherheit der Abwassergebühren zu gewährleisten.

Mit Ausnahme von Brensbach, Groß-Rohrheim sowie Hirschhorn (Neckar) hatten alle Vergleichskommunen zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legten Brachtal und Echzell Nachkalkulationen vor. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung lagen in Löhnberg keine Nachkalkulationen vor. Diese reichte die Gemeinde in der Nacherhebungsphase für die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für alle Jahre des Betrachtungszeitraums nach. Hieraus ergaben sich nachfolgende zwei Feststellungen.

Löhnberg

Im Zeitraum 2014 bis 2017 lagen die in den Nachkalkulationen im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung berücksichtigten internen Leistungsverrechnungen zwischen rund 198.000 Euro und 274.000 Euro. Hierbei schwankten die prozentualen Anteile der einbezogenen Kostenstellen erheblich. Für den Gebührenhaushalt Wasserversorgung ergab sich ein ähnliches Bild, wobei die Schwankungen bei den prozentualen Anteilen höher waren. So waren beispielsweise von der Kostenstelle „Verkehrswege allgemein“ zwischen 30 Prozent und 40 Prozent der ordentlichen Aufwendungen als interne Leistungsverrechnung auf den Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung sowie weitere 10 Prozent bis 40 Prozent auf den Gebührenhaushalt Wasserversorgung umgelegt worden. Im Jahr 2015 wurden in Summe 80 Prozent dieser Kostenstelle verrechnet. Eine Betriebsbedingtheit der Leistungsverrechnung von der Kostenstelle „Verkehrswege allgemein“ war nicht erkennbar.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung konnte die Gemeinde Löhnberg keine Werte für die internen Leistungsverrechnungen vorlegen, da keine Aufzeichnungen geführt wurden. Somit konnte für die beauftragten Nachkalkulationen die internen Leistungsverrechnungen nur durch Schätzung anhand von Erfahrungswerten ermittelt werden. Eine Schätzung kann nicht zu solchen Schwankungen führen, wenn sie auf Erfahrungswerten basiert. In der einzigen Kalkulation im Prüfungszeitraum für die Abwassergebühren im Jahr 2014 waren interne Leistungsverrechnungen für die Allgemeine Verwaltung in Höhe von rund 31.000 Euro eingerechnet worden.

Die schwankende Höhe der internen Leistungsverrechnungen im Zeitraum 2014 bis 2017, die schwankenden Anteile der Kosten an den einbezogenen Kostenstellen sowie die einbezogenen Kostenstellen selbst, lassen starke Bedenken bezüglich der Betriebsbedingtheit der verrechneten Kosten aufkommen.

Im Zusammenhang mit den Nachkalkulationen hatte der Gemeindevorstand von Löhnberg per Umlaufbeschluss vom 13. August 2018 beschlossen, dass die Gebührenüber- und Gebührenunterdeckungen der Schmutzwasser- und Niederschlagswassergebühren nach Haushaltsrecht kumuliert zu betrachten sind. Die haushaltsrechtlich kumulierten Über- und Unterdeckungen der nachkalkulierten Jahre 2012 bis 2016 sollten miteinander verrechnet werden, um die nach KAG (Gebührenrecht) vorgeschriebene Ausgleichsfrist von fünf Jahren

einzuhalten. Der Kommentar zum Kommunalabgabenrecht¹⁶⁴ führt hierzu wie folgt aus:

„Werden für Teilleistungen Sondergebühren erhoben (z. B. Restmüll- und Bioabfallgebühren, Schmutz- und Niederschlagswassergebühren) muss ein Ausgleich von Über- und Unterdeckungen für jede Sondergebühr getrennt erfolgen [...], weil für jede Sondergebühr eine getrennte Kalkulation vorzunehmen ist [...].“

Der Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht¹⁶⁵ führt zudem aus:

„Kostenüber- oder -unterdeckungen sind für jede Leistung bzw. Gebührenart getrennt auszugleichen. So kann etwa eine Überdeckung bei der Schmutzwassergebühr nicht durch eine Unterdeckung bei der Niederschlagswassergebühr ausgeglichen werden.“

Der Beschluss des Gemeindevorstands vom 13. August 2018 verstieß gegen § 10 Absatz 2 KAG i. V. m. § 41 Absatz 7 GemHVO und war somit nicht rechtmäßig.

Friedhof mit
öffentlichem Grün

Für den Gebührenhaushalt Friedhof mit öffentlichem Grün hatten Brensbach, Echzell, Liederbach am Taunus und Sinntal für mindestens ein Jahr des Betrachtungszeitraums Kalkulationen erstellt, alle anderen Vergleichskommunen hingegen nicht. Brensbach hatte seine Kalkulationsergebnisse nicht in der Gebührensatzung umgesetzt. Echzell hatte für die Jahre 2014 bis 2016 keinen „grünpolitischen Wert“ berücksichtigt. Sinntal orientierte sich bei der Berechnung nicht an den nach KAG ermittelten Kosten, sondern an den von benachbarten Kommunen erhobenen Gebühren. Nachkalkulationen erstellte keine Kommune für diesen Gebührenhaushalt.

Die Analyse zeigt, dass keine der geprüften Kommunen ihre Gebühren unter Anwendung aller Vorgaben des KAG und der aktuellen Rechtsprechung erhob. Gebührenkalkulationen lagen nicht vor oder wiesen Mängel auf.

Kalkulatorische
Verzinsung des
Anlagekapitals

Nach den Vorgaben des KAG sollen die Kommunen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigen.¹⁶⁶ Wie Ansicht 79 zeigt, lag die Bandbreite des Zinssatzes der kalkulatorischen Verzinsung über alle betrachteten Gebührenhaushalte zwischen 0,42 Prozent und 6,00 Prozent. Der obere Quartilswert des Zinssatzes lag in allen drei Gebührenhaushalten bei fünf Prozent.

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. Durch Anhebung der kalkulatorischen Zinssätze auf den oberen Quartilswert ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt rund 0,5 Millionen Euro je Jahr.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, kostendeckende Gebühren entsprechend den Vorgaben des KAG zu erheben und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeit

Die Überörtliche Prüfung analysierte auch die Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung sowie Friedhof mit

164 Kommunalabgabenrecht, Driehaus (Hrsg.), 57. Ergänzungslieferung, Stand: September 2017, Kommentar zu § 6 – Benutzungsgebühren, Randziffer 106

165 Gemeindehaushaltsrecht Hessen, Amerkamp/Kröckel/Rauber, 11. aktualisierte Ausgabe, Stand: November 2017, Kommentar zu § 41 – Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden, Randziffer 146

166 Vgl. 190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 232 ff.

öffentlichem Grün. Wegen der teilweise noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse¹⁶⁷ erfasste die Überörtliche Prüfung fehlende Jahresabschlussbuchungen, wie die kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung oder die internen Leistungsverrechnungen der Allgemeinen Verwaltung, nach. Ansicht 80 zeigt die kumulierten Kostendeckungsgrade der untersuchten Gebührenhaushalte für die Jahre 2014 bis 2017 im Vergleich.

Kumulierte Kostendeckungsgrade und Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2014 bis 2017 im Vergleich				
	Wasser- versorgung	Ergebnisverbes- serungspotenzial	Abwasser- beseitigung	Ergebnisverbes- serungspotenzial
Brachtal	104,0 %	k. E.	99,6 %	k. E.
Brensbach	105,0 %	k. E.	98,9 %	k. E.
Dornburg	84,1 %	665.400 €	105,7 %	k. E.
Ebersburg ^{1) 2)}	–	k. E.	–	k. E.
Echzell	97,3 %	k. E.	101,7 %	k. E.
Groß- Rohrheim ¹⁾	–	k. E.	100,0 %	k. E.
Hirschhorn (Neckar)	99,6 %	k. E.	113,6 %	k. E.
Hohenahr	98,3 %	k. E.	97,1 %	k. E.
Lahnau	102,9 %	k. E.	114,4 %	k. E.
Liederbach am Taunus	92,0 %	314.000 €	100,0 %	k. E.
Löhnberg	83,2 %	444.000 €	108,4 %	k. E.
Ronneburg	90,4 %	134.700 €	97,7 %	k. E.
Sinntal	100,0 %	k. E.	100,0 %	k. E.
Waldems	105,5 %	k. E.	110,6 %	k. E.
Median	98,9 %	1.558.100 €	100,0 %	k. E.

k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

¹⁾ Bei den Gemeinden Ebersburg und Groß-Rohrheim stellten private Unternehmen die Wasserversorgung sicher.

²⁾ Bei der Gemeinde Ebersburg lag die Gebührenhoheit bei einem Abwasserverband.

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnungen; Stand: August 2018

Ansicht 80: Kumulierte Kostendeckungsgrade und Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2014 bis 2017 im Vergleich

Ansicht 80 zeigt, dass acht Vergleichskommunen¹⁶⁸ bei der Wasserversorgung kumuliert über den Betrachtungszeitraum Kostendeckungsgrade zwischen 97,3 Prozent und 105,5 Prozent auswiesen. Vor dem Hintergrund der Möglichkeit des Ausgleichs von Über- und Unterdeckungen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre (§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG) unterstellte die Überörtliche Prüfung bei diesen Kommunen eine Kostendeckung für den Gebührenhaushalt. Bei Dornburg, Liederbach am Taunus, Löhnberg und Ronneburg waren die kumulierten Kostendeckungsgrade über den Betrachtungszeitraum mit 83,2 Prozent bis 92,0 Prozent von einer entsprechenden Kostendeckung entfernt. Hieraus errechnete die Überörtliche Prüfung einmalige Ergebnisverbesserungspotenziale für Dornburg in Höhe von rund 665.400 Euro, für Liederbach am Taunus in Höhe von rund 314.000 Euro, für Löhnberg in Höhe von rund 444.000 Euro und für Ronneburg in Höhe von rund 134.700 Euro.

Wasserversorgung

167 Vgl. S. 127 f.

168 Brachtal, Brensbach, Echzell, Hirschhorn (Neckar), Hohenahr, Lahnau, Sinntal, Waldems

Den Kommunen mit defizitärem Wasserversorgungshaushalt empfiehlt die Überörtliche Prüfung, unter Berücksichtigung der durch Nachkalkulationen ermittelten Unterdeckungen aus Vorjahren kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben.

Abwasser-
beseitigung

Wie aus Ansicht 17 ersichtlich, wiesen die Kommunen im kumulierten Median der Jahre 2014 bis 2017 in der Abwasserbeseitigung einen Kostendeckungsgrad von 100 Prozent aus. Die teilweise über 100 Prozent liegenden Kostendeckungsgrade waren durch den Abbau von Unterdeckungen aus Vorjahren begründet. Keine der Vergleichskommunen hatte in allen Jahren eine Kostendeckung unter 100 Prozent. Daher war bei keiner Vergleichskommune eine dauerhafte Unterdeckung anzunehmen.

Friedhof mit
öffentlichem Grün

Ergänzend wurde der Bereich Friedhof mit öffentlichem Grün untersucht. Dieser zeichnet sich durch einen hohen Grünanteil aus und erfüllt damit auch zusätzlich Erholungs- und Freizeitfunktionen, einen denkmalpflegerischen Wert und eine ökologische Funktion. Kommentierungen zum KAG sehen vor, dass der sogenannte „grünpolitische Wert“¹⁶⁹ nicht in die Friedhofsgebühren einfließen darf und diese bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen ist. Ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt¹⁷⁰ im Gebührenhaushalt Friedhof mit öffentlichem Grün von mindestens 80 Prozent¹⁷¹ wird von der Überörtlichen Prüfung nicht beanstandet.

169 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 55. Erg.Lfg. von September 2016, S. 304 sowie GALK-Empfehlungen zur Grünwertberechnung in „Friedhofs- und Bestattungsgebühren“ (Bund der Steuerzahler Hessen e. V.) vom August 2010, S. 143

170 § 10 KAG – Benutzungsgebühren
(2) [...] ⁶Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll.

171 Vgl. u. a. 194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ im Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 122

Friedhof mit öffentlichem Grün 2014 bis 2017 im Vergleich			
	kumulierter Kosten- deckungsgrad	Median ordentliche Erträge	Ergebnisver- besserungspotenzial Anpassung Kosten- deckungsgrad auf 80 %
Brachttal	30,9 %	47.400 €	75.320 €
Brensbach	80,0 %	79.830 €	0 €
Dornburg	36,8 %	74.700 €	87.690 €
Ebersburg	35,5 %	55.960 €	70.150 €
Echzell	47,9 %	54.570 €	36.570 €
Groß-Rohrheim	92,7 %	60.890 €	0 €
Hirschhorn (Neckar)	45,4 %	45.140 €	34.400 €
Hohenahr	32,0 %	31.790 €	47.690 €
Lahnau	97,6 %	78.640 €	0 €
Liederbach am Taunus	53,2 %	94.840 €	47.780 €
Löhnberg	93,0 %	37.180 €	0 €
Ronneburg	21,3 %	19.290 €	53.160 €
Sinntal	65,7 %	85.580 €	18.630 €
Waldems	34,9 %	36.550 €	47.230 €
Median	46,6 %	55.260 €	518.620 €

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnungen; Stand: August 2018

Ansicht 81: Friedhof mit öffentlichem Grün 2014 bis 2017 im Vergleich

Wie Ansicht 81 zeigt, hatte keine der Kommunen bei kumulierter Betrachtung des Prüfungszeitraums einen ausgeglichenen Gebührenhaushalt im Bereich Friedhof mit öffentlichem Grün und somit auch keine kostendeckenden Gebühren erhoben. Den Zielwert von 80 Prozent erreichten jedoch Brensbach, Groß-Rohrheim, Lahnau und Löhnberg. Die Erhebung nicht-kostendeckender Gebühren (Zielwert 80 Prozent) bewertet die Überörtliche Prüfung in Bezug auf § 10 Absatz 1 und Absatz 2 KAG als nicht sachgerecht. Aus der Anpassung des Kostendeckungsgrads auf 80 Prozent ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 519.000 Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den betreffenden Kommunen, kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben.

5.10 Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse gab es Aufstellungsrückstände. Fehlende Jahresabschlüsse führen zu fehlender Transparenz, so dass Aussagen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen nur eingeschränkt möglich sind. Hieraus resultiert ein Informationsdefizit für den politischen Entscheidungsprozess, weil belastbare Ist-Werte aus der Vergangenheit zur sachgerechten und zukunftsgerichteten Planung und Steuerung der Haushalte fehlen. Ziel der Kommunen muss die fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse sein.

Die positive Entwicklung der Haushaltslage war in Bezug auf die Gemeinschaftsteuern konjunkturell beeinflusst. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre Haushalte so zu entwickeln, dass sie auf konjunkturelle Veränderungen und den demografischen Wandel angemessen reagieren können.

Bei den Gebührenhaushalten bestand Nachholbedarf in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Gebührenerhebung. Die fehlenden oder fehlerhaften Ge-

bührenkalkulationen können zu Rückzahlungen von Gebühren führen und stellen Risiken für die Kommunen dar. Diese Risiken können bei konsequenter Anwendung des KAG vermieden werden.

Die Analyse der Stabilität der Haushaltsslage zeigte eine positive Entwicklung, die durch die konjunkturelle Entwicklung begünstigt war. Neben den Kommunen selbst tragen die Aufsichtsbehörden durch ihre Genehmigungspraxis zur Haushaltsstabilität bei.

Für die weitere Stabilisierung der Haushaltsslage der hessischen Kommunen ist das Genehmigungsverfahren zu vereinheitlichen. Hierzu beitragen kann das Vorhaben der Landesregierung, die Finanzaufsicht für die kreisangehörigen Kommunen einheitlich bei den Regierungspräsidien anzusiedeln.¹⁷²

172 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 137

6. „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ – 211. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Zielsetzung der 211. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ ist es,

- Aussagen zur Haushaltslage der Kommunen zu treffen,
- den derzeitigen Stand der Interkommunalen Zusammenarbeit zu analysieren und
- die Möglichkeiten einer Ausweitung der Interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu einer eventuellen freiwilligen Gemeindefusion zu ermitteln.

Inhalte und Regelungsbedarfe sowie Formulierungsvorschläge für einen Grenzänderungsvertrag werden formuliert und ein Verfahrensmodell zur Gemeindefusion erarbeitet.

Geprüft wurden 19 Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 1.886 Einwohnern in Antrifftal bis 9.359 Einwohnern in Schmitten. Für die Prüfung wurden die Gemeinden in acht Prüfcluster zusammengefasst, die bereits durch Interkommunale Zusammenarbeit verbunden sind oder Fusionsabsichten zeigten. Da die Stadt Kirtorf bereits in die 203. Vergleichende Prüfung eingebunden war, konnte Antrifftal nicht in einem Prüfcluster geprüft werden.

Geprüfte Körperschaften

Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifftal, Bad Salzschlirf, Ehrenberg (Rhön), Flieden, Fronhausen, Grävenwiesbach, Großenlüder, Hilders, Jesberg, Lohra, Neuental, Oberweser, Rabenau, Schmitten, Steffenberg, Wahlsburg sowie Weilrod.



Ansicht 82: „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug 163,95 Millionen Euro. Es umfasste die Summe der Gesamtaufwendungen¹⁷³ der Ergebnisrechnung im Jahr 2017.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf rund 15,7 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

- Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Wirtschaftlichkeit der untersuchten Kommunen: 10,5 Millionen Euro.
- Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale aus einer simulierten freiwilligen Gemeindefusion: 5,1 Millionen Euro.

Ansicht 83 zeigt die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Optimierung der Haushaltsstruktur in Höhe von 10,5 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale: Wirtschaftlichkeit der Kommunen (in Euro pro Jahr)						
Prüfcluster	Allgemeine Verwaltung ¹⁾	Gebührenhaushalte		Friedhof mit öff. Grün	Kinderbetreuung	Summe
		Wasser	Abwasser			
Allendorf (Lumda) Rabenu	150.815	k.E.	k.E.	52.362	43.836	247.013
	18.851	k.E.	k.E.	229.790	k.E.	248.641
Angelburg Steffenberg	k.E.	142.053	47.361	141.540	19.501	350.455
	36.166	413.790	214.931	111.382	15.210	791.479
Antrifftal	k.E.	k.E.	261.407	21.582	85.327	368.316
Bad Salzschlirf Flieden Großenlüder	115.304	129.593	18.810	18.467	94.927	377.101
	k.E.	37.402	102.912	318.797	k.E.	459.111
Fronhausen Lohra	k.E.	k.E.	713.842	165.986	22.626	902.454
	50.333	k.E.	k.E.	264.316	9.690	324.339
Grävenwiesbach Schmitten Weilrod	161.697	k.E.	457.011	424.367	k.E.	1.043.075
	181.947	k.E.	k.E.	288.856	k.E.	470.803
Ehrenberg (Rhön) Hilders	297.616	449.984	454.916	272.250	15.911	1.490.677
	114.507	87.192	k.E.	281.639	95.495	578.833
Jesberg Neuental	k.E.	k.E.	k.E.	94.921	k.E.	94.921
	k.E.	k.E.	521.631	79.965	k.E.	601.596
Oberweser Wahlsburg	38.200	342.483	433.594	46.514	41.760	902.551
	59.791	86.901	639.314	6.796	14.200	807.002
Summe	35.510	68.600	k.E.	173.571	60.545	338.226
	82.131	k.E.	k.E.	46.859	24.098	153.088
Summe	1.342.868	1.757.998	3.865.729	3.039.960	543.126	10.549.681

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Bürgermeisterstelle

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial, Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2019

Ansicht 83: Ergebnisverbesserungspotenziale: Wirtschaftlichkeit der Kommunen (in Euro pro Jahr)

173 Die Gesamtaufwendungen umfassen die Ordentlichen Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie Außerordentliche Aufwendungen.

Aus einer möglichen freiwilligen Gemeindefusion ergäben sich weitere 5,1 Millionen Euro für die Prüfcluster (Ansicht 84).

Ergebnisverbesserungspotenziale: Simulierte freiwillige Gemeindefusion (in Euro pro Jahr)				
Prüfcluster	Wirtschaftliche Verwaltung	Kommunaler Finanzausgleich	Entschuldung (Zins- und Tilgungsleistung)	Summe
Allendorf (Lumda) Rabenau	39.220	262.899	472.954	775.073
Angelburg Steffenberg	16.960	252.771	211.940	481.671
Antrifttal	k.E.	k.E.	53.448	53.448
Bad Salzschlirf, Flieden, Großenlüder	51.410	259.778	570.317	881.505
Fronhausen Lohra	40.810	395.407	223.532	659.749
Grävenwiesbach, Schmitten, Weilrod	90.100	433.339	689.473	1.212.912
Ehrenberg (Rhön) Hilders	21.200	k.E.	254.427	275.627
Jesberg Neuental	22.790	k.E.	610.580	633.370
Oberweser Wahlsburg	22.260	k.E.	148.493	170.753
Summe	304.750	1.604.194	3.235.164	5.144.108
k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2019				

Ansicht 84: Ergebnisverbesserungspotenziale: Simulierte freiwillige Gemeindefusion (in Euro pro Jahr)

Informationsstand
und Prüfungsbeauf-
tragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2018 bis März 2019
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2017
Zuleitung der Schlussberichte:	14. Mai 2019
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Consultants International GmbH, Düsseldorf (vgl. S. 301)

Ansicht 85: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

6.2	Leitsätze.....	157	Gliederung
6.3	Haushaltslage.....	158	
6.4	Haushaltskonsolidierung	166	
6.5	Interkommunale Zusammenarbeit	172	
6.6	Chancen und Risiken einer Gemeindefusion.....	177	
6.7	Verfahrensmodell zur Gemeindefusion.....	188	
6.8	Ausblick.....	189	
6.9	Anhang.....	191	

6.2 Leitsätze

In allen geprüften Kommunen wird in den kommenden zehn Jahren knapp ein Drittel der Beschäftigten altersbedingt ausscheiden; in Allendorf (Lumda) und Antrifttal sogar weit überdurchschnittlich rund 50 Prozent. Der Handlungsdruck, der durch den demografischen Wandel für die Kommunen entsteht, ist beträchtlich.

Seite 168

Eine umfassende Interkommunale Zusammenarbeit stellt eine gute Grundlage dar, um den Handlungsdruck wirksam abfangen zu können.

Seite 174

Die Gemeinden Oberweser und Wahlsburg haben durch den Bürgerentscheid vom 28. Oktober 2018 parallel zur Prüfung sogar die Fusion der beiden Kommunen beschlossen. Basis für das positive Bürgervotum waren neben der langjährigen, gemeindeübergreifenden Verbundenheit der Vereine, Schulen und Kirchen vor allem die Zusammenarbeit der Rathäuser der beiden Gemeinden in allen Aufgaben der laufenden Verwaltung bereits im Vorfeld der Fusion.

Seite 174 f.

Die maßgeblichen Vorteile einer Gemeindefusion sind:

Seite 172 ff.

- **Spezialisierungen der Beschäftigten in der Verwaltung**
- **Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven**
- **Krankheits- und Urlaubsvertretungen**
- **Qualitätssteigerung der Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Bürger sowie**
- **Synergieeffekte in der Verwaltung**
- **ggf. Einwohnerveredlung im KFA und**
- **Landeshilfen zur Entschuldung**

Seite 177 ff.

Bei den weiteren untersuchten Kommunen war die Interkommunale Zusammenarbeit noch nicht stark ausgeprägt.

Seite 174

Die Haushaltsstruktur der untersuchten Kommunen weist ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 10,5 Millionen Euro auf. Alleine Schmitten (rund 1,5 Millionen Euro) und Lohra (rund 1,0 Millionen Euro) könnten knapp ein Viertel des Gesamtvolumens realisieren.

Seite 166 ff.

Seite 177 ff.

Das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine simulierte freiwillige Fusion liegt bei weiteren 5,1 Millionen Euro. Dieses resultiert insbesondere aus der einmaligen Entschuldung durch das Land Hessen, die eine jährliche Entlastung des Zins- und Tilgungsdienstes von 3,2 Millionen Euro bewirkt sowie den Mehreinnahmen der fusionierten Gemeinden durch den Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 1,6 Millionen Euro.

Seite 187 ff.

Die Überörtliche Prüfung hat einen Fahrplan zur Fusion erarbeitet und allgemeine Grundlagen für einen Grenzänderungsvertrag zusammengestellt.

6.3 Haushaltslage

Kommunen sind verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben.¹⁷⁴ Ihnen obliegt ferner die Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.¹⁷⁵ Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden Kommunen nur dann gerecht, wenn sie dauerhaft über die Einzahlungen und Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen leisten müssen.

Mehrkomponentenmodell

Um die Haushaltslage zu analysieren, entwickelte die Überörtliche Prüfung aus ihren bisherigen Erfahrungen¹⁷⁶ ein Mehrkomponentenmodell, das vergangene Haushaltsjahre bewertbar macht. Für jedes Jahr des Prüfungszeitraums (insgesamt fünf Jahre) wird zusammenfassend die Haushaltslage beurteilt. Das Bewertungsergebnis liegt pro Jahr zwischen 0 und 100 Punkten. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn mindestens 70 Punkte erreicht werden. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich in die drei Beurteilungsebenen:

- Kapitalerhaltung¹⁷⁷
- Substanzerhaltung¹⁷⁸
- Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich).

Ansicht 86 zeigt die Ergebnisse der Vergleichskommunen in der Beurteilungsebene der Kapital- und Substanzerhaltung für die Jahre 2013 bis 2017.

174 § 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.

175 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) ¹Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

176 Vgl. 194. Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ im Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 93 ff.

177 Zur Beurteilung der Kapitalerhaltung wird das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren als zentrale Kennzahl betrachtet. Daneben wird auf der ersten Beurteilungsebene auch das Jahresergebnis sowie das Eigenkapital mit herangezogen.

178 Die zweite Beurteilungsebene zeigt die Substanzerhaltung der Gemeinde. Dabei wird geprüft, ob die Kommune eine Selbstfinanzierungsquote (Selbstfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln) von mindestens acht Prozent aufweist. Diese Warnlinie orientiert sich an der 143. Vergleichenden Prüfung sowie vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen. Wird die Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent unterschritten, wird die sogenannte „Doppische freie Spitze“ als alternative Kennzahlenausprägung betrachtet. Trifft auch dies nicht zu, wird ausschließlich der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit berücksichtigt. Als weitere Kenngröße wird geprüft, ob der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite positiv ist.

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)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{(3)}$ (in Prozent) (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 Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Allendorf (Lumda)	2013	-1.727	-91	-81	4.311	5	2,0	41	675	-91	30
	2014	-1.973	-210	-184	5.343	5	5,2	114	624	700	35
	2015	-1.089	46	47	8.289	45	7,7	173	601	1.002	35
	2016	-917	172	197	8.661	45	20,9	536	900	684	45
	2017	-682	235	138	8.799	45	34,8	1.081	1.414	995	45
Rabenu	2013	-1.360	-169	-170	-13.136	0	-18,0	-522	148	-1.497	10
	2014	-2.278	-860	-882	-12.253	0	-21,7	-508	55	-1.561	10
	2015	-3.147	-635	-647	-11.631	0	-96,5	-868	-33	-889	0
	2016	-2.594	248	274	-11.356	40	-32,0	-846	-84	-2.885	0
	2017	-2.842	1	1	k.A.	40	-7,0	-211	609	-2.235	10
Angelburg	2013	-1.998	-386	-383	10.449	5	-21,3	-364	-20	-32	0
	2014	-1.112	-114	-113	10.483	5	-38,6	-714	-140	-361	0
	2015	-1.025	-61	-192	10.292	5	13,1	276	561	-227	40
	2016	-1.001	24	24	10.316	45	4,1	84	362	111	35
	2017	-981	20	85	10.329	45	14,4	296	580	227	45
Steffenberg	2013	-479	234	234	20.496	45	3,7	103	211	-8	30
	2014	-1.243	-765	-762	19.734	5	-29,8	-490	-359	-247	0
	2015	-1.164	-399	-377	19.449	5	-28,7	-548	-408	-943	0
	2016	-1.205	-588	-584	18.864	5	-4,1	-88	31	-1.193	10
	2017	-1.122	83	83	19.380	45	6,9	189	259	-247	30
Antrifftal	2013	-181	-181	451	2.836	10	-22,2	-195	-102	81	5
	2014	-190	-190	188	2.657	10	13,1	130	200	-171	40
	2015	151	151	156	2.825	55	-8,6	-78	-33	-306	0
	2016	254	254	258	3.108	55	42,4	535	584	110	45
	2017	429	429	432	2.366	55	21,5	273	428	35	45
Bad Salzschliff	2013	-4.501	396	-1.787	4.833	40	-79,7	-864	-677	-358	0
	2014	-3.627	-832	-814	4.023	5	-29,7	-528	-161	-1.787	0
	2015	-4.241	-633	-438	3.588	5	-47,7	-966	-431	-2.185	0
	2016	-4.385	-338	-822	2.770	5	-105,4	-2.292	-875	-2.927	0
	2017	-4.955	-851	-1.115	1.499	5	-25,6	-691	-245	-3.896	0
Flieden	2013	-207	3.672	-241	19.435	40	8,2	357	1.068	2.700	45
	2014	390	4.062	398	19.833	55	21,3	1.060	1.879	3.576	45
	2015	421	4.483	407	20.240	55	15,4	806	1.701	3.768	45
	2016	809	5.292	892	21.132	55	17,3	932	1.927	3.431	45
	2017	792	6.084	765	21.897	55	32,5	2.193	3.156	3.478	45
Großenlöder	2013	382	5.822	462	18.633	55	5,1	243	668	1.820	35
	2014	-69	5.753	-83	18.550	40	4,1	185	626	1.775	35
	2015	430	6.182	438	18.987	55	14,8	79	1.230	2.489	45
	2016	1.450	7.632	1.240	20.511	55	26,9	1.618	2.057	3.520	45
	2017	1.742	9.375	1.909	22.421	55	26,0	1.733	2.176	5.180	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)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{3)}$ (in Prozent) (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 Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Fronhausen	2013	-1.984	183	184	6.299	45	7,3	222	473	-1.741	30
	2014	-1.170	498	518	6.817	45	9,5	237	493	-1.792	40
	2015	-1.246	-217	-173	6.644	5	-46,1	-798	-517	-2.699	0
	2016	-1.348	-160	13	6.657	10	33,8	1.272	1.552	-1.397	40
	2017	1.555	1.728	1.725	7.623	55	53,8	2.566	2.849	-463	40
Lohra	2013	-2.767	-283	-222	6.253	5	-26,6	-700	-322	-1.782	0
	2014	-2.886	-253	-143	6.110	5	-28,0	-745	-351	-2.546	0
	2015	-2.180	597	410	6.520	45	-5,9	-205	196	-2.614	10
	2016	-1.525	1.108	1.182	7.701	45	17,2	780	1.152	-2.138	40
	2017	-1.250	88	196	7.897	45	7,9	279	708	-1.584	30
Grävenwies- bach	2013	-2.650	-615	-73	21.312	5	0,2	5	525	-451	30
	2014	-3.442	-737	-211	21.100	5	-21,4	-517	-5	-360	0
	2015	-4.282	-841	486	20.558	5	-30,4	-735	-89	-800	0
	2016	-4.919	-640	-84	20.464	5	26,5	728	1.369	-287	40
	2017	-4.030	887	1.499	21.888	45	47,9	1.943	2.566	1.463	45
Schmittien	2013	-2.858	-363	-339	10.741	5	0,1	8	325	-6.913	30
	2014	-1.930	248	317	11.058	45	10,4	632	956	-6.382	40
	2015	696	696	2.054	13.112	55	25,8	1.495	1.830	-4.902	40
	2016	237	474	712	13.824	55	21,4	1.303	1.627	-3.993	40
	2017	1.245	2.726	1.346	15.025	55	24,6	1.730	2.396	-3.957	40
Weilrod	2013	-609	2.441	-623	18.707	40	-2,1	-72	244	1.019	15
	2014	148	2.589	177	18.884	55	11,7	430	754	1.112	45
	2015	660	3.250	647	19.594	55	18,0	747	1.082	947	45
	2016	875	4.125	897	16.483	55	12,6	574	898	1.019	45
	2017	876	5.800	887	20.655	55	32,6	1.682	2.037	2.121	45
Ehrenberg (Rhön)	2013	-242	728	-237	3.618	40	-23,1	-63	75	-1.940	10
	2014	399	1.127	778	4.393	55	-4,0	188	309	-1.609	30
	2015	-68	1.059	-78	4.315	40	-10,9	146	254	-1.600	30
	2016	490	1.549	502	4.817	55	19,3	621	715	-1.364	40
	2017	562	2.111	550	5.376	55	32,1	910	990	-953	40
Hilders	2013	-36	3.590	2	18.527	45	-9,2	-195	147	-9	10
	2014	-211	3.204	-183	18.348	40	-8,6	-189	194	-466	10
	2015	5	3.696	150	18.498	55	10,7	253	678	421	45
	2016	809	4.554	818	19.310	55	31,2	976	1.408	2.011	45
	2017	736	4.514	789	20.060	55	24,6	776	1.224	1.001	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)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{3)}$ (in Prozent) (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)
Jesberg	2013	-580	-236	-235	negatives Eigenkapital ⁵⁾	0	-74,8	-834	-415	32	5
	2014	-371	-197	-195		0	-37,7	-472	-48	321	5
	2015	-97	87	88		40	-37,3	-486	-76	-1.359	0
	2016	-107	-104	-146		0	-21,2	-320	158	-1.067	10
	2017	-15	-15	-9		0	-20,2	-257	120	-2.118	10
Neuental	2013	-3.818	-434	-428	1.114	5	-49,5	-879	-75	-3.272	0
	2014	-4.001	-112	-107	1.221	5	-35,0	-647	118	-4.836	10
	2015	-4.255	-324	-175	1.397	5	-35,9	-608	82	-5.610	10
	2016	-4.219	36	31	1.154	45	-14,2	-283	217	-6.431	10
	2017	-4.213	6	39	1.115	45	-19,7	-434	240	-6.696	10
Oberweser	2013	-502	-84	-209	5.180	5	2,9	46	253	-292	30
	2014	-271	144	180	5.220	45	35,5	530	712	-72	40
	2015	4	209	167	5.387	55	14,1	249	428	-25	40
	2016	-128	39	-385	5.002	40	13,9	226	403	-137	40
	2017	92	129	119	5.121	55	14,8	320	527	-240	40
Wahlsburg	2013	-1.896	-480	-471	4	5	-59,7	-650	-545	-983	0
	2014	-2.281	-394	-405	-401	0	-21,9	-244	-124	-1.920	0
	2015	-2.386	-156	-153	-566	0	-25,9	-353	-218	-2.588	0
	2016	-2.802	-420	-419	-985	0	-24,0	-299	-152	-2.436	0
	2017	-2.741	61	64	-1.056	40	-7,2	-103	46	-3.555	10

■ = 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 Rücklage aus Vorjahren ≥ 0
 3) „Doppische freie Spitze“ als verfügbarer freier Rahmen 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“)
 5) Die Aufstellung der Jahresabschlüsse wird erst nach Bereinigung der Unstimmigkeiten auf Grund des Übertragungsfehlers beim Reimport der Finanzdaten in NKS vorgenommen. Daher liegen keine abschließenden Werte für das Eigenkapital vor.

Quelle: Jahresabschlüsse 2013-2016, Haushaltsplan 2017; Stand: März 2019

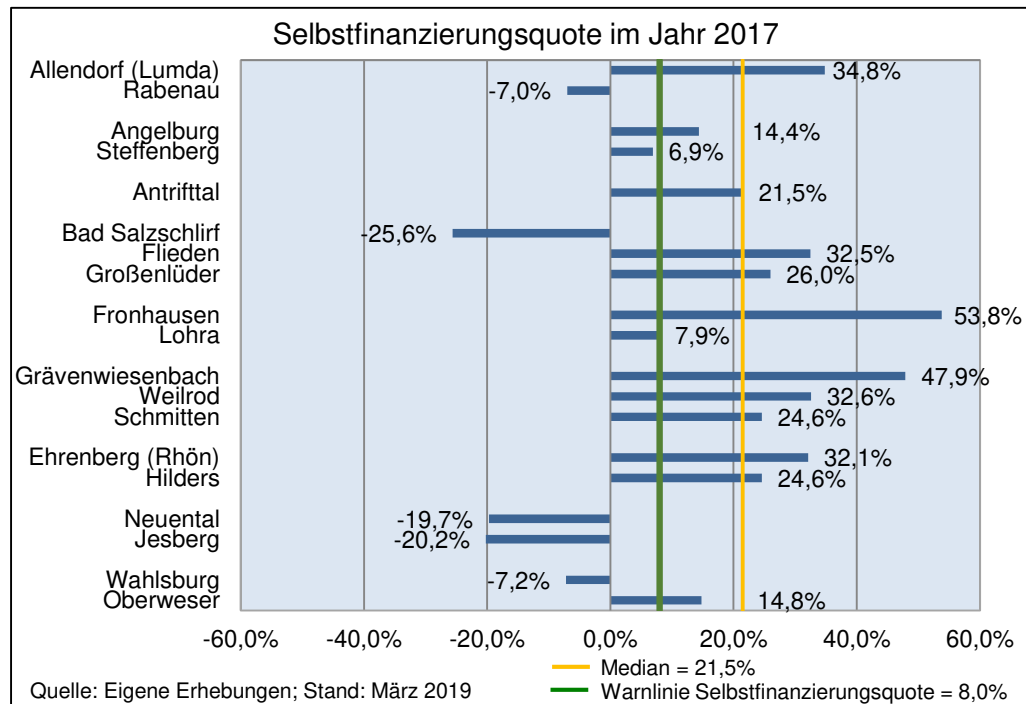
Ansicht 86: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Von den insgesamt 95 beurteilten Haushaltsjahren (19 geprüfte Kommunen mit jeweils fünf untersuchten Haushaltsjahren) konnten in Antriftal, Ehrenberg (Rhön), Flieden, Fronhausen, Großenlüder, Hilders, Oberweser und Weilrod in insgesamt 24 einzelnen Haushaltsjahren mindestens 70 Punkte erreicht werden. Dagegen wurden in Jesberg, Rabenau und Wahlsburg in zehn einzelnen Jahren keins der Kriterien erreicht. Insbesondere der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren sollte von den Kommunen verstärkt verfolgt werden.

Kapitalerhaltung

Auch die Beurteilung der Substanzerhaltung zeigt ein heterogenes Bild: nur in Flieden konnten alle Kriterien über den gesamten Prüfungszeitraum hinweg erfüllt werden. In Bad Salzschlirf wurden die Kriterien in keinem Haushaltsjahr erreicht.

Ansicht 87 verdeutlicht die heterogenen Selbstfinanzierungsquoten der geprüften Körperschaften im Jahr 2017.



Ansicht 87: Selbstfinanzierungsquote im Jahr 2017

Bad Salzschlirf, Jesberg, Lohra, Neuental, Rabenau, Steffenberg und Wahlsburg wiesen eine Selbstfinanzierungsquote auf, die unterhalb der Warnlinie von acht Prozent lag. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen Gemeinden, mit den in der Prüfung aufgezeigten Maßnahmen, eine Selbstfinanzierungsquote von über acht Prozent anzustreben.

Die dritte Beurteilungsebene betrifft die geordnete Haushaltsführung der Gemeinde (nachrichtlich). Dabei gibt die fristgerechte Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse einen Hinweis auf eine ordnungsgemäße Haushaltsführung.¹⁷⁹ Parallel wird die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen, um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können. Es wird dargelegt, ob eine Körperschaft über den fünfjährigen Planungszeitraum schon mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant. Dann besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass sie einen nachhaltigen Haushaltsausgleich nicht erreicht. Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage in den einzelnen Jahren (jeweils stabil oder instabil) ist die Haushaltslage der Körperschaften über den gesamten Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

In Ansicht 88 sind die Ergebnisse der dritten Beurteilungsebene sowie die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage dargestellt.

¹⁷⁹ Der Jahresabschluss ist nach § 112 Absatz 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 Absatz 1 HGO bis zum 31. Dezember des nächsten folgenden Haushaltsjahres durch die Gemeindevertretung zu beschließen.

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung 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⁾
Allendorf (Lumda)	2013	792	●	ja	5	30	35	instabil	fragil
	2014	595	●		5	35	40	instabil	
	2015	481	●		45	35	80	stabil	
	2016	228	○		45	45	90	stabil	
	2017	●	○		45	45	90	stabil	
Rabenau	2013	112	●	nein	0	10	10	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	760	●		0	10	10	instabil	
	2015	900	●		0	0	0	instabil	
	2016	535	○		40	0	40	instabil	
	2017	628	○		40	10	50	instabil	
Angelburg	2013	494	665	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2014	394	299		5	0	5	instabil	
	2015	113	●		5	40	45	instabil	
	2016	35	○		45	35	80	stabil	
	2017	●	○		45	45	90	stabil	
Steffenberg	2013	565	455	nein	45	30	75	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	356	445		5	0	5	instabil	
	2015	341	165		5	0	5	instabil	
	2016	586	○		5	10	15	instabil	
	2017	59	○		45	30	75	stabil	
Antrifftal	2013	●	●	nein	10	5	15	instabil	fragil
	2014	●	●		10	40	50	instabil	
	2015	●	●		55	0	55	instabil	
	2016	●	○		55	45	100	stabil	
	2017	●	○		55	45	100	stabil	
Bad Salzschlirf	2013	891	546	nein	40	0	40	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	558	271		5	0	5	instabil	
	2015	473	-13		5	0	5	instabil	
	2016	227	-416		5	0	5	instabil	
	2017	●	○		5	0	5	instabil	
Flieden	2013	792	335	nein	40	45	85	stabil	stabil
	2014	588	256		55	45	100	stabil	
	2015	458	80		55	45	100	stabil	
	2016	220	-124		55	45	100	stabil	
	2017	87	○		55	45	100	stabil	
Großenlöder	2013	768	308	nein	55	35	90	stabil	stabil
	2014	592	180		40	35	75	stabil	
	2015	513	144		55	45	100	stabil	
	2016	274	-67		55	45	100	stabil	
	2017	245	○		55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung 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⁾
Fronhausen	2013	812	609	nein	45	30	75	stabil	fragil
	2014	559	●		45	40	85	stabil	
	2015	361	●		5	0	5	instabil	
	2016	318	○		10	40	50	instabil	
	2017	●	○		55	40	95	stabil	
Lohra	2013	-1	196	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2014	42	-536		5	0	5	instabil	
	2015	33	116		45	10	55	instabil	
	2016	135	-249		45	40	85	stabil	
	2017	15	○		45	30	75	stabil	
Grävenwiesbach	2013	811	●	nein	5	30	35	instabil	Konsolidierungsbedürftig
	2014	600	●		5	0	5	instabil	
	2015	283	●		5	0	5	instabil	
	2016	219	○		5	40	45	instabil	
	2017	-4	○		45	45	90	stabil	
Schmittlen	2013	992	●	nein	5	30	35	instabil	stabil
	2014	627	●		45	40	85	stabil	
	2015	583	●		55	40	95	stabil	
	2016	218	○		55	40	95	stabil	
	2017	●	○		55	40	95	stabil	
Weilrod	2013	629	●	nein	40	15	55	instabil	stabil
	2014	264	●		55	45	100	stabil	
	2015	94	●		55	45	100	stabil	
	2016	205	○		55	45	100	stabil	
	2017	208	○		55	45	100	stabil	
Ehrenberg (Rhön)	2013	349	-197	ja	40	10	50	instabil	stabil
	2014	109	-402		55	30	85	stabil	
	2015	23	-398		40	30	70	stabil	
	2016	-5	-164		55	40	95	stabil	
	2017	168	-258		55	40	95	stabil	
Hilders	2013	596	166	ja	45	10	55	instabil	fragil
	2014	379	51		40	10	50	instabil	
	2015	275	-132		55	45	100	stabil	
	2016	193	○		55	45	100	stabil	
	2017	●	○		55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung 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⁾
Jesberg	2013	●	●	nein	0	5	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	●	●		0	5	5	instabil	
	2015	●	●		40	0	40	instabil	
	2016	●	○		0	10	10	instabil	
	2017	●	○		0	10	10	instabil	
Neuental	2013	1174	●	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	809	●		5	10	15	instabil	
	2015	753	●		5	10	15	instabil	
	2016	388	○		45	10	55	instabil	
	2017	23	○		45	10	55	instabil	
Oberweser	2013	468	348	nein	5	30	35	instabil	stabil
	2014	306	522		45	40	85	stabil	
	2015	297	-253		55	40	95	stabil	
	2016	303	-112		40	40	80	stabil	
	2017	50	○		55	40	95	stabil	
Wahlsburg	2013	692	685	ja	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2014	560	319		0	0	0	instabil	
	2015	194	172		0	0	0	instabil	
	2016	360	○		0	0	0	instabil	
	2017	●	○		40	10	50	instabil	

 = 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: März 2019

Ansicht 88: Bewertung der Haushaltslage

Ansicht 88 verdeutlicht den Handlungsbedarf der Kommunen hinsichtlich der fristgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse. Nur in Ehrenberg (Rhön), Grävenwiesbach und Lohra konnte ein Jahresabschluss innerhalb der gesetzlichen Frist aufgestellt werden. Damit wurden von 95 aufzustellenden Jahresabschlüssen nur drei fristgerecht aufgestellt. Die nicht fristgerechte Aufstellung führt zu einem Prüfungsstau bei den Rechnungsprüfungsämtern. Das wirkt sich wieder auf die Kommunen aus: Die fristgerechte Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse wurde nur bei zwölf von 64 Jahresabschlüssen erreicht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eingehend den Kommunen, die in der HGO vorgegebene Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses einzuhalten bzw. den Aufstellungsstau zeitnah abzubauen. Sie sieht die Rechnungsprüfungsämter in der Verantwortung, die von den Kommunen aufgestellten Jahresabschlüsse ebenfalls zeitnah zu prüfen, damit den Kommunen die grundlegenden Haushaltsdaten auf der Basis geprüfter Jahresabschlüsse zur Verfügung stehen. Nur

dieses Zusammenspiel ermöglicht den Kommunen eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsführung.

Die Bewertung der Haushaltslagen der geprüften Körperschaften zeigt, dass in Ehrenberg (Rhön), Flieden, Großenlüder, Oberweser, Schmitten und Weilrod die Haushaltslage stabil war. In Angelburg, Antrifttal, Fronhausen, Hilders und Lohra war die Haushaltslage fragil. In den weiteren Kommunen war eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage gegeben. Vor diesem Hintergrund wurden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung untersucht.

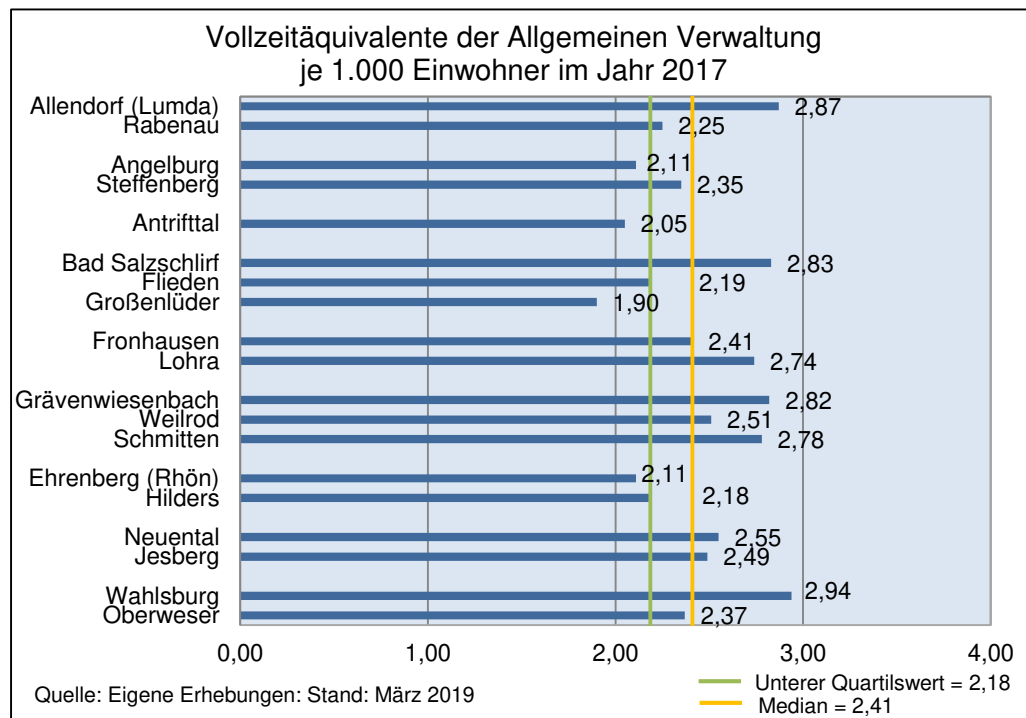
In den Prüfclustern Angelburg/Steffenberg, Bad Salzschlirf/Flieden/Großenlüder, Grävenwiesbach/Schmitten/Weilrod, Ehrenberg (Rhön)/Hilders sowie Oberweser/Wahlsburg sind die Haushaltslagen der Kommunen heterogen. Dies sollte bei der Diskussion um eine mögliche Gemeindefusion beachtet werden.¹⁸⁰

6.4 Haushaltskonsolidierung

Allgemeine
Verwaltung

Insbesondere in der 177. Vergleichenden Prüfung¹⁸¹ hat die Überörtliche Prüfung fünf wesentliche Erfolgsfaktoren für die Haushaltskonsolidierung definiert. Ein zentraler Faktor ist die Stellenausstattung der Allgemeinen Verwaltung.¹⁸²

Ansicht 89 zeigt auf dieser Basis die in der Allgemeinen Verwaltung eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einwohner im Vergleich.



Ansicht 89: Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner im Jahr 2017

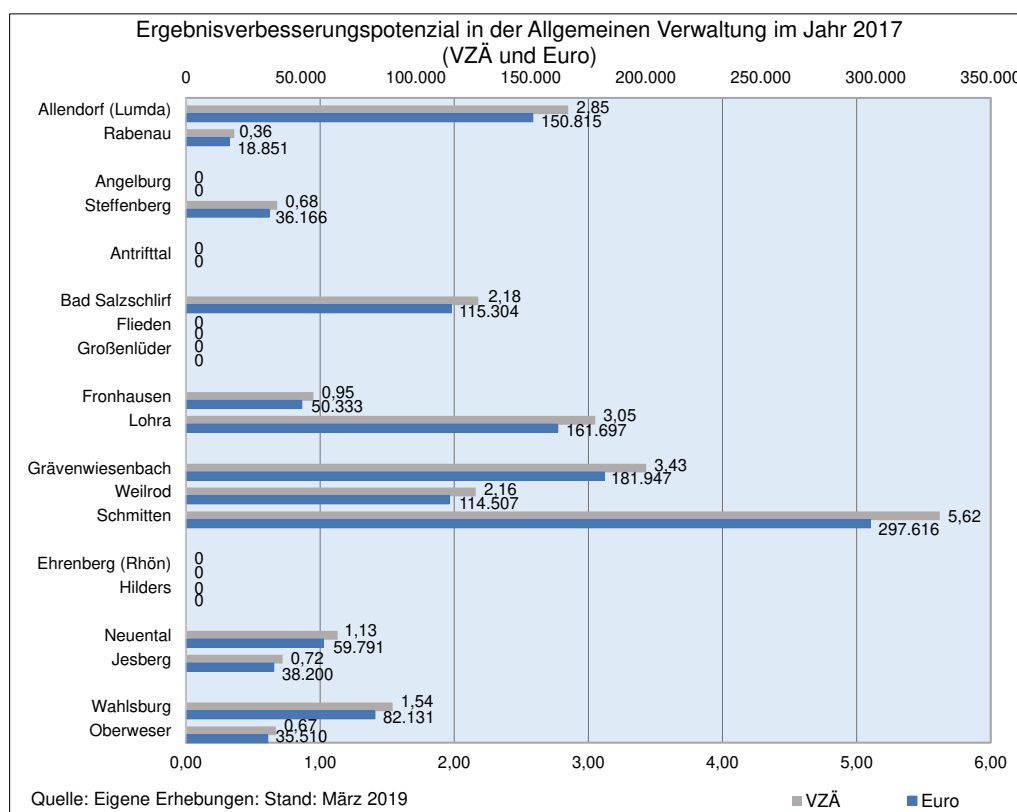
180 Vgl. dazu Ausführungen in Abschnitt 6.6

181 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs.19/2404, S. 133 ff.

182 Unter Allgemeine Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung: Verwaltung der Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung (z.B. Stabsstellen), Abteilungen für die gesamte Verwaltung (z.B. Personalverwaltung, IT, Beschaffung), Bau- und Immobilienverwaltung, Stadtplanung, Bau- und Grundstücksordnung, Kita-Verwaltung, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen, Statistik und Wahlen, Verwaltung kultureller Angelegenheiten. Nicht berücksichtigt sind die Personalkosten der Bürgermeister.

Der Vergleichsring wies eine Spanne der Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung zwischen 1,90 in Großlütder und 2,94 in Wahlsburg auf. Der Wert des unteren Quartils lag bei 2,18 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner.

Aus der unterschiedlichen Stellenausstattung in der Allgemeinen Verwaltung ergeben sich Abweichungen gegenüber dem unteren Quartil, die als Optimierungspotenzial ausgewiesen wurden. Die Quantifizierung des Optimierungspotenzials in den 13 Kommunen von rund 25 Vollzeitäquivalenten mündet in einem jährlichen rechnerischen Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) von rund 1,3 Millionen Euro jährlich. Dies zeigt die Ansicht 90.



Ansicht 90: Ergebnisverbesserungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung im Jahr 2017 (VZÄ und Euro)

In der Allgemeinen Verwaltung zeigt sich im Vergleich insbesondere in Allendorf (Lumda), Bad Salzschlirf, Grävenwiesbach, Lohra und Schmitten ein Ergebnisverbesserungspotenzial¹⁸³. Dem gegenüber war in sechs Kommunen (Angelburg, Antrifttal, Ehrenberg (Rhön), Flieden, Großlütder und Hilders) die Stellenausstattung der Allgemeinen Verwaltung nicht auffällig.

Eine Möglichkeit, den Referenzwert zu erreichen und damit die Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren, liegt in der Interkommunalen Zusammenarbeit von Kommunen. Diese bietet die Möglichkeit, wirtschaftliche Größenvorteile über sogenannte Skaleneffekte zu realisieren: Der Grundaufwand für das Vorhalten von Fachwissen in den einzelnen Aufgabenbereichen muss nicht in

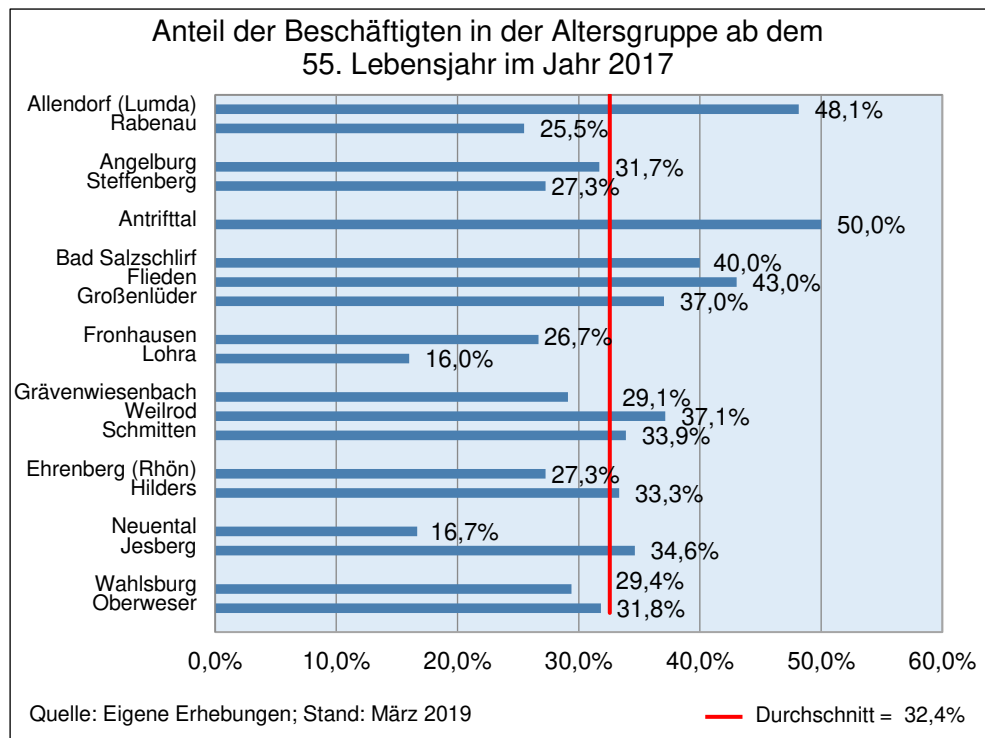
183 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittliches Entgelt von 53.000 Euro angesetzt. Dies entspricht der Eingruppierung nach E 9a Stufe 3 (Quelle: Entgelttabelle TVöD VKA 2018). Basiswert war der in den Schlussberichten ausgewiesene Minderbedarf an VZÄ je 1.000 Einwohner gegenüber dem unteren Quartil von 2,18 VZÄ. Abweichungen resultieren aus Rundungsdifferenzen.

jeder einzelnen Kommune gesondert, beispielsweise durch Fortbildungen, vorgehalten werden. Darüber hinaus führt die Bearbeitung mehrerer gleichartiger Geschäftsvorfälle zu Lern- und Erfahrungseffekten, erhöhter Prozesssicherheit sowie der Möglichkeit der Spezialisierung. Zudem lassen sich darüber, dass mehrere Beschäftigte für eine Aufgabe eingesetzt werden, Vertretungsmöglichkeiten besser realisieren. Interkommunale Zusammenarbeit kann unabhängig von einer möglichen Fusion bereits jetzt angegangen werden, um die wirtschaftlichen Effekte umzusetzen und den Referenzwert zu erreichen.

Altersstruktur

In der Personalplanung ist der demografische Wandel eine besondere Herausforderung für Kommunen.

Die nachstehende Ansicht zeigt den Anteil der Beschäftigten in der Gesamtverwaltung, die bei natürlicher Fluktuation in den nächsten zehn Jahren ausscheiden werden.



Ansicht 91: Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr im Jahr 2017

Durchschnittlich scheidet in den nächsten zehn Jahren knapp ein Drittel der Beschäftigten altersbedingt aus. Besonders deutlich ist der Effekt in Antrifttal mit 50 Prozent und Allendorf (Lumda) mit 48,1 Prozent. Alle Kommunen stehen jedoch vor der Herausforderung, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und eine Planung für eine mögliche Wiederbesetzung vorzunehmen. Dies verdeutlicht den Handlungsdruck, der durch den demografischen Wandel für die Kommunen entsteht.

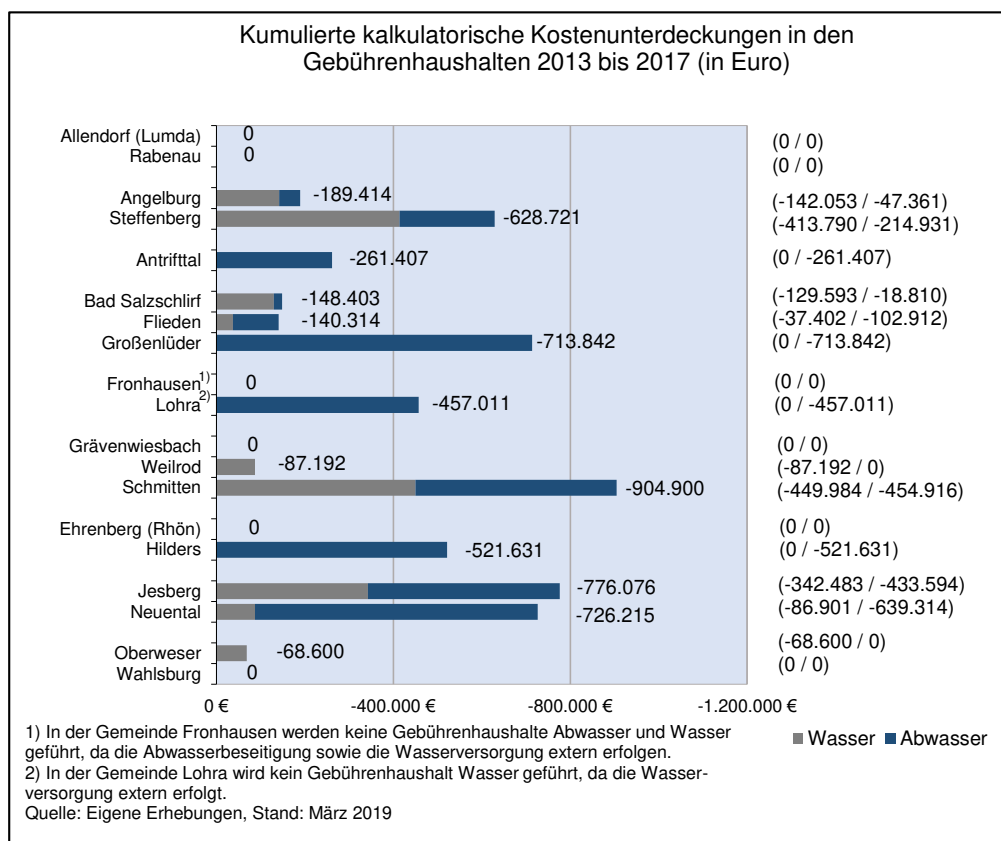
Eine Möglichkeit, die anstehende Personalfuktuation zu gestalten, ist der Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit. Durch die Schaffung von größeren Einheiten kann zudem eine Steigerung der Attraktivität von zu besetzenden Stellen ermöglicht werden.

Gebührenhaushalte

Einen weiteren Erfolgsfaktor für den Haushaltsausgleich ist der Bereich der Gebührenhaushalte. Die Städte und Gemeinden erheben Benutzungsgebühren

für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Dabei gilt das im § 10 Absatz 1 KAG verankerte Kostendeckungsgebot.¹⁸⁴ In der Prüfung wurde untersucht, ob die Städte und Gemeinden die Gebühren für die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung ordnungsgemäß kalkulierten. Dabei ergeben sich die in den Voraus- und Nachkalkulationen der Gebühren zu berücksichtigenden Kosten nach § 10 Absatz 2 KAG.¹⁸⁵ Weiterhin wurden die Kostendeckungsgrade in diesen Bereichen ermittelt.

Ansicht 92 zeigt die bestehenden kalkulatorischen Kostenunterdeckungen der Gebührenhaushalte Wasser und Abwasser im Prüfungszeitraum.



Ansicht 92: Kumulierte kalkulatorische Kostenunterdeckung in den Gebührenhaushalten 2013 bis 2017 (in Euro)

Die Kommunen Allendorf (Lumda), Rabenau, Ehrenberg (Rhön), Grävenwiesbach und Wahlsburg haben keine Ergebnisverbesserungspotenziale in den Gebührenhaushalten Wasser und Abwasser. Die Gemeinde Schmitten hat mit 0,9 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial. Insgesamt betrug das Ergebnisverbesserungspotenzial im Gebührenhaushalt Wasser rund

184 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. S. 134, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618

§ 10 KAG – Benutzungsgebühren

(1) ¹Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. ²Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden.

185 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.

1,8 Millionen Euro, im Gebührenhaushalt Abwasser wurden insgesamt rund 3,9 Millionen Euro festgestellt.

Die Abweichungen in den Kostendeckungsgraden innerhalb des jeweiligen Prüfclusters sind bei der Betrachtung der Ausbaupotenziale der Interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu einer freiwilligen Gemeindefusion bedeutsam. Sie wirken sich auf den Haushalt aus und setzen unter dem Szenario einer Gemeindefusion besondere Anpassungsbemühungen voraus.

Friedhof mit
öffentlichem Grün

Ergänzend wurde der Bereich Friedhof untersucht. Dieser zeichnet sich durch einen hohen Grünanteil aus und erfüllt damit auch zusätzlich Erholungs- und Freizeitfunktionen, einen denkmalpflegerischen Wert und eine ökologische Funktion. Kommentierungen zum KAG sehen vor, dass der sogenannte „grünpolitische Wert“¹⁸⁶ nicht in die Friedhofsgebühren einfließen darf und dies bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen ist. Ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt im Gebührenhaushalt Friedhof von mindestens 80 Prozent¹⁸⁷ wird von der Überörtlichen Prüfung nicht beanstandet. Die Ergebnisverbesserungspotenziale aus dem Bereich Friedhof ergeben sich aus Ansicht 83.

Kinderbetreuung

In der 191. Vergleichenden Prüfung¹⁸⁸ wurden die Determinanten einer wirtschaftlichen Kinderbetreuung erarbeitet. Auf dieser Basis beurteilte die Überörtliche Prüfung in der 211. Vergleichenden Prüfung die personelle Ausstattung der Kindertagesstätten sowie die Elternbeiträge. Durch die Änderungen des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs zum 1. August 2018 ist der Besuch des Kindergartens in Hessen vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt für sechs Stunden täglich gebührenfrei. Die Gemeinden erhalten dafür vom Land eine Pauschale in Höhe von 135,60 Euro je in der Kommune gemeldeten Kind und Monat. Die auf diesen Betreuungsumfang entfallenden Ergebnisverbesserungspotenziale können damit seit dem 1. August 2018 nicht mehr realisiert werden. Dennoch sind die beiden Aspekte insbesondere bei einer möglichen Gemeindefusion von besonderer Bedeutung. Hier besteht Angleichungsbedarf, wie z.B. bei den Öffnungszeiten oder den Gebühren für die Betreuungszeiten, die nicht von der Landespauschale erfasst werden. Dies ist im Grenzänderungsvertrag zu regeln.

Die Überörtliche Prüfung berücksichtigt zur Ermittlung der Soll-Fachkraftquote neben dem Mindeststandard des § 25c HKJGB¹⁸⁹ auch einen Aufschlag von 10 Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit.¹⁹⁰ Die Fachkraftquote hat maßgebenden Einfluss auf die Kosten der Betreuung und damit auf ein Ergebnisverbesserungspotenzial.

186 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 55. Erg.Lfg. von September 2016, S. 304 sowie GALK-Empfehlungen zur Grünwertberechnung in „Friedhofs- und Bestattungsgebühren“ (Bund der Steuerzahler Hessen e. V) vom August 2010, S. 143

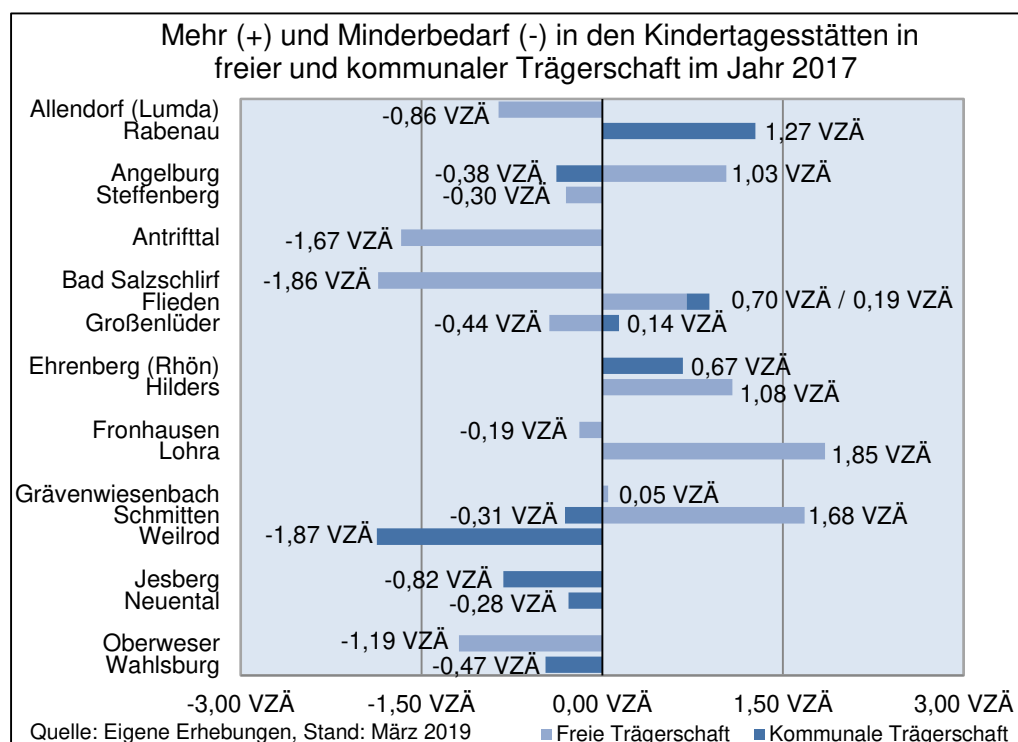
187 Vgl. 194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ im Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 122

188 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 271 ff.

189 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006, GVBl. I, S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2014, GVBl. S. 241

190 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 271 ff.

Ansicht 93 zeigt den Mehr- und Minderbedarf gegenüber der Soll-Fachkraftquote für die geprüften Körperschaften.



Ansicht 93: Mehr (+) und Minderbedarf (-) in den Kindertagesstätten in freier und kommunaler Trägerschaft im Jahr 2017

In Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bad Salzschlirf, Fronhausen, Großenlüder, Jesberg, Neuental, Oberweser, Schmitten, Steffenberg, Wahlsburg und Weilrod lag die Zahl der eingesetzten Fachkraft-Vollzeitäquivalente oberhalb der Soll-Fachkraftquote. Dabei reichte die Spanne des Personalminderbedarfs gegenüber der Soll-Fachkraftquote von 0,19 Vollzeitäquivalenten in Fronhausen bis zu 1,87 Vollzeitäquivalenten in Weilrod. Insgesamt ergab sich in den 13 Kommunen ein Minderbedarf in Höhe von rund 10,6 Vollzeitäquivalenten.

Ausgehend von den Optimierungspotenzialen ergeben sich jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale in Bezug auf die Fachkraftquote, die in der nachfolgenden Ansicht dargestellt sind.

Ergebnisverbesserungspotenziale Fachkraftquote im Jahr 2017 (in Euro)		
	Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft ¹⁾	Kindertagesstätten in freier Trägerschaft ¹⁾
Allendorf (Lumda)	k.E.	43.836
Rabenau	k.E.	k.E.
Angelburg	19.501	k.E.
Steffenberg	k.E.	15.210
Antrifttal	k.E.	85.327
Bad Salzschlirf	k.E.	94.927
Flieden	k.E.	k.E.
Großenlüder	k.E.	22.626

Ergebnisverbesserungspotenziale Fachkraftquote im Jahr 2017 (in Euro)		
	Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft ¹⁾	Kindertagesstätten in freier Trägerschaft ¹⁾
Ehrenberg (Rhön)	k.E.	k.E.
Hilders	k.E.	k.E.
Fronhausen	k.E.	9.690
Lohra	k.E.	k.E.
Grävenwiesbach	k.E.	k.E.
Schmitten	15.911	k.E.
Weilrod	95.495	k.E.
Jesberg	41.760	k.E.
Neuental	14.200	k.E.
Oberweser	k.E.	60.545
Wahlsburg	24.098	k.E.
Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial	210.965	332.161
k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial		
¹⁾ Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 51.000 Euro angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten einer EG S 8a, Stufe 3 der Anlage 1 - Entgeltordnung (VKA) Teil B Besonderer Teil Abschnitt XXIV Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst. Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2019		

Ansicht 94: Ergebnisverbesserungspotenziale Fachkraftquote im Jahr 2017 (in Euro)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, abgeleitet aus den Erkenntnissen der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“, die Steuerungsmöglichkeiten – insbesondere bei den eigenen Kindertageseinrichtungen – besser zu nutzen. Bei Neuabschlüssen von Verträgen mit den freien Trägern sollte entlang der Erfahrungen der 207. Vergleichenden Prüfung¹⁹¹ auf prozentuale Kostendeckungsvereinbarungen zu Gunsten von festen Zuschusszahlungen verzichtet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den Betreuungsstandard kritisch zu hinterfragen und den Umfang der Personalausstattung fortlaufend an die Berechnungen der Soll-Fachkraftquote anzupassen. Bei Einrichtungen in freier Trägerschaft sollten Verhandlungen mit den Trägern über die Höhe der zu gewährenden Betriebskostenzuschüsse aufgenommen werden.

6.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Um ihre Leistungs- und Handlungsfähigkeit sicherzustellen, haben nach § 2 KGG¹⁹² die Kommunen die Möglichkeit, Aufgaben gemeinsam im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit wahrzunehmen. Gegenstand der 211. Vergleichenden Prüfung ist die Ausgestaltung einer vertraglich geregelten oder

191 Vgl. 207. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 132 sowie ergänzend vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 284

192 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

rechtlich institutionalisierten Zusammenarbeit in Form von Zweckverbänden, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen oder eines Gemeindeverwaltungsverbands.¹⁹³

Mit der Interkommunalen Zusammenarbeit wird das Ziel angestrebt, die Qualität der Aufgabenerledigung zu steigern und notwendige Spezialisierungen zu realisieren. Bereits in der 166. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“ wurden die Vorzüge und Einschränkungen Interkommunaler Zusammenarbeit ausführlich dargestellt.¹⁹⁴

Das Land Hessen unterstützt die Kommunen, die sich zu einer Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zusammenschließen. Förderungen von bis zu 100.000 Euro sind vorgesehen, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent nachgewiesen werden können.¹⁹⁵ Dabei kann eine langfristig gestaltete Interkommunale Zusammenarbeit in mehreren Aufgabefeldern als gute Basis für eine mögliche freiwillige Fusion der beteiligten Gemeinden dienen.

Um zu bewerten, wie intensiv die geprüften Kommunen die Interkommunale Zusammenarbeit realisiert haben, hat die Überörtliche Prüfung auf die sieben in der Rahmenvereinbarung¹⁹⁶ genannten zentralen Aufgabenbereiche abgestellt. Diese sind alle grundsätzlich für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung geeignet. Aus der laufenden Verwaltung sind dies:

- die Finanzverwaltung und das Rechnungswesen,
- die Haupt- und Personalangelegenheiten,
- das Ordnungswesen (einschließlich des freiwilligen Polizeidienstes), Standesamt und
- die Bauverwaltung.

Darüber hinaus werden Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur in der Rahmenvereinbarung als mögliche Kooperationsbereiche genannt. Folgende Aufgaben der sozialen Daseinsfürsorge werden betrachtet:

- die Errichtung und der Betrieb von kommunalen Sportanlagen,
- die Organisation der Tourismusförderung und
- die Wirtschaftsförderung durch gemeinsam zu verwaltende Gewerbegebiete.

Für diese sieben Aufgabenbereiche ist in den einzelnen Prüfkörperschaften zunächst das eingesetzte Personal (in Vollzeitäquivalenten) je Aufgabenbereich erhoben worden. In einem weiteren Schritt wurde für jeden Aufgabenbereich der Anteil der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung erfasst und bewertet. Da-

193 § 30 KGG – Beteiligte und Aufgaben

(1) Gemeinden können zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft einen Gemeindeverwaltungsverband bilden.

194 Vgl. 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. 198 ff.

195 Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 2. Dezember 2016, (Az.: IV 5 – 3 v 03.01), Nr. 3.6.

196 Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit; Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 2. Dezember 2016, (AZ IV 5 - 3 v 03.01), Nr. 3.2

mit wurde deutlich, welche Stellenanteile derzeit in Form einer Interkommunalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden und welches Stellenpotenzial darüber hinaus für eine Ausweitung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehen würde.

Intensität der IKZ

Im Vergleich der geprüften Körperschaften gestaltete sich die Intensität der Interkommunalen Zusammenarbeit wie folgt:

Intensität der Interkommunalen Zusammenarbeit		
	Aufgabenbereiche	VZÄ-Anteil in Prozent
Allendorf (Lumda) Rabenau	Finanzverwaltung und Rechnungswesen	11
Angelburg Steffenberg	Finanzverwaltung und Rechnungswesen	23
Antrifttal	-	0
Bad Salzschlirf Flieden Großenlüder	Ordnungswesen, Standesamt	1
Fronhausen Lohra	Bauverwaltung	10
Grävenwiesbach Schmitten Weilrod	Finanzverwaltung und Rechnungswesen, Haupt- und Personalangelegenheiten	4
Ehrenberg (Rhön) Hilders	-	0
Jesberg Neuental	Finanzverwaltung und Rechnungswesen	8
Oberweser Wahlsburg	Finanzverwaltung und Rechnungswesen, Haupt- und Personalangelegenheiten, Ordnungswesen, Standesamt, Bauverwaltung, Organisation der Tourismusförderung	75

■ = Hohe Intensität, bei der mindestens 75 Prozent der eingesetzten Personalkapazitäten für die Aufgabenwahrnehmung in Interkommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden.
 ■ = Mittlere Intensität, bei der zwischen 20 und 74 Prozent der eingesetzten Personalkapazitäten für die Aufgabenwahrnehmung in Interkommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden.
 ■ = Geringe Intensität, bei der weniger als 20 Prozent der eingesetzten Personalkapazitäten für die Aufgabenwahrnehmung in Interkommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2019

Ansicht 95: Intensität der Interkommunalen Zusammenarbeit

Ansicht 95 macht in Spalte 2 deutlich, dass Interkommunale Zusammenarbeit überwiegend in den Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung realisiert wurde. Eine intensive Zusammenarbeit lag nur in den Gemeinden Angelburg und Steffenberg sowie Oberweser und Wahlsburg vor.

Die Gemeinden Oberweser und Wahlsburg nahmen bereits alle Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung sowie die Tourismusförderung im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit wahr. Dies erleichtert aus Sicht der Überörtlichen Prüfung auch die durch den Bürgerentscheid vom 28. Oktober 2018 beschlossene Fusion der beiden Kommunen.

Intensive Interkommunale Zusammenarbeit als Basis für die Gemeindefusion Oberweser und Wahlsburg



Ansicht 96: Rathäuser von Oberweser (links) und Wahlsburg (rechts)
(Quelle: Gemeinden Oberweser und Wahlsburg)

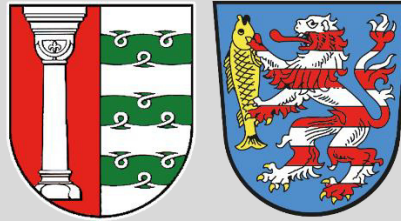
Mit der Gründung des gemeinsamen Standesamtsbezirks „Wesertal“ zum 1. Januar 2009 wurde die erste öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Interkommunalen Zusammenarbeit der beiden Kommunen geschlossen, die die Aufgaben der laufenden Verwaltung betraf. Im Jahr 2010 schloss sich der gemeinsame Bauhof „Wesertal“ an, gefolgt von einer gemeinsamen Kassen- und Finanzverwaltung im Jahr 2017.

Neben den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen ist die Zusammenarbeit der beiden Kommunen insbesondere durch einen engen Austausch und gegenseitige Vertretungen in den Rathäusern geprägt. Seit dem Frühjahr 2018 wird das regelmäßig für das Bürgerbüro praktiziert. Die Leiter der Finanzverwaltung haben bereits vor dem Bürgerentscheid gemeinsame Haushaltspläne einer fusionierten Gemeinde aufgestellt und Unterschiede und Harmonisierungsansätze bei der Aufstellung des Haushaltes identifiziert.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ist das Bauamt der Gemeinde Oberweser aufgrund baulicher Instandhaltungsarbeiten in das Rathaus der Gemeinde Wahlsburg umgezogen. Durch die kurzfristige Unterstützung der Gemeinde Wahlsburg und die bereits bestehende gemeinsame EDV-Anbindung, konnte der Umzug innerhalb eines Tages stattfinden und die Arbeit sofort wieder aufgenommen werden.

Ziele und Erfolgsfaktoren der freiwilligen Gemeindefusion in Oberweser und Wahlsburg

Für eine Zukunftssicherung ist aus Sicht der beiden Gemeinden die Interkommunale Zusammenarbeit alleine nicht ausreichend. Vielmehr werden Vorteile in einer freiwilligen Gemeindefusion gesehen. Dabei stützen sich die Gemeinden auf das Ergebnis einer Machbarkeitsstudie. Eine weitere Ausdehnung der IKZ ist aufgrund der geografischen Lage der Kommunen schwierig (nördliche und östliche Landesgrenze). Bei der Gründung eines Gemeindeverwaltungsverbandes müssten weitere Gremienstrukturen (Verbandsvorstand) gegründet werden.



Wahlsburg Oberweser

Ansicht 97: Wappen von Wahlsburg und Oberweser (Quelle: Gemeinde Wahlsburg)

Folgende Rahmenbedingungen begünstigen die Fusionsabsicht der beiden Gemeinden:

- Langjährige Zusammenarbeit der Bürgermeister und Verwaltungen
- Enge Verbundenheit der Vereine und Schulen der beiden Gemeinden
- Gemeindeübergreifende Zusammenarbeit der Kirchen

Damit kooperieren die Ortsteile der beiden Gemeinden bereits seit Jahren über die Gemeindegrenzen hinweg.

Die beiden Gemeinden verbinden mit der Fusion nicht in erster Linie finanzielle Entlastungen, vielmehr werden bei der Bildung von größeren Strukturen folgende Vorteile durch den freiwilligen Zusammenschluss gesehen:

- Spezialisierungen der Beschäftigten ermöglichen
- Entwicklungsperspektiven schaffen
- Krankheits- und Urlaubsvertretungen realisieren
- Qualität der Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Bürger steigern

Beim Bürgerentscheid vom 28. Oktober 2018 stimmten 70,3 Prozent der Wahlberechtigten in Oberweser und 74 Prozent der Wahlberechtigten in Wahlsburg für die Gemeindefusion.

Die Gemeinden Angelburg und Steffenberg nehmen den Bereich der Finanzverwaltung und Rechnungswesen bereits gemeinsam wahr. Derzeit prüfen beide Kommunen den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit, nachdem durch den Bürgerentscheid im Oktober 2015 die geplante Fusion abgelehnt wurde.

Zudem wird aus Ansicht 95 deutlich, dass in den sieben weiteren Prüfclustern die Interkommunale Zusammenarbeit gering ausgeprägt war. Hier besteht ein hohes Potenzial für eine wirtschaftlichere Aufgabenwahrnehmung, die durch eine Interkommunale Zusammenarbeit realisiert werden kann.

Die örtlichen Erhebungen haben allerdings verdeutlicht, dass alle Kommunen bestrebt sind, die Zusammenarbeit künftig auszudehnen und ggf. Gemeindeverwaltungsverbände zu gründen. Aus Sicht der Kommunen ermöglicht ein Gemeindeverwaltungsverband unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung gemeinsam Aufgaben wahrzunehmen. Zudem ist in den untersuchten Kommunen eine Fusion zum jetzigen Zeitpunkt oftmals politisch und bei der Bürgerschaft noch nicht umsetzbar.

Um wirtschaftlichere Strukturen für die Allgemeine Verwaltung zu schaffen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung künftig verstärkt in diesem Bereich Interkommunale Zusammenarbeit zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (z.B. technische Geräte und Software) sowie

eine gemeinsame Aufgabenerledigung (z.B. Gemeinschaftskasse, Finanzwesen, Bauverwaltung) erhöhen zum einen den Auslastungsgrad und ermöglichen zum anderen Effizienzsteigerungen und Spezialisierungen. Die Einhaltung eines Internen Kontrollsystems sollte damit sichergestellt sein. Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen werden erleichtert.

6.6 Chancen und Risiken einer Gemeindefusion

Gemäß § 16 Absatz 1 HGO¹⁹⁷ können aus Gründen des öffentlichen Wohls auf freiwilliger Basis Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst oder neu gebildet werden. Vor einer Beschlussfassung der Gemeindevertretungen der beteiligten Gemeinden sind die Bürger zu hören oder ein Bürgerentscheid durchzuführen.

Zielsetzung der 211. Vergleichenden Prüfung war das Aufzeigen von Chancen und Risiken einer freiwilligen Gemeindefusion¹⁹⁸ sowie die Erarbeitung von Regelungsbedarfen, die in einem Grenzänderungsvertrag zu berücksichtigen sind.

Finanzielle Aspekte einer Gemeindefusion wirken sich sowohl auf der Aufwands- als auch der Ertragsseite der Kommunen aus und ergeben sich in Bezug auf:

- die wirtschaftliche Verwaltung
- den Kommunalen Finanzausgleich
- die Entlastung beim Zins- und Tilgungsdienst durch die einmalige Entschuldung durch das Land Hessen

Aus der Prüfungserfahrung der Überörtlichen Prüfung kann abgeleitet werden, dass die Größe einer Kommune sich auf den wirtschaftlichen Einsatz des Personals auswirken kann.¹⁹⁹ So verfügten kleinere Gemeinden der 160. und 175. Vergleichenden Prüfung im Mittelwert über 0,4 Vollzeitäquivalente mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung als die größeren Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung. Damit wird deutlich, dass mehr Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung eingesetzt werden je kleiner eine Gemeinde ist. Dieser „Mehrbedarf“ ist durch die notwendige personelle Mindestausstattung verursacht.

Wirtschaftliche
Verwaltung

Unter diesen Prämissen ist davon auszugehen, dass bei einer Einwohnerzahl von ca. 8.000 Einwohnern eine Personalstärke in der Allgemeinen Verwaltung von ca. 2,1 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner erreichbar ist. Dieser Wert wird in dieser Prüfung als anzustrebender Referenzwert für die fusionierten Prüfkörperschaften herangezogen und ist Grundlage für die Berechnung der Ergebnisverbesserungspotenziale.

Ansicht 98 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial²⁰⁰ für die Allgemeine Verwaltung nach einer Gemeindefusion. Dabei wird die Annahme getroffen, dass

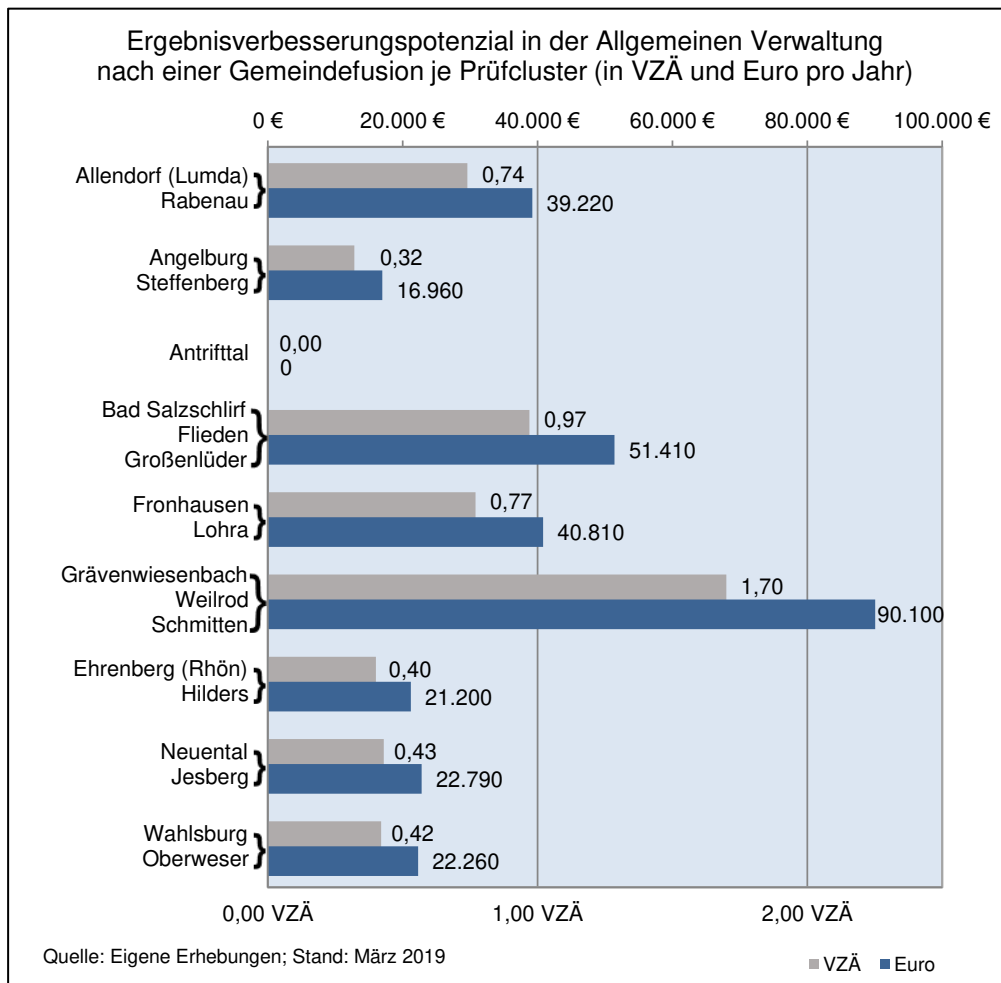
197 Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

198 Eine „unfreiwillige“ Fusion in Form einer Gebietsreform war nicht Untersuchungsgegenstand.

199 Vgl. 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 119.

200 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittliches Entgelt von 53.000 Euro angesetzt. Dies entspricht der Eingruppierung nach E 9a Stufe 3 (Quelle: Entgelttabelle TVöD VKA 2018). Basiswert war der in den Schlussberichten ausgewiesene Minderbedarf an VZÄ je 1.000 Einwohner gegenüber dem unteren Quartil von 2,18 VZÄ.

die in Ansicht 90 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale der einzelnen Kommunen bereits umgesetzt wurden, z.B. durch eine ausgebautere Interkommunale Zusammenarbeit.



Ansicht 98: Ergebnisverbesserungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung nach einer Gemeindefusion je Prüfcluster (in VZÄ und Euro pro Jahr)

Die Ansicht verdeutlicht, dass in den Prüfclustern Optimierungspotenziale von 0,32 Vollzeitäquivalenten in Angelburg/Steffenberg bis hin zu 1,70 Vollzeitäquivalenten in Grävenwiesbach/Weilrod/Schmitten erreichbar sind.

Durch die Änderungen von Organen und Strukturen, z.B. durch den Wegfall von Bürgermeisterstellen bzw. die Anpassung der Gremien wie Gemeindevertretung und Gemeindevorstand, ergeben sich weitere Ergebnisverbesserungspotenziale:

Die Anzahl der Sitze in den Gemeindevertretungen beträgt bei Gemeinden bis 3.000 Einwohnern 15 Sitze, von 3.001 bis 5.000 Einwohnern 23 Sitze, bei einer Einwohnerzahl zwischen 5.001 und 10.000 Einwohnern 31 Sitze, zwischen 10.001 und 25.000 Einwohnern 37 Sitze (§ 38 Absatz 1 HGO). Somit würde sich bei einer Fusion die Gesamtanzahl der Sitze der Gemeindevertretungen, die am Fusionsprozess beteiligt sind, reduzieren.

Die Besoldungsgruppen der hauptamtlichen Bürgermeister orientieren sich an der Einwohnerzahl (§ 2 Absatz 1 KomBesDAV²⁰¹). In der Prüfung wurden für

201 Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit (Kom-BesDAV) vom 17. Februar 2014, GVBl. 2014 S. 54

kleine und mittlere Städte und Gemeinden folgende durchschnittliche Personalkosten zugrunde gelegt:²⁰²

Durchschnittliche Personalkosten der Bürgermeister		
Gemeindegröße	Besoldungsgruppe	Personalkosten
bis zu 2.000 Einwohner	A 15	135.000 €
bis zu 10.000 Einwohner	A 16	150.000 €
bis zu 15.000 Einwohner	B 2	157.000 €
bis zu 20.000 Einwohner	B 3	168.000 €
bis zu 30.000 Einwohner	B 4	175.000 €

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2019

Ansicht 99: Durchschnittliche Personalkosten der Bürgermeister

Bei einer Fusion entfallen je nach Anzahl der beteiligten Gemeinden eine oder mehr Bürgermeisterstellen. Im Vergleichsring dieser Prüfung würde bei sechs Prüfclustern (ohne Antriftal) jeweils eine Bürgermeisterstelle (A 16) entfallen. Dies führt zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von 150.000 Euro je Prüfcluster. Bei den Prüfclustern Bad Salzschlirf/Flieden/Großenlüder sowie Grävenwiesbach/Schmitten/Weilrod wären bei einer Fusion die Personalkosten nach der Besoldungsgruppe B 4 anzusetzen, denen der Wegfall von drei A 16-Stellen gegenüber zu stellen ist. Dies führt zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von 275.000 Euro je Prüfcluster.

Herzstück des Finanzausgleichssystems für die Prüfkörperschaften sind die Schlüsselzuweisungen, die der allgemeinen Stärkung der Finanzkraft der Kommunen dienen. Das Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen²⁰³ besagt, dass Gemeinden für die Untergruppe nach § 7 Absatz 3 Nr. 3 Buchst. b eine um 9 Prozent höhere Bedarfsmesszahl zugewiesen bekommen (109 Prozent) als Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohnern.

Kommunaler
Finanzausgleich

Ansicht 100 zeigt die Einwohnerzahlen der Kommunen sowie die Größe der fusionierten Gemeinden.

202 Personalkostentabelle für die Kostenberechnungen in der Verwaltung vom 18. April 2018 (Personalkostentabelle für das Jahr 2017), StAnz. 2018, S. 605. Die durchschnittlichen Personalkostensätze beinhalten Grundgehälter und Familienzuschläge, Zulagen, Zuschläge, vermögenswirksame Leistungen (ohne Arbeitnehmer-Sparzulage), sonstige Aufwendungen, die Sonderzahlung nach dem Hessischen Sonderzahlungsgesetz, inkl. monatlicher Grundbetrag, der Sonderbetrag für Kinder sowie der jährliche Festbetrag (früher Urlaubsgeld). Nicht enthalten sind Arbeitsplatzkosten.

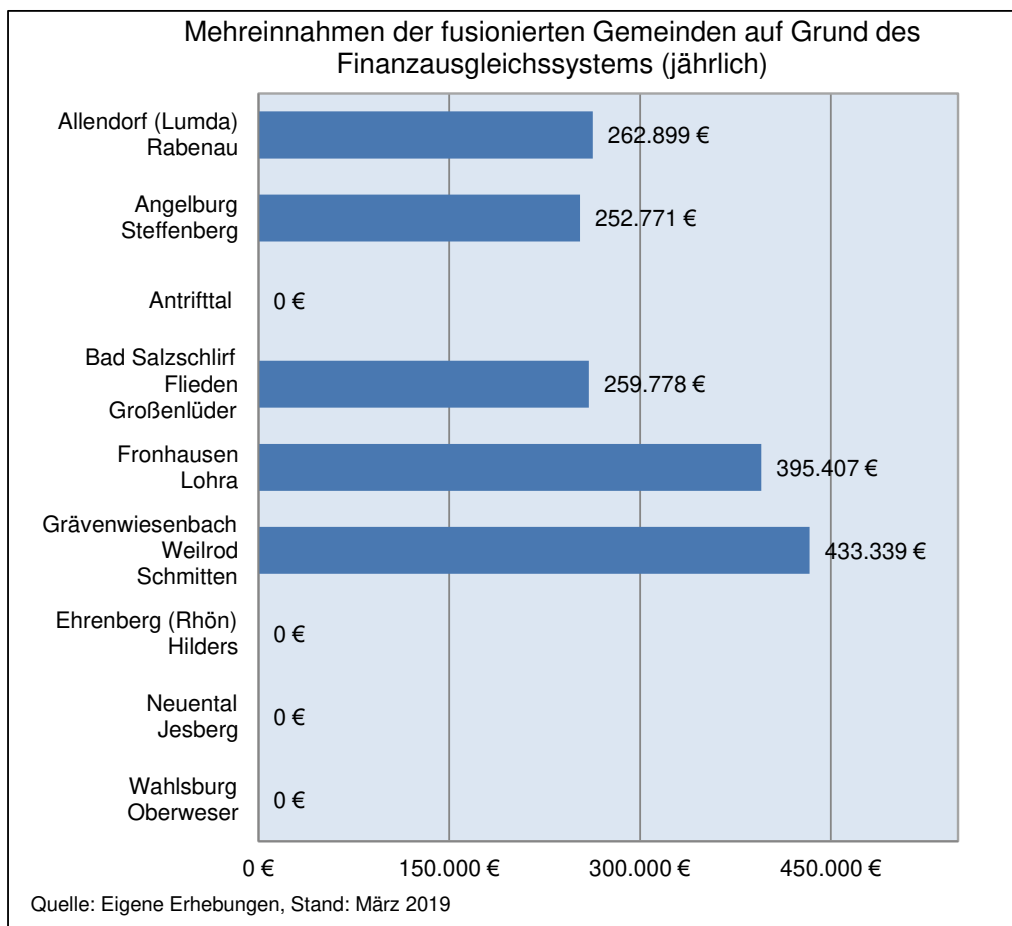
203 Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 23. Juli 2015, GVBl. S. 298, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. September 2018, GVBl. S. 599

Einwohnerzahlen		
	Einwohner ¹⁾	Einwohner einer fusionierten Gemeinde
Allendorf (Lumda)	4.124	9.205
Rabenau	5.081	
Angelburg	3.573	7.587
Steffenberg	4.014	
Antrifttal	1.886	1.886
Bad Salzschlirf	3.347	20.641
Flieden	8.751	
Großenlüder	8.543	
Fronhausen	4.129	9.577
Lohra	5.448	
Ehrenberg (Rhön)	2.594	7.271
Hilders	4.677	
Grävenwiesbach	5.364	21.270
Schmitten	9.359	
Weilrod	6.657	
Jesberg	2.325	5.374
Neumental	3.049	
Oberweser	3.227	5.266
Wahlsburg	2.039	

¹⁾ Bevölkerung in den hessischen Gemeinden am 30. September 2017, Hessisches Statistisches Landesamt
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2019

Ansicht 100: Einwohnerzahlen

Ansicht 101 zeigt mögliche jährliche Mehreinnahmen der fusionierten Gemeinden auf Grund der höheren Bedarfsmesszahl für Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern.



Ansicht 101: Mehreinnahmen der fusionierten Gemeinden auf Grund des Finanzausgleichssystems (jährlich)

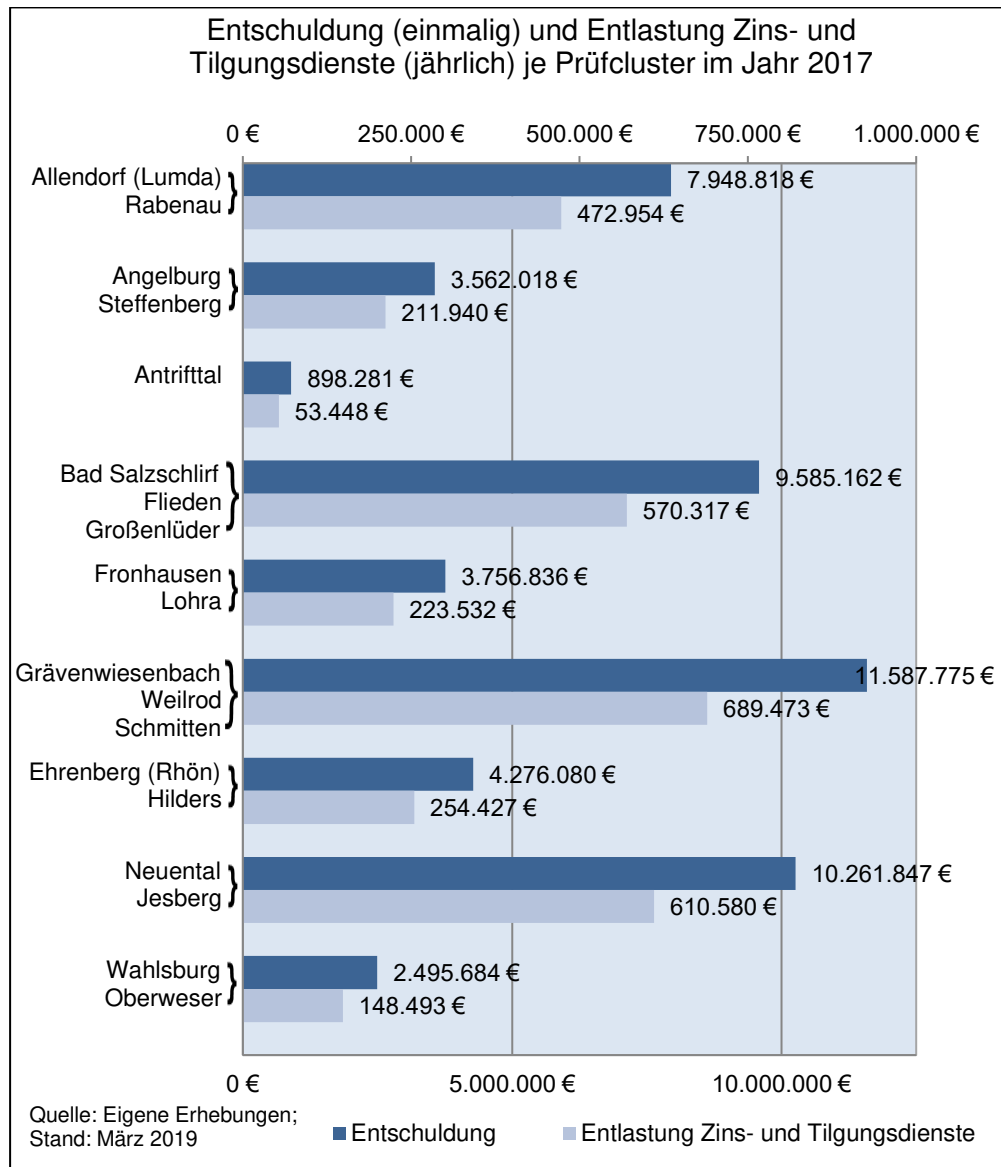
Die Ansicht verdeutlicht, dass in fünf Prüfclustern eine Fusion der Gemeinden zu einer Einwohnerzahl von über 7.500 Einwohnern führen würde. In der Gesamtbetrachtung könnten die fusionierten Gemeinden jährliche Mehreinnahmen von rund 253.000 Euro (Angelburg und Steffenberg) bis zu rund 433.000 Euro (Grävenwiesbach, Weilrod und Schmitten) erreichen.

Das Land Hessen stellt fusionierten Kommunen im Kommunalen Schutzschirm nicht verwendetes Geld zur Entschuldung zur Verfügung. Damit wird ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, auch trotz unterschiedlicher Schuldenstände der Kommunen, Gemeindefusionen anzugehen. Die Entschuldung kann nach § 2 Absatz 2 SchuSG bis zu 46 Prozent der Schulden der Kernhaushalte betragen und Investitionskredite, Kassenkredite und Schulden der Eigenbetriebe ablösen.²⁰⁴

Entschuldung durch das Land Hessen

Ansicht 102 stellt die einmalige Entschuldung durch das Land Hessen sowie die jährliche Entlastung der kommunalen Haushalte im Bereich der Zins- und Tilgungsdienste je Prüfcluster im Vergleich dar.

204 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG), vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128), in der Fassung vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59) sowie vgl. Pressekonferenz des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport/Hessischen Ministeriums der Finanzen am 22. März 2016 in Wiesbaden

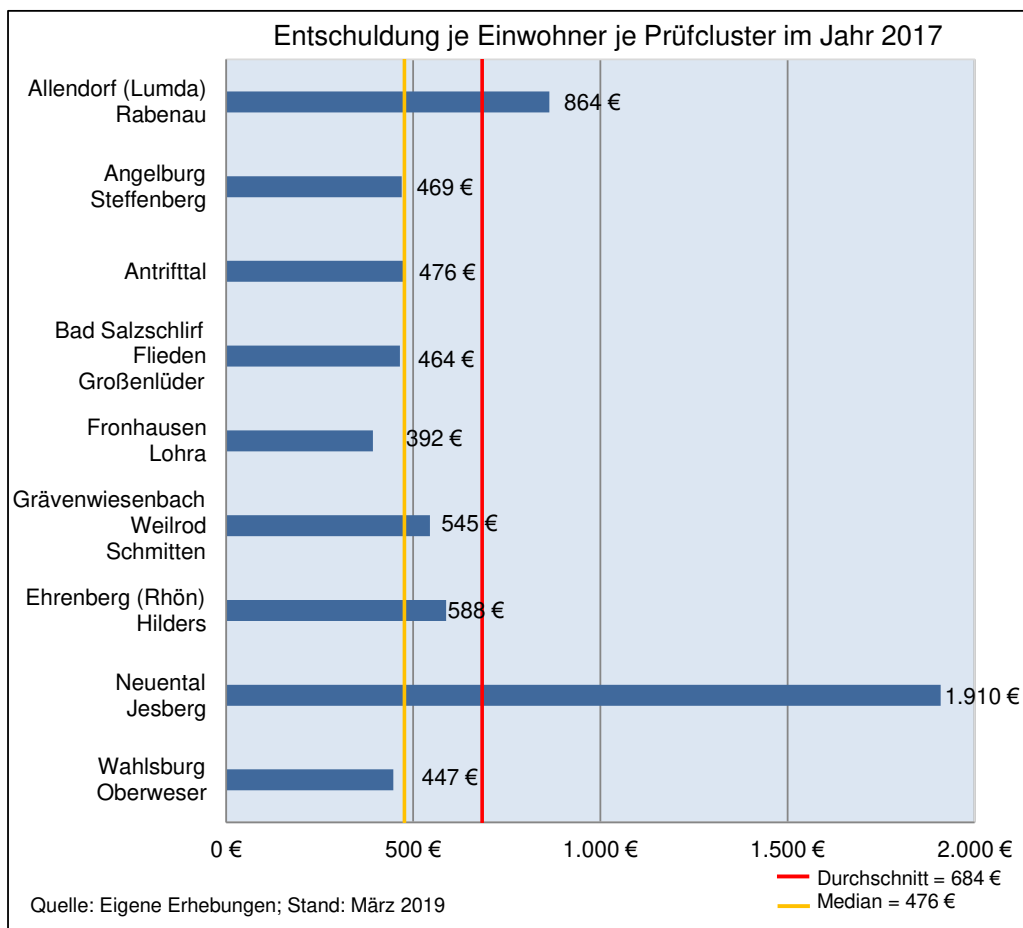


Ansicht 102: Entschuldung (einmalig) und Entlastung Zins- und Tilgungsdienste (jährlich) je Prüfcluster im Jahr 2017

Die Ansicht macht deutlich, dass im Fusionsfall und ausgehend von einer Entschuldung von bis zu 46 Prozent der Kreditverbindlichkeiten im Kernhaushalt die Prüfkörperschaften jährlich bis zu rund 689.500 Euro (Grävenwiesbach, Weilrod und Schmitten) bei den Zins- und Tilgungsdiensten entlastet würden. Insgesamt beträgt die Höhe der jährlichen Entlastung rund 3,2 Millionen Euro.

Alternativ zu einer Entschuldung von bis zu 46 Prozent der Kreditverbindlichkeiten wurden in den Beratungsgesprächen zwischen Kommune und Hessischen Ministerium des Innern und für Sport auch maximale Entschuldungsbeträge je Einwohner erörtert. Die mangelnde Verbindlichkeit wurde jedoch von den fusionswilligen Gemeinden für die weitere Beratung in den Gemeindevertretungen als nicht förderlich erachtet.

Ansicht 103 zeigt für die Prüfcluster die einmalige Entschuldung je Einwohner, wenn der Schuldenerlass für die Gemeinden bei 46 Prozent liegt.



Ansicht 103: Entschuldung je Einwohner je Prüfcluster im Jahr 2017

Die Ansicht macht deutlich, dass in vier Prüfclustern die Entschuldung rund 450 bis 500 Euro je Einwohner beträgt. Daraus kann ein Orientierungswert für eine maximale Entschuldung je Einwohner abgeleitet werden, der dann in Beratungsgesprächen zu freiwilligen Gemeindefusionen herangezogen werden kann. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zudem, eine verbindliche Leitlinie, in der insbesondere das Verfahren zur Kreditablösung geregelt ist, für die Entschuldung von fusionswilligen Gemeinden zur Verfügung zu stellen.²⁰⁵

Neben den aufgezeigten Entlastungen für die fusionierten Körperschaften entstehen auch Transaktionskosten zur Vorbereitung und Umsetzung der Gemeindefusion. Diese sind zum Beispiel:

Belastungen

- Interner Personalaufwand der Verwaltungen zur Steuerung des „Projektes Gemeindefusion“ in den beteiligten Körperschaften sowie Kosten der Begleitung des Veränderungsprozesses (z.B. Teambuilding, Schulungen)
- Übernahme von Verwaltungsaufgaben, die bislang durch die Bürgermeisterfunktion wahrgenommen wurden
- Harmonisierung der Verwaltungsstrukturen, der IT und der Corporate Identity
- Beauftragung einer Machbarkeitsstudie

²⁰⁵ Das Hessische Ministerium der Finanzen hat am 2. Oktober 2019 einen Entwurf „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes (Schutzschirmverordnung – SchuSV)“ in die Abstimmung gegeben, die die Regelungen für Gemeindefusionen präzisieren soll.

- Ggf. Beauftragung von Externen, z. B. zur Klärung rechtlicher Fragestellungen, Erstellen eines Grenzänderungsvertrages
- Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, z.B. Bürgerveranstaltungen, Informationsflyer, Moderation
- Mögliche Umbaumaßnahmen zur Zusammenführung der Verwaltungen
- Mögliche Versorgungslasten ehemaliger Bürgermeister
- Umgang mit örtlichen Besonderheiten (z.B. Kurort, Tourismus, Gewerbe)

Auswirkungen einer Gemeindefusion sind zudem in Bezug auf Belastungen der Bürgerschaft zu betrachten. Hier sind unter anderem zu nennen:

- Umbenennung von Straßen
- Neue Postleitzahl
- Standards bei freiwilligen Leistungen, z.B. der Förderung von Vereinen
- Harmonisierungsbedarfe bei den Belastungen durch Steuern, Gebühren und Abgaben

Die besondere Bedeutung der bürgerorientierten Betrachtung einer Gemeindefusion wird am Beispiel des negativen Bürgerentscheids in den Kommunen Angelburg und Steffenberg deutlich.

Warum scheiterte der Fusionsgedanke in Angelburg und Steffenberg?

Der Bürgerentscheid in Angelburg und Steffenberg scheiterte nur knapp:

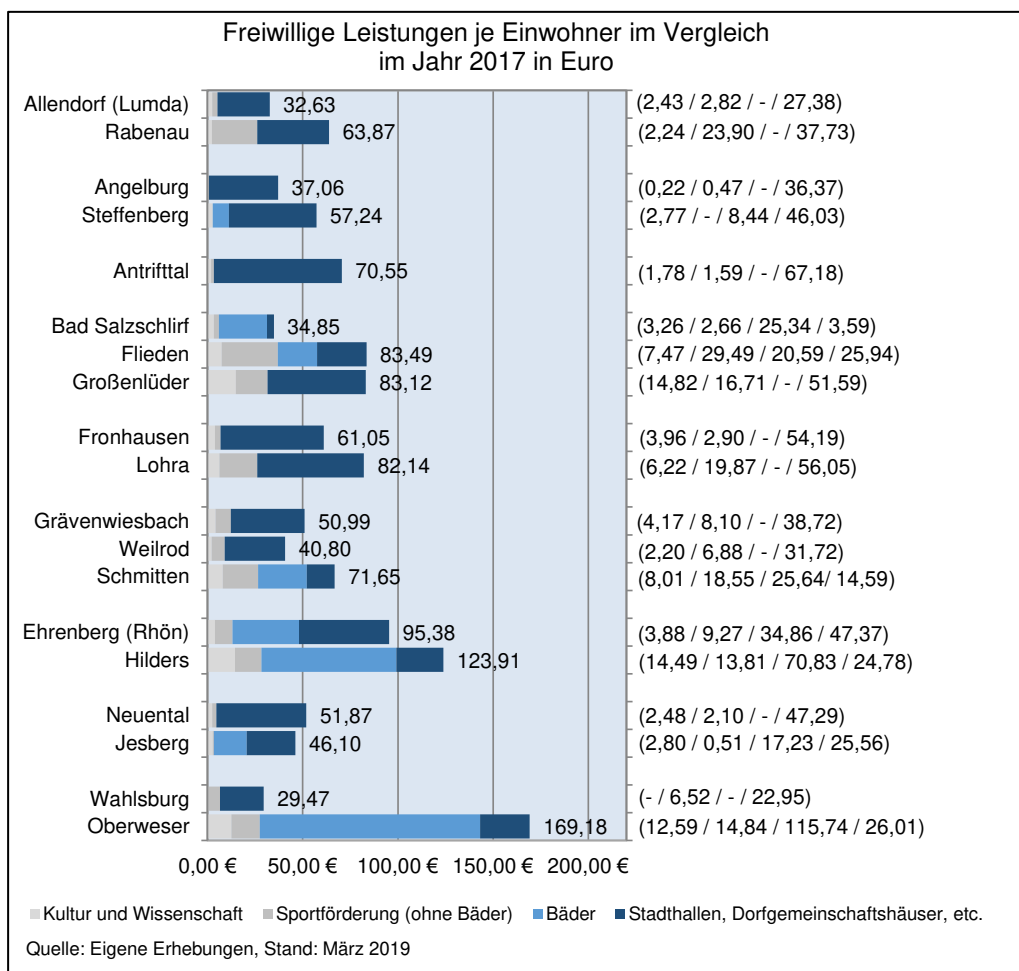
In Steffenberg stimmten rund 47 Prozent für eine Gemeindefusion, in Angelburg lag die Zustimmung bei rund 52 Prozent. Als Gründe für das Ergebnis wurden genannt:

- Der neue Name der Fusionsgemeinde sowie der Umgang mit doppelten Straßennamen waren bis zum Bürgerentscheid nicht geregelt.
- Es wurden nur die positiven Aspekte aus Sicht der offiziellen Funktionsträger dargestellt.
- Entstehende Zusatzkosten, wie z.B. Umbaumaßnahmen Rathaus Steffenberg als vorgesehener künftiger Sitz der Verwaltung und mögliche Versorgungslasten bisheriger Bürgermeister, wurden den Mehreinnahmen bzw. Schuldenerlassen nicht gegengerechnet.
- Konkrete Nachteile für die Bürgerschaft, wie z.B. neue Postleitzahl, neuer Ortsname, neue Straßennamen, die entsprechende Änderungsmeldungen bei Post, Telefon, Bank und Versorgern notwendig machen, wurden nicht benannt.
- Das über das Finanzielle hinaus sich ergebende Positive für den Bürger wurde aus Sicht der Bürgerschaft nicht deutlich genug herausgestellt (ggf. Verzicht auf Schließung von Einrichtungen). Alleine die Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinde „berührte“ die Bürger kaum.
- Kritische Reaktionen im Rahmen der ersten Bürgerversammlung wirkten sich negativ auf den folgenden Prozessverlauf aus.
- Die Regelung des Schuldenerlasses war für die beiden Gemeinden nicht besser als die Regelungen für Schutzschirmkommunen.
- Der Zeitraum des Fusionsprozesses im engeren Sinne von zehn Monaten war zu kurz.
- Vereinzelte Multiplikatoren aus den Ortsteilen hatten eine aktive Oppositionsrolle (z.B. Verteilen von Flyern) eingenommen, die durch Gegenstimmen den Unmut über die angedachten Fusionsabsichten der Gemeindevertretungen Ausdruck verleihen wollten.

Die Ausgestaltung der freiwilligen Leistungen sowie die Erhebung von Abgaben und Gebühren sind im Zuge einer Gemeindefusion zu harmonisieren. Ausgehend von der Intention dieser Prüfung, den Prüfkörperschaften auch mögliche Wege hin zu einer Gemeindefusion aufzuzeigen, werden die freiwilligen Aufgaben nicht unter dem Blickwinkel eines Ergebnisverbesserungspotenzials betrachtet. Vielmehr wird hier der Handlungsbedarf für den Fall eines Gemeindefusionszusammenschlusses dargestellt.

Dazu wurden die freiwilligen Leistungen für „Kultur und Wissenschaft“ (Produktbereich 04), „Sportförderung und Bäder“ (Produktbereich 08) und „Stadthallen, Dorfgemeinschaftshäuser, Mehrzweckhallen etc.“ (Produktbereich 15) erhoben.

Ansicht 104 zeigt die freiwilligen Leistungen der Kommunen im Vergleich.



Ansicht 104: Freiwillige Leistungen je Einwohner im Vergleich im Jahr 2017 in Euro

Die Ansicht macht deutlich, dass die Ausgaben für freiwillige Leistungen je Einwohner eine hohe Bandbreite - auch innerhalb der Prüfcluster - aufweisen. In der Gemeinde Wahlsburg lag der Betrag mit 29,47 Euro je Einwohner am niedrigsten. Den höchsten Betrag wies die Gemeinde Oberweser mit 169,18 Euro je Einwohner auf.

Unterschiede bei den freiwilligen Leistungen müssen im Falle einer Gemeindefusion auf einen möglichen Harmonisierungsbedarf hin untersucht werden. Bei gravierenden Unterschieden bei den freiwilligen Leistungen, zum Beispiel bei der Vereinsförderung, sollte dies im Zuge der Einbindung der unterschiedlichen Zielgruppen erörtert und gegebenenfalls in einem Grenzänderungsvertrag geregelt werden.

Als weiteren Schwerpunkt betrachtete die Überörtliche Prüfung die kommunalen Einnahmen aus dem Blickwinkel der Bürger.

Dabei wird deutlich, wie stark sich eine unterschiedliche Gebühren- und Hebesatzpolitik auf die Einwohner in absoluten Euro-Beträgen auswirkt. Analysiert wird, welchen Betrag eine Modellfamilie in der Gemeinde pro Jahr und unabhängig vom Anbieter der Leistung zu zahlen hat. Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern (eines davon im Kindergartenalter) mit einem Bruttoeinkommen von zusammen 45.000 Euro und bewohnt ein Einfamilienhaus im Eigentum. Die Familie übernimmt in dem betrachteten Jahr außerdem die Kosten einer Bestattung.²⁰⁶

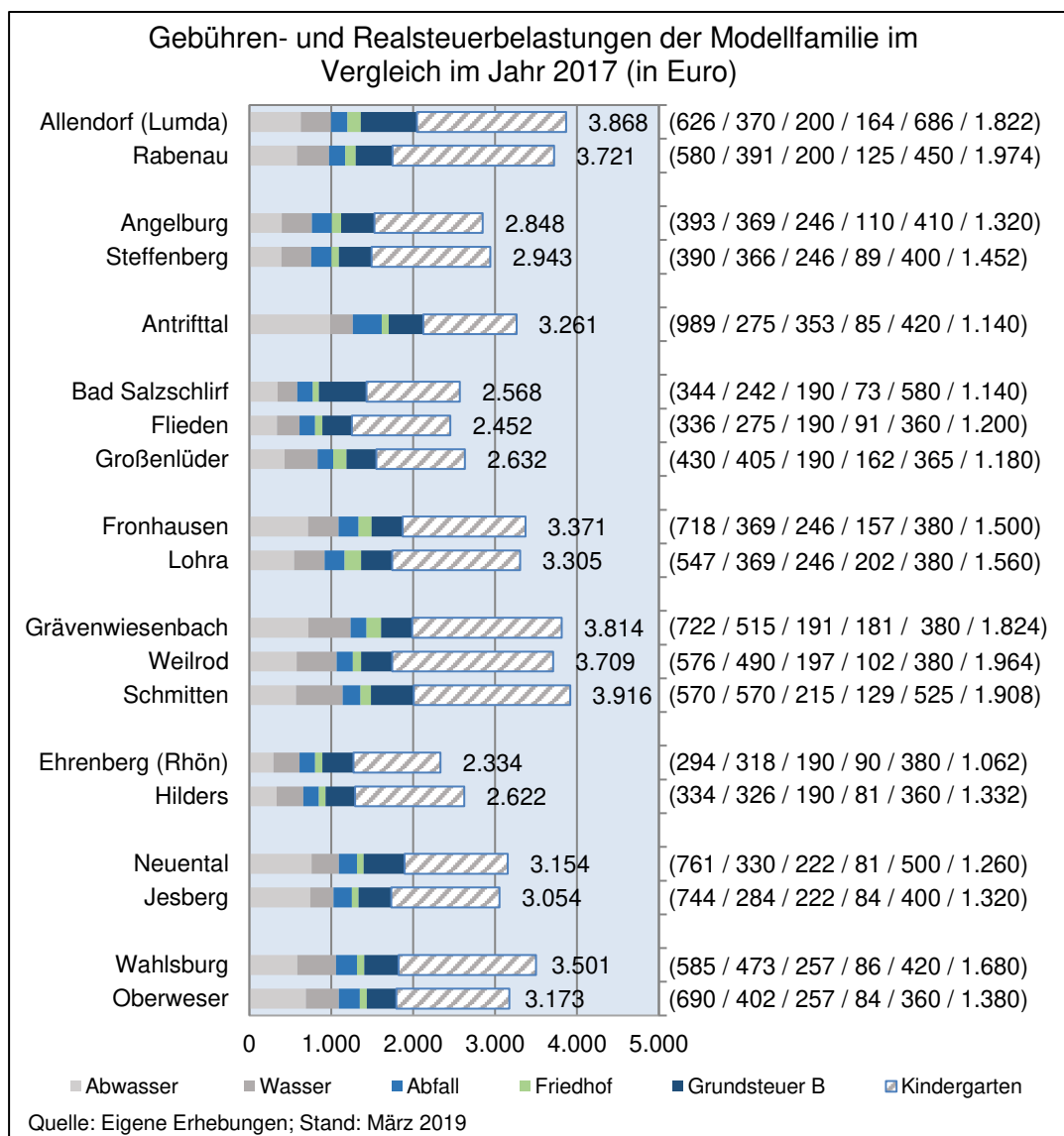
Folgende Zahlungen an die jeweilige Gemeinde fallen an:

- Abwassergebühren: alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem jährlichen Abwasservolumen von 150 m³ beziehungsweise einer versiegelten Fläche von 100 m²
- Gebühren für die Wasserversorgung: alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem jährlichen Wasserbezug von 150 m³
- Standardisierte Abfallgebühren: alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei 120 Litern Restmüll im Jahr
- Gebühren für das Bestattungswesen: Aufbewahrung eines Toten für zwei Tage mit Benutzung der Trauerhalle / Friedhofskapelle inklusive Reinigung, Bestattung in einem Reihengrab unter Inanspruchnahme von vier Sargträgern sowie einer jährlichen Grabmiete
- Grundsteuer B: die Belastung bei einem Messbetrag von 100 Euro.
- Kindertageseinrichtungen:
Mit der Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) wurde ab dem 1. August 2018 der Besuch des Kindergartens in Hessen vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt für sechs Stunden täglich freigestellt. Die Gemeinden erhalten dafür vom Land eine Pauschale in Höhe von 135,60 Euro je in der Gemeinde gemeldeten Kind und Monat. Die neue Rechtslage führt seit dem Jahr 2018 zu einem geänderten Gebührenanteil für die Betreuung in den Kindergärten.²⁰⁷

Ansicht 105 zeigt die Gebühren- und Realsteuerbelastungen der Modellfamilie im Vergleich.

206 Die Bestattungskosten werden mit dem Faktor 0,1 gewichtet.

207 Da die Änderung der Rechtslage erst zum 1. August 2018 in Kraft getreten ist, wurden für den Prüfungszeitraum 2013 bis 2017 noch die Betreuungskosten für die Vormittagsbetreuung eines Ü3-Kindes angesetzt.



Ansicht 105: Gebühren- und Realsteuerbelastungen der Modellfamilie im Vergleich im Jahr 2017 (in Euro)

Die Bürger der Gemeinde Ehrenberg (Rhön) waren im Jahr 2017 mit 2.334 Euro pro Familie am niedrigsten belastet. Die Bürger der Gemeinde Schmitten hatten im gleichen Jahr mit 3.916 Euro am meisten zu zahlen. Die Spanne zwischen der niedrigsten und der höchsten Gebühren- und Realsteuerbelastung im Vergleichsring betrug somit 1.582 Euro im Jahr 2017. Die geänderte Rechtslage zum 1. August 2018 wird den Gebührenanteil für die Betreuung in den Kindertageseinrichtungen verändern.

Diese Auswertung zeigt die Heterogenität in der Gebühren- und Realsteuerbelastung. Im Falle einer freiwilligen Fusion besteht hinsichtlich der Anpassungen Handlungsbedarf.

Wenn Kommunen freiwillig fusionieren, führt dies zu kommunalverfassungsrechtlichen Änderungen, die zu regeln sind. Dies wirkt sich auf die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bedingungen aus und trägt damit entscheidend zur Identifikation mit der neuen Fusionskommune bei. Die Überörtliche Prüfung hat darauf aufbauend nicht abschließende Inhalte und Regelungsbedarfe sowie Formulierungsvorschläge für einen Grenzänderungsvertrag zusammengestellt (Ansicht 106 sowie den Anhang auf Seite 191 ff.).

Regelungsbedarfe
Grenzänderungs-
vertrag

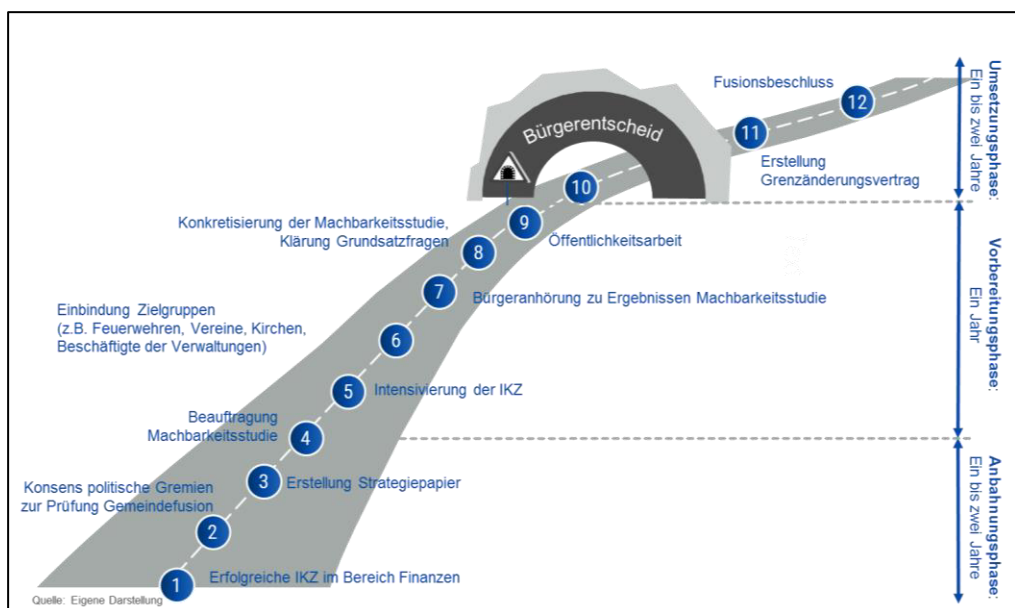
Inhalt des Grenzänderungsvertrags	Regelungsbedarf und Formulierungsvorschläge
<ol style="list-style-type: none"> 1. Präambel 2. Zusammenschluss 3. Name 4. Postleitzahl 5. Straßennamen 6. Wappen, Flagge und Logo 7. Rechtsnachfolge 8. Rechte und Pflichten der Bürger und Einwohner 9. Zusammensetzung der kommunalen Organe 10. Ortsrecht 11. Bauleitplanung 12. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung 13. Sonstige Gebühren-/Beitragsatzungen 14. Mitgliedschaften und sonstige Beteiligungen 15. Beschäftigte 16. Personalvertretung 17. Standort der Verwaltung/Organisationsstruktur 18. Ehemalige Bürgermeister bzw. Versorgungsempfänger 19. Bestellungen, Berufungen und Beauftragungen 20. Allgemeine finanzwirtschaftliche Regelungen (Haushalt, Jahresabschluss, Eröffnungsbilanz) 21. Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss zum 31. Dezember 20xx und Vorjahre 22. Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 20xx 23. Haushaltsplanung 20xx 24. Festlegung Wahlbezirke / Stimmbezirke 25. Orts- und Schiedsgerichte 26. Brand- und Katastrophenschutz / Feuerwehr 27. Jagdrecht 28. Wohlverhalten 	<div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px;">1 Präambel</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>Leitlinien der Fusion</p> <ul style="list-style-type: none"> » Der Grenzänderungsvertrag und die darauf aufbauende Gemeindefusion sollen ein einheitliches Handeln sichern und die wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen und sozialen Bedingungen in der Gemeinde xxx nach Kräften verbessern. Einrichtungen im Sinne des § 19 HGO leisten hierzu einen wesentlichen Beitrag. » Ziele der Fusion sind schließlich, die notwendige soziale und technische Infrastruktur in allen Ortsteilen zu sichern und die Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger so niedrig wie möglich zu halten. » Der Zusammenschluss ist ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. </div> <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-top: 10px;">2 Zusammenschluss</div> <div style="border: 1px solid #ccc; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p>Beschreibung des Gemeindegebietes, Benennung der Gemeinden, die sich zusammenschließen</p> <ul style="list-style-type: none"> » Die Gemeinden yyy schließen sich zum 1. Januar 20xx zu einer Gemeinde zusammen. </div> <div style="background-color: #0056b3; color: white; padding: 2px; margin-top: 10px; text-align: center;">[.] [.]</div>

Ansicht 106: Auszug Regelungsbedarfe und Formulierungsvorschläge für einen Grenzänderungsvertrag

6.7 Verfahrensmodell zur Gemeindefusion

Der Erfolg einer Gemeindefusion hängt maßgeblich von einer vorausschauenden Projektplanung, der Einbeziehung aller Beteiligten, Identifikation von Promotoren sowie einer auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmten Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ab.

Die bisherigen Projektverläufe im Zuge von Fusionsüberlegungen der Prüfkörperschaften haben deutlich gemacht, dass unterschiedliche Vorgehensweisen eingeschlagen wurden. Dies ist jeweils abhängig von den örtlichen Verhältnissen und Rahmenbedingungen, bspw. hinsichtlich Infrastruktur, bisheriger Erfahrungen im Rahmen der IKZ oder übergemeindlicher Vernetzungen zum Beispiel von Vereinen. Die in Ansicht 107 dargestellte Vorgehensweise dient als Orientierung. Hierbei sind die wichtigsten Meilensteine eines Fusionsprozesses dargestellt, wobei die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Schritte auch variieren kann.



Ansicht 107: Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion

Grundlage einer erfolgreichen Gemeindefusion ist eine erfolgreiche Interkommunale Zusammenarbeit, vorzugsweise im Bereich Finanzen. Zudem muss in den gemeindlichen Gremien Konsens zur Prüfung einer Gemeindefusion bestehen. Darauf aufbauend ist zunächst ein internes übergemeindliches Strategiepapier zu entwickeln, in dem die Projektorganisation sowie die Grundzüge zum Vorgehen beschrieben werden. Für die Projektorganisation sollten zum einen die jeweiligen Bürgermeister und leitenden Verwaltungsmitarbeiter in einer Projektgruppe vertreten sein und die inhaltliche Erarbeitung der einzelnen Meilensteine koordinieren. Darüber hinaus sollten flankierend Vertreter aus den Gemeindevertretungen in eine Steuerungsgruppe einbezogen werden, um als Multiplikatoren in den politischen Gremien auftreten zu können und wichtige Entscheidungen zu Meilensteinen vorzubereiten. Die Beauftragung einer Machbarkeitsstudie muss von den Gemeindevertretungen beschlossen und die Zielrichtung der Studie gemeinsam vereinbart werden. An den Ergebnissen der Studie sollte die Projektgruppe aktiv beteiligt werden. Zwischenergebnisse sind durch die Steuerungsgruppe abzunehmen. Aufbauend auf den Erfahrungen der Zusammenarbeit im Bereich des Finanzwesens sollte zudem die Interkommunale Zusammenarbeit auch in anderen Aufgabenbereichen der laufenden Verwaltung sukzessive intensiviert werden.

Nach Vorliegen der Machbarkeitsstudie sind maßgebliche Zielgruppen aus den Gemeinden in Form von Informations- und Diskussionsveranstaltungen über den Prozess zu informieren. Dies dient auch der Vorbereitung von Bürgeranhörungen zu den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie. Die Bürgeranhörungen sollten nach Möglichkeit von Vertretern begleitet werden, deren Gemeinden bereits erfolgreich fusioniert sind. Die offene Thematisierung möglicher Schwierigkeiten und Nachteile einer Fusion dient der Akzeptanz eines derartigen Projektes.

Die von den beteiligten Kommunen umzusetzenden Beschlüsse zum Bürgerentscheid sind auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sowie der Bürgeranhörungen vorzubereiten. Dabei bestehende Vorbehalte gegen die Gemeindefusion sind aufzunehmen, auszuräumen und aufgekommene Grundsatzzfragen zu klären. Nach gleichlautenden Beschlüssen zum Bürgerentscheid sind geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und weiterer Einbindung von Interessengruppen zu ergreifen. Beispielsweise können ein themenbezogener gemeinsamer Internetauftritt, Informationsflyer sowie weitere Informationsveranstaltungen in Ortsteilen oder Vereinen den Bürgerentscheid vorbereiten. Nach erfolgreichem Bürgerentscheid sind die Regelungen für den Grenzänderungsvertrag zu erarbeiten und entsprechend zu beschließen.

6.8 Ausblick

Solange der finanzielle Handlungsdruck auf die Kommunen wegen steigender Steuererträge nicht spürbar wird, werden umfangreiche Aufgabenwahrnehmungen im Rahmen einer IKZ oder eines Gemeindeverwaltungsverbandes nur sukzessive realisiert. Bei einer Anbahnung einer vollumfänglichen Zusammenarbeit wird die Gemeindefusion als Alternative durch die Kommunen mit geprüft werden.

Zwei Entwicklungen werden für die Gemeindefusion von zentraler Bedeutung sein: Zum einen besteht personalwirtschaftlicher Handlungsdruck, der durch das Ausscheiden von rund einem Drittel der Beschäftigten in den nächsten zehn Jahren erzeugt wird. Qualifizierte Personalbedarfe sind durch kleine Verwaltungen, die keine Entwicklungsperspektiven aufzeigen können, zunehmend schwierig zu decken.

Zum anderen gehen die Bevölkerungsprognosen für das Land Hessen²⁰⁸ bis zum Jahr 2060 von weiter sinkenden Einwohnerzahlen, insbesondere im ländlichen Bereich, aus. Dies wirkt sich mittelbar auf den Umfang des in den kommunalen Körperschaften vorzuhaltenden Leistungsangebots aus und wird die Notwendigkeit von freiwilligen Gemeindezusammenschlüssen erhöhen.

Das Land Hessen bietet mit seinen Beratungsangeboten für fusionswillige Kommunen einen wichtigen Beitrag, um die örtliche Diskussion zu unterstützen. Finanzielle Vorteile durch Entschuldungshilfen des Landes und die Modalitäten des Kommunalen Finanzausgleichs für Kommunen über 7.500 Einwohner werden die Entscheidung für eine Gemeindefusion nur nachrangig beeinflussen. Gleichwohl ist eine Planungssicherheit für die Kommunen hinsichtlich der finanziellen Anreize durch das Land für die Diskussionen der politischen Entscheider zu schaffen.

Auch die Entwicklungen in anderen Bundesländern zeigen, dass das Land Hessen mit dem eingeschlagenen Weg der Unterstützung von freiwilligen Fusionen richtig liegt: Beispielsweise regeln in Mecklenburg-Vorpommern seit dem Jahr 2016 das „Gemeinde-Leitbildgesetz“²⁰⁹ und die darauf aufbauende Fusionsverordnung freiwillige Gemeindefusionen. Zielgruppen der Förderung sind hier insbesondere Gemeinden unter 8.000 Einwohner. Der Wegfall einer Gemeinde wird zunächst pauschal mit 200.000 Euro gefördert. Zusätzlich zu dieser Zuweisung ist bei der Fusion eine finanzielle Förderung auch durch die Gewährung von Konsolidierungszuweisungen mit maximal 400.000 Euro vorgesehen. Neben finanziellen Anreizen setzt auch Mecklenburg-Vorpommern auf die Beratung der Gemeinden: Für die Begleitung des Fusionsprozesses sind auf Kreisebene entsprechende Koordinationsstellen eingerichtet.

208 Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Bevölkerung in Hessen 2060, 2. aktualisierte Auflage, Mai 2016

209 Gemeinde-Leitbildgesetz (GVOBL. M-V S. 461) und die darauf basierende Fusionsverordnung, in Kraft getreten am 21. Juli 2016 (GVOBL. M-V S. 530)

6.9 Anhang

Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag		
Inhalt	Regelungsbedarf	Formulierungsvorschlag
Präambel	Leitlinien der Fusion	Der Grenzänderungsvertrag und die darauf aufbauende Gemeindefusion sollen ein einheitliches Handeln sichern und die wirtschaftlichen, kulturellen, ökologischen und sozialen Bedingungen in der Gemeinde xxx nach Kräften verbessern. Einrichtungen im Sinne des § 19 HGO leisten hierzu einen wesentlichen Beitrag. Ziele der Fusion sind schließlich, die notwendige soziale und technische Infrastruktur in allen Ortsteilen zu sichern und die Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger so niedrig wie möglich zu halten. Der Zusammenschluss ist ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.
Zusammenschluss	Beschreibung des Gemeindegebietes Benennung der Gemeinden, die sich zusammenschließen	Die Gemeinden yyy schließen sich zum 1. Januar 20xx zu einer Gemeinde zusammen.
Name	Zukünftiger Name der Gemeinde Ggf. Übernahme Stadtrecht Regelungen für Ortsteile	Die neue Gemeinde führt den Namen xxx. Ggf. Übernahme der bisher geführten Bezeichnung „Stadt“ (§ 13 Absatz 1 Satz 1 HGO). Die bisherigen Ortsteile der Gemeinde yyy werden Ortsteile der Gemeinde xxx. Diese behalten ihre bisherige Ortsteilbezeichnung.
Postleitzahl	Festlegung der neuen PLZ	Die Gemeinde xxx erhält die einheitliche Postleitzahl 00000.
Straßennamen	Umgang mit doppelten Straßennamen, Regelungen für Hausnummern	Doppelt vorhandene Straßennamen sind anzupassen.
Wappen, Flagge und Logo	Festlegung von Wappen, Flagge, Logo	Beschreibung des Gemeindegewappens, Flagge, Logo Beschreibung der Darstellung von Farben, Symbolen, Tieren
Rechtsnachfolge	Regelungen zur Rechtsnachfolge	Die Gemeinde xxx ist Rechtsnachfolgerin der bisherigen Gemeinden yyy. Die Gemeinde xxx tritt mit dem Tage der Rechtswirksamkeit des Zusammenschlusses in alle Rechte und Pflichten der bisherigen Gebietskörperschaften ein. Die Gemeinde xxx erfüllt insbesondere auch sämtliche Verpflichtungen, die die bisherigen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit Förderprogrammen, Flurbereinigungsverfahren, den integrierten kommunalen Entwicklungskonzepten (IKEK), oder ähnlichen Projekten eingegangen sind. Regelung zum Umgang mit Städte-/Gemeindepartnerschaften.
Rechte und Pflichten der Bürgerinnen/Bürger und Einwohnerinnen/Einwohner	Beschreibung von Rechten und Pflichten	Die Bürgerinnen/Bürger und Einwohnerinnen/Einwohner der Gemeinden yyy werden mit dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses Bürger und Einwohner (§ 8 HGO) der Gemeinde xxx mit allen Rechten und Pflichten (§§ 19 ff. HGO). Soweit die Wohnung oder der Aufenthalt in der bisherigen Gemeinde für Rechte und Pflichten der Einwohnerinnen/Einwohner maßgeblich ist, wird die Wohn- und Aufenthaltsdauer der Gemeinde ohne Unterbrechung angerechnet.

Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag		
Inhalt	Regelungsbedarf	Formulierungsvorschlag
Zusammensetzung der kommunalen Organe	Festlegung der Zusammensetzung der kommunalen Organe	Beschreibung, welche bisherigen kommunalen Organe der Gebietskörperschaften mit Wirkung des Zusammenschlusses untergehen. Festlegung des Nachwahltermins für die Gemeindevertretung. Regelungen der vorläufigen Gemeindevertretung. Regelungen über die Einteilung von Wahlbezirken. Festlegung der Wahl des Bürgermeisters/ Bürgermeisterin. Bestellung eines Staatsbeauftragten. Festlegung der Zahl der Ortsbeiräte. Festlegung der Zahl der Mitglieder Gemeindevertretung.
Ortsrecht	Festlegung von Ortsrecht, z. B. Hauptsatzung Hebesätze Grundsteuer A, B Gewerbesteuer Hundesteuer Vergnügungssteuer Ggf. weitere kommunale Steuern	Das Ortsrecht der bisherigen Gemeinden gilt bis zum Inkrafttreten des neuen Ortsrechts über den Zeitpunkt des Zusammenschlusses hinaus. Bis zur Wirksamkeit der vorläufigen Hauptsatzung der Gemeinde xxx bleiben die bisherigen Regelungen hinsichtlich der öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinden jedoch in Kraft. In ihrer konstituierenden Sitzung soll die vorläufige Gemeindevertretung folgende Satzungen beschließen. Hauptsatzung, Haushaltssatzung, Hebesatzsatzung (Grundsteuern A und B sowie Gewerbesteuer), Satzung über die Erhebung einer Hundesteuer, Vergnügungssteuer (ggf. weitere Steuern). Die einheitlichen Steuer- und Gebührensätze treten (ggf. rückwirkend) zum 1. Januar 2xxx in Kraft.
Bauleitplanung	Gültigkeit bestehender Bauleitplanung	Die bestehenden rechtskräftigen Flächennutzungs- und Bauungspläne der Gemeinden yyy gelten als solche der Gemeinde xxx ohne zeitliche Begrenzung fort, es sei denn, diese werden aufgehoben oder geändert.
Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung	Bestand bestehender Versorgungseinrichtungen Gültigkeit der Gebührensatzungen	Die bisherigen öffentlichen Einrichtungen zur Erfüllung der Pflicht zur Wasserversorgung (§ 30 Absatz 1 HWG) der Gemeinden yyy bilden mit Wirksamkeit des Zusammenschlusses eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde xxx. Die bisherigen öffentlichen Einrichtungen zur Erfüllung der Pflicht zur Abwasserbeseitigung (§ 37 Absatz 1 HWG) der Gemeinden yyy bilden mit Wirksamkeit des Zusammenschlusses eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde xxx. Mit Wirkung vom xx.xx.xxxx treten die Gebührensatzungen (Wasser-/Abwasser) der Gemeinde xxx in Kraft. Alternativ: Die bisherigen Wasser-/Abwassergebührensatzungen der Gemeinden yyy vom xx.xx.xxxx gelten fort.
Sonstige Gebühren-/Beitragssatzungen	Regelung über Gültigkeit bzw. Inkrafttreten neuer Satzungen	z.B. Kanalbeitrag-/gebühren, Müllabfuhr, Straßenbeitrag, Erschließungsbeiträge, Kindergartenbeitrag, Bädergebühren, Büchereien, Bestattungsgebühr Mit Wirkung vom xx.xx.xxxx treten die Gebühren-/Beitragssatzungen der Gemeinde xxx in Kraft. Alternativ: Die bisherigen Gebühren-/Beitragssatzungen für xxx der Gemeinden yyy vom xx.xx.xxxx gelten fort.
Mitgliedschaften und sonstige Beteiligungen	Information und ggf. Neuregelungen von Mitgliedschaften und Beteiligungen	Alle Organisationen, Verbände, Vereine und ähnliche Institutionen, in denen die Gemeinden yyy Mitglied oder anderweitig beteiligt sind, über den Zusammenschluss informiert. Ggf. erforderliche Neuregelungen werden veranlasst.

Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag		
Inhalt	Regelungsbedarf	Formulierungsvorschlag
Beschäftigte	<p>Übergang von Beschäftigten der beteiligten Gemeinden/Städte</p> <p>Besitzstandsregelungen tarifrechtlicher/beamtenrechtlicher Ansprüche</p> <p>Geltungsbereich interner Dienstvereinbarungen</p>	<p>Die Beschäftigten der Gemeinden yyy werden mit allen Rechten und Anwartschaften aus ihren bisherigen Dienstverhältnissen in den Dienst der Gemeinde xxx übernommen. Der Besitzstand wird gewährleistet. Dies gilt auch für die Gewährung von persönlichen Zulagen (§ 14 TVöD) und Erschwerniszuschlägen im Sinne von § 19 TVöD, solange die entsprechenden Arbeiten ausgeübt werden. Betriebsbedingte Kündigungen aufgrund des Fusionsprozesses werden für die zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung vorhandenen Beschäftigten ausgeschlossen.</p> <p>Die Gemeinde xxx wird Mitglied im Kommunalen Arbeitgeberverband Hessen e. V. und in der Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände in xxxx. Für die Beschäftigten gelten die Bestimmungen des TVöD in der jeweils gültigen Fassung.</p> <p>Die zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses bestehenden Dienstvereinbarungen gelten bis zum Abschluss neuer Vereinbarungen weiter und finden auf alle Beschäftigten Anwendung.</p>
Personalvertretung	Sicherung der Beteiligungsrechte der Personalvertretung	Ein Personalrat der Gemeinde xxx ist neu zu wählen; es gilt § 24 Absatz 3 Hessisches Personalvertretungsgesetz. Die bis zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Neubildung bestehenden Personalräte bestellen gemeinsam unverzüglich Wahlvorstände für die Neuwahlen. Die bisherigen Personalräte führen die Geschäfte gemeinsam bis zur Neuwahl im Rahmen eines Übergangsmandats für alle unter das HPVG fallenden Beschäftigte der Gemeinden yyy weiter, bis der neuen Personalrat gewählt ist.
Standort der Verwaltung/ Organisationsstruktur	<p>Festlegung des Sitzes der Verwaltung, ggf. Einrichtung von Nebenstellen</p> <p>Ggf. Hinweise für das Vorhalten dezentraler Dienstleistungen für die Bürger</p>	<p>Der Sitz der Verwaltung (Rathaus) ist PLZ, Ort, Straße, Hausnummer. Bei Bedarf:</p> <p>Nebenstellen werden eingerichtet in den Gemeinden yyy. Diese werden besetzt an folgenden Tagen / Uhrzeit.</p> <p>Die Gemeinde xxx schafft eine dezentrale Verwaltungs- und Organisationsstruktur an den bisherigen Standorten und stellt so einen wohnortnahen Zugang einschließlich persönlicher Beratung zu den Verwaltungsleistungen sicher. Die Durchführung von Eheschließungen und die Begründung von Lebenspartnerschaften sowie sonstige Leistungen des Bürgerservices werden weiterhin dezentral angeboten.</p>
Ehemalige Bürgermeister/innen bzw. Versorgungsempfänger/innen	<p>Regelungen bestehender aktiver Beamter in der Funktion „Bürgermeister/in“</p> <p>Regelungen der Ansprüche der Versorgungsempfänger</p>	<p>Die Bürgermeister der bisherigen Gemeinden yyy werden mit Ablauf des 31. Dezember xxxx (alternativ) bis zum Ende der Amtszeit, für die sie jeweils gewählt sind, gem. § 27 Absätze 1 und 3 HBG in Verbindung mit den §§ 16 bis 19 Beamtenstatusgesetz in den einstweiligen Ruhestand versetzt.</p> <p>Bei Bedarf: In der Gemeinde yyy erfolgt nach Ablauf der Amtszeit des Bürgermeisters eine Weiterführung der Amtsgeschäfte nach § 41 HGO vom xx.xx.xxxx bis zum Ablauf des xx.xx.xxxx.</p> <p>Die Rechtsstellung der zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses vorhandenen Versorgungsempfängerinnen/Versorgungsempfänger der Gemeinden yyy richtet sich nach § 27 Absatz 1 Hess. Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit § 19 Absatz 1 Beamtenstatusgesetz. Die Gemeinde xxx trägt für die auf sie übergehenden Versorgungsempfänger die Versorgungslasten und gewährt die Beihilfen nach der Hess. Beihilfenverordnung und sonstige gesetzliche Leistungen.</p>

Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag		
Inhalt	Regelungsbedarf	Formulierungsvorschlag
Bestellungen, Berufungen und Beauftragungen	Regelungen zur Ernennung von kommunalen Sonderfunktionen	Bisher bestehende Bestellungen, Berufungen und Beauftragungen (z.B. Ehrenbeamtinnen/Ehrenbeamte, Gleichstellungsbeauftragte, Wildschadensschätzerin/Wildschadensschätzer, Limesbeauftragter) gelten für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich in der personellen Besetzung bis zu einer Neuregelung fort.
Allgemeine finanzwirtschaftliche Regelungen (Haushalt, Jahresabschluss, Eröffnungsbilanz)	Dokumentation der bestehenden Investitions-Maßnahmen, inkl. Stand der Umsetzung	Die Gemeindevorstände der Gemeinden yyy werden nach Wirksamkeit dieses Vertrages unverzüglich sämtliche beschlossenen und noch nicht abgeschlossenen Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen auflisten und den jeweils anderen Kommunen zur Verfügung stellen. Bei bereits begonnenen Maßnahmen ist die bisherige Abwicklung analog § 17 Absatz 1 Nr. 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) zu erläutern. Gemäß § 12 Absatz 2 GemHVO erstellte Unterlagen sind auf Nachfrage zugänglich zu machen.
	Darlegung von Kreditermächtigungen	Bestehende Kreditermächtigungen aus Vorjahren gem. § 103 Absatz 3 HGO sowie sämtliche übertragene Ermächtigungen gem. § 21 Absatz 1 bis 4 GemHVO werden ebenfalls unverzüglich aufgelistet und zugänglich gemacht.
	Darlegung von Berichtspflichten	Berichte, die aufgrund einer Vorschrift der HGO, der GemHVO, Erlassen sowie aufsichtsbehördlicher Weisung oder einer sonstigen Regelung der jeweiligen Vertretungskörperschaft vorgelegt werden müssen, werden unaufgefordert und zeitgleich auch den anderen Vertragspartnern zur Information der dortigen Gremien zur Verfügung gestellt.
	Haushalt	Dies gilt sinngemäß auch für alle Vorlagen im Zusammenhang mit der Erstellung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans für das Jahr 20xx mit allen Bestandteilen und Anlagen, einschließlich der Fortschreibung des Investitionsprogramms sowie der Ergebnis- und Finanzplanung sowie etwaiger Nachtragshaushaltssatzungen.
Ggf. Neuregelung Umsatzsteuer (§ 2b UStG)		
Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss zum 31. Dezember 20xx und Vorjahre	Regelung der Vermögensnachfolge Erstellen von Jahresabschlüssen / Gesamtabschlüssen der beteiligten Gemeinden	Das Vermögen, die Rechte und Pflichten der Gemeinden yyy gehen am 1. Januar 20xx vollständig auf die Gemeinde yyy über. Für die Gemeinden yyy hat die Gemeinde xxx als Rechtsnachfolgerin gem. § 112 HGO zum 31. Dezember 20xx jeweils einen Jahresabschluss, konsolidierten Jahresabschluss und Gesamtabschluss, soweit erforderlich, aufzustellen. Die Gemeinde xxx wird die bisher angewandte Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden beibehalten, sofern eine Änderung nicht aus zwingenden Gründen erforderlich ist. Bei Bedarf: Aus den Abschlüssen der bisherigen Kommunen sowie dem Jahresabschluss des Zweckverbandes xxxx (§ 18 Absatz 1 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) i.V.m. § 112 HGO) wird von der Gemeinde xxx unter sinngemäßer Anwendung der für einen kommunalen Konzernabschluss geltenden Vorschriften der Abschluss einer fiktiven Einheitskommune per 31. Dezember 20xx erstellt. Sollte der Jahresabschluss einen Fehlbetrag ausweisen, so ist dieser gem. § 25 GemHVO in der bis zum xx.x.xx geltenden Fassung, jedoch ohne Beachtung der Fünfjahresfrist, mit dem Eigenkapital zu verrechnen.
Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 20xx	Grundlage für die Erstellung der Eröffnungsbilanz für die	Die nach § xx Absatz x dieses Vertrages erstellte Bilanz per 31. Dezember 20xx stellt die Arbeitsgrundlage für die Eröffnungsbilanz der Gemeinde xxx zum 1. Januar 20xx (Folgejahr) dar.

Regelungsbedarfe für einen Grenzänderungsvertrag		
Inhalt	Regelungsbedarf	Formulierungsvorschlag
	neu gebildete Gemeinde	Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 20xx Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen. Dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.
Haushaltsplanung 20xx (Folgejahr)	Festlegung von Grundlagen der Haushaltsplanung für das erste „gemeinsame“ Haushaltsjahr	Der Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans der Gemeinde xxx für das Haushaltsjahr 20xx (Folgejahr) werden von den Gemeindevorständen der Gemeinden yyy so vorbereitet, dass sie von der vorläufigen Gemeindevertretung der Gemeinden yyy unverzüglich nach dem Zusammenschluss festgestellt und der vorläufigen Gemeindevertretung der Gemeinde xxx zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden können (§ 97 HGO). Entsprechendes gilt für das Investitionsprogramm der Gemeinde xxx (§ 101 Absatz 3 HGO).
Festlegung Wahl-/Stimmbezirke	Festlegung der Grenzen Wahl-/Stimmbezirke für das Wählerverzeichnis	Die bisherige Einteilung wird beibehalten, solange keine zwingenden Gründe eine Änderung erforderlich machen (§ 3 KWG).
Orts- und Schiedsgerichte	Festlegung der Zuständigkeiten der Ortsgericht	Die bisherigen Ortsgerichte bleiben in ihrer örtlichen Zuständigkeit und in der personellen Zusammensetzung bis zu einer Neuregelung nach § 1 Absatz 3, 4 Ortsgerichtsgesetz bestehen. Die bisherigen Schiedsämter bleiben in ihrer örtlichen Zuständigkeit und in ihrer personellen Besetzung bis zu einer Neuregelung nach § 1 Absätze 1, 2 Hessisches Schiedsamtsgesetz bestehen.
Brand- und Katastrophenschutz/ Feuerwehr	Zusammenführung der Feuerwehren Bestimmung des Brandinspektors	Die Freiwilligen Feuerwehren der Gemeinden yyy mit ihren Abteilungen bilden ab dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses die Freiwillige Feuerwehr der Gemeinde xxx. Es sind eine neue Feuerwehrsatzung, eine neue Feuerwehrgebührensatzung sowie ein neuer Bedarfs- und Entwicklungsplan für die Gemeinde xxx zu erstellen. Bis zur Ernennung einer neuen Brandinspektorin/eines neuen Brandinspektors führen die bisherigen Brandinspektoren für ihr bisheriges Zuständigkeitsgebiet ihr Amt kommissarisch fort. Für die Wehrführungen gilt § xxx dieses Vertrages entsprechend. Die Zusammenarbeit mit den derzeit bestehenden Feuerwehrvereinen bleibt hiervon unberührt.
Jagdrecht	Bei Bedarf Darstellung von Auswirkungen auf Jagdbezirke	Die Grenzen der Jagdbezirke der Gemeinden yyy bleiben bis zu einer Neuregelung von der Fusion unberührt. Alternativ: Die Grenzen der Jagdbezirke der Gemeinden yyy ändern sich wie folgt:
Wohlverhalten	Leitsatz zum gegenseitigen Umgang	Die Gemeinden yyy sind verpflichtet, alles zu unterlassen, was den Interessen der Gemeinde xxx entgegenstehen könnte.

Quelle: Orientierung am Grenzänderungsvertrag der Stadt Beerfelden und der Gemeinden Hesseck, Rothenberg und Sensbachtal vom 3. Mai 2017; Eigene Darstellung

FACHPRÜFUNGEN

7. „Kommunale Versorgungskassen“ – 212. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

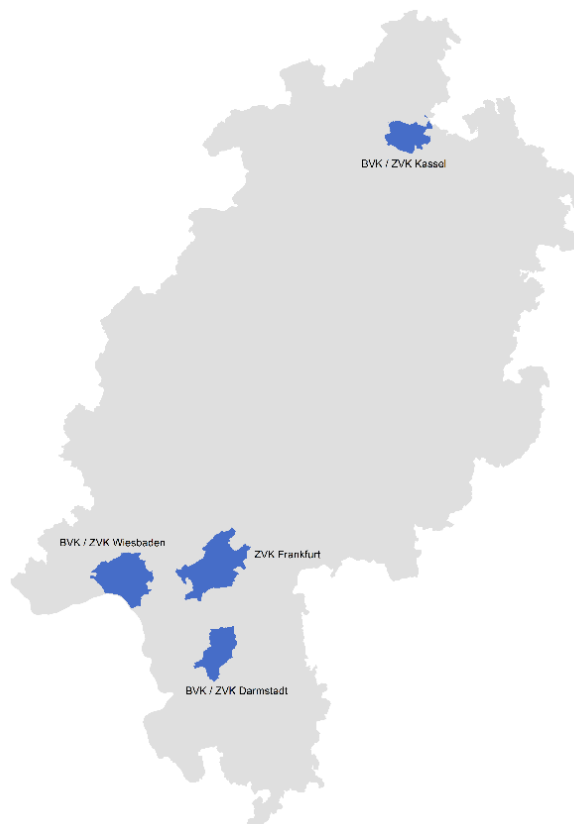
Prüfungsthema

Ziel der 212. Vergleichenden Prüfung war es, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung der kommunalen Versorgungskassen zu bewerten und die Gründe für Abweichungen bei der Wirtschaftlichkeit zu analysieren. Ausgangspunkt der Bewertung waren die Erhebung der organisatorischen und rechtlichen Grundlagen sowie die Analyse der Jahresabschlüsse und der Finanzierung der kommunalen Versorgungskassen.

Teil der Finanzierung der Kassen sind die Renditen aus Vermögensanlagen. Das Finanzmanagement war Gegenstand der 149. Vergleichenden Prüfung „Finanzmanagement“.²¹⁰ Die Nachschau zu den rechtlichen, fachlichen und wirtschaftlichen Feststellungen dieser Prüfung war Bestandteil der 212. Vergleichenden Prüfung. Die Überörtliche Prüfung wertete die Renditen des Finanzanlagevermögens aus und prüfte die Einhaltung der Anforderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes in Bezug auf die Struktur der Vermögensanlagen.

Geprüfte
Körperschaften

Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck, Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, im Folgenden „Beamtenversorgungskassen (BVK)“. Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Regierungsbezirks Kassel, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, im Folgenden „Zusatzversorgungskassen (ZVK)“.



Ansicht 108: „Kommunale Versorgungskassen“ – Lage der geprüften Körperschaften

210 Vgl. 149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“ im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drs. 18/4222, S. 211 ff.

Das Prüfungsvolumen für die 212. Vergleichende Prüfung betrug rund 5,6 Milliarden Euro. Es setzt sich aus der Bilanzsumme der kommunalen Versorgungskassen für das Jahr 2017 zusammen.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 820.800 Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Anpassung der Vollzeitäquivalente an den unteren Quartilswert des Vergleichs	
Beamtenversorgungskassen	167.400 €
Zusatzversorgungskassen	653.400 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale	820.800 €
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018	

Ansicht 109: Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die folgenden Rechtsänderungen.

Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

In § 64 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes (HBeamtVG)²¹¹ wird folgender neuer Absatz 1a eingefügt:

(1a) Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Abs. 1 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 1 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung.

Im § 80 Absatz 5 Hessisches Beamtengesetz (HBG)²¹² ist das Wort „sowie“ zu streichen und der letzte Halbsatz zu ergänzen:

(5) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu treffen, insbesondere über die Gewährung von Beihilfen nach Abs. 3 einschließlich der Art und des Umfangs der beihilfefähigen Aufwendungen, des Zusammentreffens mehrerer Beihilfeberechtigungen und der Begrenzung der Beihilfen bei von dritter Seite zustehenden Leistungen, über Selbstbeteiligungen und Eigenanteile, die Gewährung von Beihilfen für Wahlleistungen bei stationärer Krankenhausbehandlung gegen Zahlung eines monatlichen Beitrags und einer zusätzlichen Eigenbeteiligung bei der Wahlleistung "gesondert berechnete Unterkunft", zu dem Verfahren sowie zur Übertragung der Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe.

In § 17 Absatz 5 Hessische Beihilfeverordnung (HBeihVO)²¹³ sind folgende Sätze 4 und 5 zu ergänzen:

Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person

211 In der Fassung vom 27. Mai 2013, GVBl. S. 218, 312, zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

212 In der Fassung vom 27. Mai 2013, GVBl. S. 218, 508, 578, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

213 In der Fassung vom 5. Dezember 2001, GVBl. I, S. 482, 491, 564, zuletzt geändert durch Artikel 6a des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 4 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung.

§ 68 des Hessischen Besoldungsgesetzes (HBesG)²¹⁴ ist um folgenden Absatz 3 zu ergänzen:

(3) Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Abs. 2 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung erfolgt durch eine schriftliche Vereinbarung mit der juristischen Person des öffentlichen Rechts, die die Aufgabe übernimmt.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2018 bis Juli 2019
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2017
Zuleitung der Schlussberichte:	15. Juli 2019
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte, Wiesbaden (vgl. S. 301)

Ansicht 110: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

7.2	Leitsätze	200
7.3	Organisationsstrukturen.....	202
7.4	Beamtenversorgungskassen.....	204
7.5	Zusatzversorgungskassen	211
7.6	Rechnungslegung.....	217
7.7	Vermögensanlage.....	222
7.8	Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand	225
7.9	Zusammenfassung und Ausblick	227

7.2 Leitsätze

Seite 205 f.

Die Beamtenversorgungskassen (BVK) verfolgten unterschiedliche Ansätze bei der Finanzierung der Umlagen.

- Die BVK Wiesbaden verteilte durch eine einheitliche Umlage alle Verpflichtungen aus der Beamtenversorgung solidarisch auf die Mitglieder.
- Die BVK Darmstadt sicherte die nicht planbaren Verpflichtungen der Mitglieder aus hohem Lebensalter oder vorzeitigem Eintritt des Versorgungsfalls ab.
- Die BVK Kassel übernahm alle Verpflichtungen, modifizierte die Umlage jedoch risikoorientiert für die Mitglieder.

Ursache der heterogenen Struktur bei der Finanzierung waren die jeweilige Regelungen in den Satzungen. Diese drückten den von den Mitgliedern bevorzugten Finanzierungsansatz aus.

²¹⁴ In der Fassung vom 27. Mai 2013, GVBl. S. 218, 256, 508, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. September 2018, GVBl. S. 577

Das Verhältnis aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern verringerte sich bei summarischer Betrachtung der Kassen von 101,9 Prozent im Jahr 2015 auf 97,9 Prozent im Jahr 2017. Die Verringerung dieses Verhältnisses führt dazu, dass die steigenden Versorgungsverpflichtungen durch Umlagen für eine sinkende Zahl aktiver Beamter mitfinanziert werden.

Seite 207 ff.

Die BVK Kassel und Wiesbaden bauten ihre Rücklagen auf. Die BVK Darmstadt hielt ihre Rücklagen konstant auf niedrigem Niveau. Die Bildung von Rücklagen bewertet die Überörtliche Prüfung aufgrund des Trends eines sinkenden Verhältnisses aktiver Beamter in Bezug auf die Versorgungsempfänger als angemessen.

Seite 222 f.

Die Zusatzversorgungskassen (ZVK) Darmstadt, Kassel und Wiesbaden wendeten die für sie geltenden handelsrechtlichen Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB sowie die allgemeinen handelsrechtlichen Vorschriften der §§ 238 bis 335 HGB nicht vollumfänglich an. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und bei der Bewertung der Finanzanlagen. Die Aufsichtsbehörde beanstandete diese Vorgehensweise nicht.

Seite 217 ff.

Die ZVK Frankfurt hatte im Vergleich das niedrigste Verhältnis von Versicherten zu Rentnern und wies bei den Bestandsdaten wesentliche Unterschiede zu den anderen Kassen auf. Hieraus resultieren für die Mitglieder der ZVK Frankfurt in der Pflichtversicherung Nachteile gegenüber den anderen Kassen in Bezug auf die Risiken der Finanzierung der Renten. Dies verdeutlicht der im Vergleich mit 3,5 Prozent der Bemessungsgrundlage höchste Umlagesatz für das Sanierungsgeld der ZVK Frankfurt.

Seite 213

Die ZVK verfolgten unterschiedliche Strategien bei der Vermögensanlage. Aufgrund der Niedrigzinsphase war insgesamt ein Rückgang der Renditen seit dem Jahr 2010 zu verzeichnen. Über den Betrachtungszeitraum von acht Jahren wirkte sich die gegenüber der ZVK Darmstadt diversifizierte Anlagestrategie der ZVK Kassel und Wiesbaden positiv auf die Rendite aus.

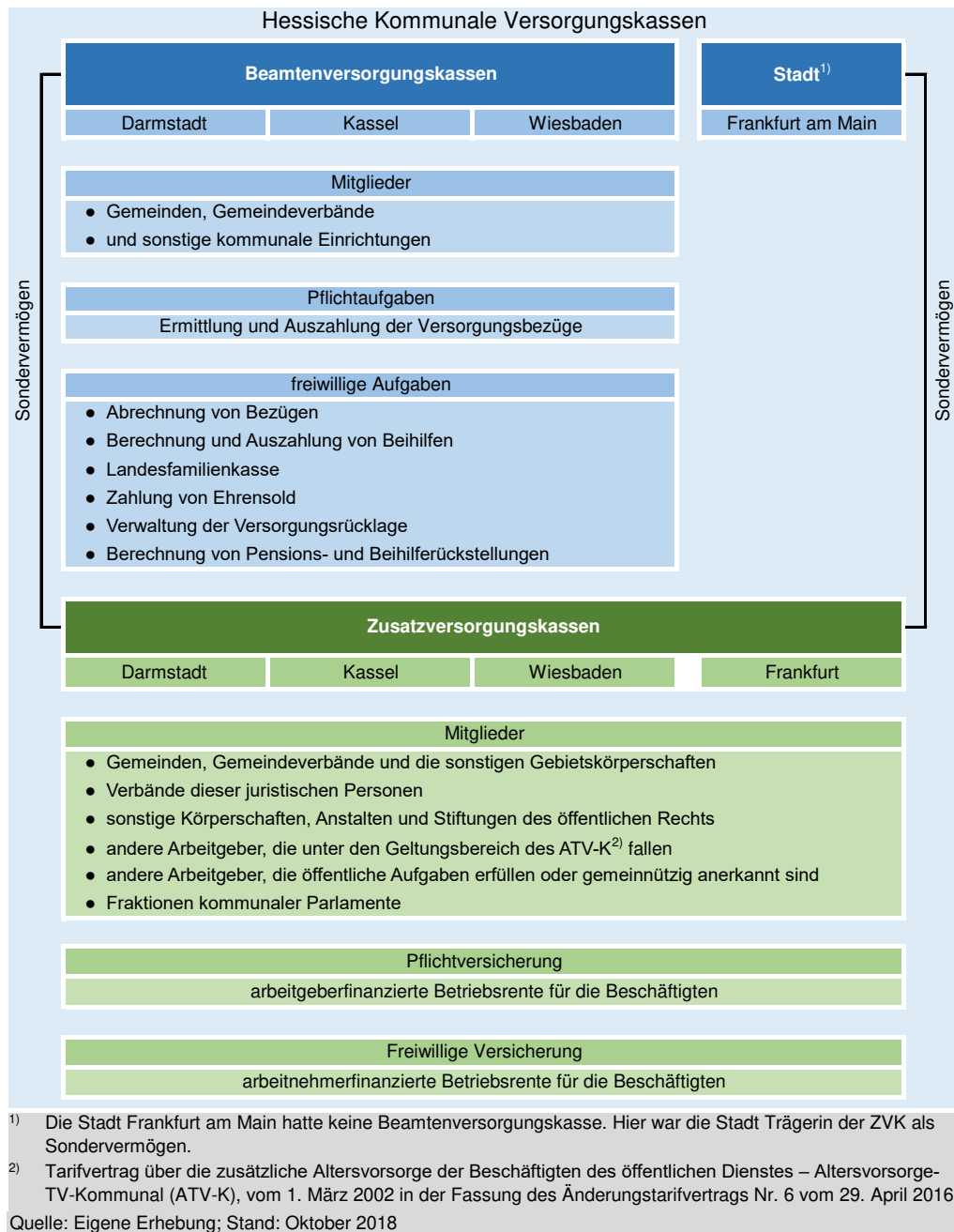
Seite 224 f.

Durch die Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand droht ab dem Jahr 2021 durch die Steuerpflicht der Serviceleistungen eine voraussichtliche Mehrbelastung für die Mitglieder in Höhe von rund 535.000 Euro je Jahr. Diese Mehrbelastung kann verhindert werden, wenn die Mitglieder die Aufgabe der Entgeltfestsetzung einschließlich der Festsetzungsbefugnisse in Gänze auf die Versorgungskassen übertragen. Hierzu sind Rechtsänderungen erforderlich.

Seite 225 ff.

7.3 Organisationsstrukturen

Ansicht 111 zeigt die Organisationsstruktur der kommunalen Versorgungskassen in Hessen.



Ansicht 111: Hessische Kommunale Versorgungskassen

Beamten-
versorgungskassen

Die Beamtenversorgungskassen (BVK) haben den Auftrag, den Aufwand ihrer Mitglieder auszugleichen, der durch die beamtenrechtliche Versorgung ihrer Beamtinnen und Beamten sowie Bediensteten, deren Hinterbliebenen und durch die Unfallfürsorge entsteht. Weitere Regelungen zur Erfüllung dieses Auftrags ergeben sich aus den Beamtenversorgungsgesetzen.²¹⁵

²¹⁵ Hessisches Beamtenversorgungsgesetz – HBeamtVG in der Fassung vom 5. Juni 2013, GVBl. S. 218, 312, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 30. Juni 2017, GVBl. S. 114 und Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG (Rheinland-Pfalz) in der Fassung vom 18. Juni 2013, GVBl. S. 157, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. September 2017, GVBl. S. 235

Die Beamtenversorgungskassen stellen die Versorgungsleistungen fest und zahlen diese an die Versorgungsberechtigten aus. Zu den Versorgungsbezügen gehören nach § 2 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes (HBeamtVG) unter anderem Ruhegehalt oder Unterhaltsbeitrag, Hinterbliebenenversorgung, Bezüge bei Verschollenheit, Unfallfürsorge und Übergangsgeld. Ferner beraten die Beamtenversorgungskassen ihre Mitglieder auf dem Gebiet des Beamtenversorgungsrechts.

Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige kommunale Einrichtungen haben die Möglichkeit, freiwillig Mitglied einer Beamtenversorgungskasse zu werden oder sind zu einer Mitgliedschaft verpflichtet. Für die drei als Körperschaften des öffentlichen Rechts wirkenden Beamtenversorgungskassen in Hessen bestanden unterschiedliche Rechtsgrundlagen. So waren die Kommunen im Zuständigkeitsgebiet der BVK Darmstadt Pflichtmitglieder, hingegen konnten die Kommunen im Zuständigkeitsbereich der BVK Wiesbaden und der BVK Kassel freiwillig Mitglied werden.²¹⁶

Im Geschäftsgebiet der BVK Darmstadt und der BVK Wiesbaden sowie deren angegliederten Zusatzversorgungskassen bestehen Besonderheiten. Neben hessischen Landkreisen gehören Teile rheinland-pfälzischer Landkreise zum Einzugsgebiet. Bei der BVK Wiesbaden betrifft dies den ehemaligen Regierungsbezirk Montabaur und bei der BVK Darmstadt den ehemaligen Regierungsbezirk Rheinhessen. Diese räumlichen Zuordnungen gehen auf die preußische Provinz Hessen-Nassau sowie das Großherzogtum Hessen-Darmstadt in der Ausdehnung zurück, wie sie vor der Neugründung der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz 1946 vorhanden waren. Durch Staatsvertrag von 1974 zwischen dem Land Hessen und dem Land Rheinland-Pfalz wurde die Zugehörigkeit der in diesem Gebiet liegenden Körperschaften zu den Beamtenversorgungskassen in Darmstadt und Wiesbaden vereinbart.²¹⁷ Durch die in zwei Bundesländern liegenden Geschäftsgebiete ergab sich für die BVK Darmstadt und die BVK Wiesbaden die Notwendigkeit, zwei unterschiedliche Landesrechte anzuwenden.

Über die Pflichtaufgabe der Ermittlung und Auszahlung der Versorgungsbezüge hinaus übernahmen die Beamtenversorgungskassen freiwillige Aufgaben. In den Satzungen aller geprüften Beamtenversorgungskassen waren die Abrechnung von Bezügen, die Berechnung und Auszahlung von Beihilfen, die Wahrnehmung der Aufgaben einer Landesfamilienkasse sowie die Zahlung von Ehrensold als Aufgaben festgehalten. Die BVK Darmstadt und die BVK Kassel hatten explizit die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen sowie die Verwaltung der Versorgungsrücklage aufgeführt. Die BVK Wiesbaden bot diese Leistungen im Rahmen der in der Satzung aufgeführten „Sonstigen Personaldienstleistungen“ an.

Die hessischen Beamtenversorgungskassen verwalteten jeweils eine kommunale Zusatzversorgungskasse (ZVK) als Sondervermögen mit eigener Satzung und gesonderter Vermögensverwaltung. Rechtsgrundlage für die Durchführung der Zusatzversorgung waren die Satzungen in Verbindung mit dem Tarifvertrag über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Zusatz-
versorgungskassen

216 Auf Grundlage des Gesetzes über die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Hessen (Hessisches Versorgungskassengesetz – HVKAG) in der Fassung vom 20. Juni 1943, Hess. Rg. Bl. S. 35

217 Staatsvertrag zwischen dem Land Hessen und dem Land Rheinland-Pfalz über die Mitgliedschaft öffentlich-rechtlicher Dienstherrn des Landes Rheinland-Pfalz bei der Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau in Wiesbaden und der Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt – VSoKStV, in der Fassung vom 10. Juni 1974, GVBl. S. 279

(ATV-K).²¹⁸ Neben den durch die Beamtenversorgungskassen als Sondervermögen geführten Zusatzversorgungskassen bestand in Hessen die Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main als Einrichtung der Stadt.

Die Zusatzversorgung stellt die Betriebsrente für die Beschäftigten des öffentlichen Diensts dar. Mit ihr wird die Grundversorgung der Beschäftigten (in der Regel die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung) aufgestockt und somit eine zusätzliche Alters-, Erwerbsminderungs- und Hinterbliebenenversorgung gewährt.

In Bezug auf die Mitglieder ergaben sich aus den Satzungen der Zusatzversorgungskassen keine inhaltlichen Abweichungen. Mitglieder der Zusatzversorgungskassen konnten nach den Regelungen der Satzung sein:

- Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen Gebietskörperschaften im Geschäftsgebiet der Kasse,
- Verbände dieser juristischen Personen,
- sonstige Körperschaften, selbständige Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie ihre Verbände, wenn diese rechtsfähig sind,
- Arbeitgeber, die nicht juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, sofern sie unter den Geltungsbereich des ATV-K vom 1. März 2002 fallen,
- andere Arbeitgeber, die nicht juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, sofern sie überwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen oder als gemeinnützig anerkannt sind und auf sie eine juristische Person des öffentlichen Rechts einen statutenmäßig gesicherten maßgeblichen Einfluss ausübt,
- die Fraktionen kommunaler Gremien, soweit die zuständigen Körperschaften die Gewährleistung übernehmen.

Die Zusatzversorgungskassen bestehen jeweils aus der Pflichtversicherung und der Freiwilligen Versicherung. Die Pflichtversicherung beginnt grundsätzlich²¹⁹ mit dem Eintritt in das Arbeitsverhältnis bei einem Mitglied und wird überwiegend durch den Arbeitgeber finanziert. Die Freiwilligen Versicherung wird durch die Versicherten finanziert. Hier können die Versicherten zwischen den staatlichen Fördermöglichkeiten der Entgeltumwandlung und der Riester-Rente wählen oder beide Möglichkeiten gleichzeitig nutzen.

7.4 Beamtenversorgungskassen

Versorgungsbereiche

Die Versorgungskassen erbrachten für ihre Mitglieder, für Nichtmitglieder²²⁰ oder für die ihnen angegliederten Familien- oder Sterbekassen Dienstleistungen. Gerade bei den Beamtenversorgungskassen lagen mit der Abrechnung von Beihilfen und Bezügen personalintensive Dienstleistungen vor. Die Versorgungskassen erzielten hierfür Erträge in unterschiedlicher Höhe. Um eine Vergleichbarkeit der Versorgungskassen herzustellen, bereinigte die Überörtliche Prüfung die Werte aus den Jahresabschlüssen um die Erträge und Aufwendun-

218 Tarifvertrag über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – Altersvorsorge-TV-Kommunal (ATV-K), vom 1. März 2002 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 6 vom 29. April 2016

219 Voraussetzung für die Versicherungspflicht ist die Vollendung des 17. Lebensjahres und die Erfüllbarkeit der Wartezeit von 60 Kalendermonaten bis zum Renteneintritt.

220 Beispielsweise sieht die Satzung der BVK Kassel (§ 12 Absatz 3 der Satzung) eine Teilmemberschaft außerhalb der Umlagefinanzierung vor. Hier werden einzelne Leistungen, so die Berechnung und Zahlung von Versorgungsleistungen oder Beihilfen, gegen Erstattung dieser Leistungen zuzüglich eines Verwaltungskostenbeitrag erbracht.

gen aus Dienstleistungen. Nachfolgend werden für den Vergleich die bereinigten Werte und damit die allen Kassen gemeinsamen Pflichtaufgaben ohne freiwillige Dienstleistungen betrachtet.

Die Leistungen der Beamtenversorgungskassen im Bereich der Pflichtaufgabe wurden jeweils durch eine Umlage finanziert.²²¹ Als Bemessungsgrundlage der Umlage zogen die Beamtenversorgungskassen grundsätzlich die Bezüge der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfänger heran. Der Umlagesatz ermittelte sich nach dem Verhältnis des versicherungsmathematisch errechneten Finanzbedarfs zur Bemessungsgrundlage.

Ansicht 112 zeigt die Umlagesätze und Bemessungsgrundlagen der Beamtenversorgungskassen für das Jahr 2017 im Vergleich.

Umlagen BVK 2017 im Vergleich				
	BVK Darmstadt		BVK Kassel	BVK Wiesbaden
	solidarisch	individuell		
Umlagesatz ¹⁾	18,75 %	100,00 %	36,50 %	39,50 %
Bemessungsgrundlage ²⁾	140.616.103 €	68.908.048 €	202.653.773 €	148.736.667 €

¹⁾ Die Umlage der BVK Darmstadt setzt sich aus einem solidarischen und einem individuellen Umlagesatz zusammen.
²⁾ Die Bemessungsgrundlage ist ein Planwert, der für die Berechnungen im Wirtschaftsplan ermittelt wird. Bei der BVK Kassel werden verschiedene Faktoren bei der Ermittlung verwendet.
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 112: Umlage BVK 2017 im Vergleich

Die BVK Darmstadt unterschied anders als die beiden anderen Kassen bei ihrem Finanzierungsansatz zwischen den solidarisch finanzierten nicht planbaren Versorgungsleistungen²²² und den vom Dienstherrn individuell zu finanzierenden planbaren Versorgungsleistungen²²³. Hieraus resultierte der im Vergleich mit den beiden anderen Kassen niedrigere Umlagesatz von 18,75 Prozent, da hier nur die solidarische Finanzierung abgebildet ist. Bei den individuell zu finanzierenden Versorgungsleistungen lag der Umlagesatz bei 100 Prozent, da die BVK Darmstadt diese planbaren Versorgungsleistungen in voller Höhe bei den betreffenden Mitgliedern als Umlage erhob.

Die BVK Kassel verfolgte bis einschließlich 2015 ein mit der BVK Darmstadt vergleichbares Finanzierungsmodell und stellte ab dem Jahr 2016 auf eine Vollfinanzierung analog der BVK Wiesbaden um. Im Unterschied zur BVK Wiesbaden erhob die BVK Kassel die Umlage jedoch differenziert nach einem Faktor getrennt nach Wahl- und Laufbahnbeamten. Zudem berücksichtigte die BVK Kassel einen Umlagequotienten, der sich aus dem Verhältnis der Zahl der Versorgungsempfänger zur Zahl der aktiven Bediensteten des jeweiligen Mitglieds errechnete. Durch diese Zu- und Abschläge auf die Umlagegrundlage ergab sich bei der BVK Kassel mit 36,5 Prozent ein um 3 Prozentpunkte günstigerer Umlagesatz als bei der BVK Wiesbaden. Ausweislich des Gutachtens zur Ermittlung der Umlage für das Jahr 2017 lag der rechnerische Umlagesatz ohne

221 § 26 der Satzung der BVK Darmstadt, § 27 der Satzung der BVK Kassel, § 24 der Satzung der BVK Wiesbaden

222 § 26 Absatz 2 der Satzung der BVK Darmstadt definiert die solidarisch zu finanzierenden nicht planbaren Versorgungsleistungen, so aufgrund eines vorzeitigen Eintritts des Versorgungsfalls wegen Dienstunfähigkeit oder Nichtwiederwahl eines kommunalen Wahlbeamten oder eines hohen Lebensalters des Versorgungsempfängers (Männer ab dem 85. Lebensjahr, Frauen ab dem 90. Lebensjahr).

223 Individuell zu finanzierende planbare Versorgungsleistungen ab dem Erreichen der Altersgrenze bis zur festgesetzten Schwelle der Langlebigkeit.

Zu- und Abschläge bei 39,0 Prozent und damit um 0,5 Prozentpunkte unter dem Umlagesatz der BVK Wiesbaden.

Zum Zweck der Umlagesatzstabilität setzten die BVK Kassel und die BVK Wiesbaden ein Deckungsabschnittsverfahren ein. Der Umlagesatz war nach § 27 der Satzung der BVK Kassel ab dem 1. Januar 2016 versicherungsmathematisch für die Dauer von 30 Jahren (Deckungsabschnitt) zu berechnen und festzusetzen. Nach spätestens fünf Jahren war der Umlagebedarf neu zu berechnen. Durch die abschnittsweise Kapitaldeckung baute die BVK Kassel Vermögensanlagen als Kapitalstock auf, die zur Verstetigung der Umlage sowie zur Abfederung der aus der demografischen Entwicklung zu erwartenden Effekte dient.

Die BVK Wiesbaden wendete ebenfalls ein Deckungsabschnittsverfahren in Form einer modifizierten Umlagefinanzierung mit Puffervermögen an. Der Umlagesatz war nach § 24 der Satzung der BVK Wiesbaden versicherungsmathematisch für die Dauer von fünf Jahren (Deckungsabschnitt) zu berechnen und festzusetzen. Dabei war gemäß Satzung dem Umlagesatz Rechnung zu tragen, der sich für einen zeitlich unbegrenzten Deckungsabschnitt ergibt. Den Einsatz von Deckungsabschnittsverfahren und Puffervermögen zur Verstetigung der Umlagesätze wertet die Überörtliche Prüfung positiv. Diese tragen zur Stabilität der Umlagesätze bei.

Die drei Beamtenversorgungskassen verfolgten unterschiedliche Ansätze bei der Finanzierung der Umlagen. Ursachen der Unterschiede waren die Regelungen der Satzungen der Beamtenversorgungskassen, über die jeweils der Verwaltungsausschuss (Darmstadt und Wiesbaden) oder die Mitgliederversammlung (Kassel) entschieden hatte. Dabei wich der Finanzierungsansatz der BVK Darmstadt mit einer zweigeteilten Umlage deutlich von den Finanzierungssätzen der beiden anderen Kassen ab. Der Finanzierungsansatz der BVK Wiesbaden war am stärksten vom Solidargedanken geprägt, da die Umlage für alle Mitglieder auf der gleichen Grundlage berechnet wurde.

Bestands- und Leistungsdaten

Als Grundlage für die Bildung von Kennzahlen und die vergleichende Betrachtung erhob die Überörtliche Prüfung die Bestands- und Leistungsdaten der Versorgungskassen.

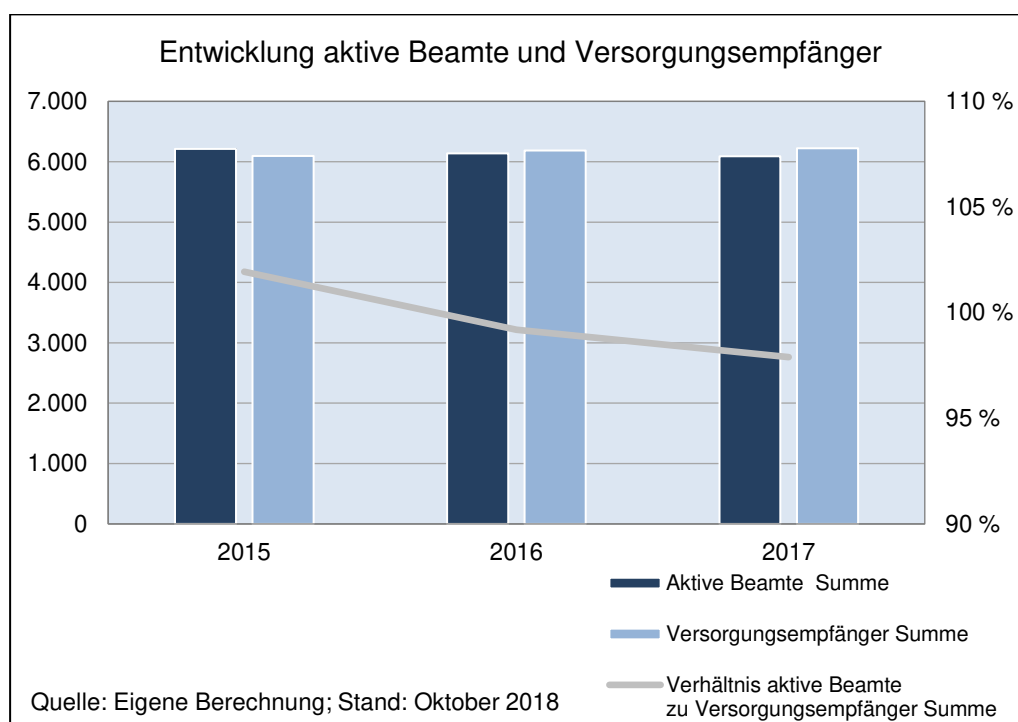
Im Vergleich zeigt Ansicht 113 ausgewählte Bestands- und Leistungsdaten der Beamtenversorgungskassen. Die Leistungsdaten für Serviceleistungen bleiben dabei außer Betracht.

Bestands- und Leistungsdaten BVK 2017 im Vergleich			
	BVK Darmstadt	BVK Kassel	BVK Wiesbaden
Mitglieder	210	178	179
Aktive Beamte	2.900	1.296	1.895
Versorgungsempfänger	2.937	1.436	1.849
Verhältnis aktive Beamte zu Versorgungsempfänger	98,7 %	90,3 %	102,5 %
Umlage je aktivem Beamten/ Versorgungsempfänger	17.727 €	21.827 €	15.720 €
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018			

Ansicht 113: Bestands- und Leistungsdaten BVK 2017 im Vergleich

Im Vergleich der drei Beamtenversorgungskassen zeigt sich, dass die BVK Darmstadt bei der Zahl der Mitglieder, aktiven Beamten und Versorgungsempfänger die höchsten Werte stellte. Die niedrigsten Werte bei den Bestands- und Leistungsdaten wies die BVK Kassel aus. Als einzige Beamtenversorgungskasse wies die BVK Wiesbaden im Jahr 2017 ein positives Verhältnis der aktiven Beamten zu den Versorgungsempfängern aus. Die Unterschiede bei der

Höhe der Umlage je aktivem Beamten/Versorgungsempfänger ließen sich neben den Unterschieden bei der Bemessung der Umlagen auf das Verhältnis der aktiven Beamten zu den Versorgungsempfängern zurückführen. Die Aufwendungen der Beamtenversorgungskassen waren maßgeblich von der Zahl der Versorgungsempfänger beeinflusst. Die Erträge aus Umlagen veränderten sich dagegen in Abhängigkeit von der Zahl aller angemeldeten Beamten. Die BVK Kassel wies mit 90,3 Prozent das ungünstigste Verhältnis zwischen aktiven Beamten und Versorgungsempfängern aus. Der gegenüber den anderen Kassen höhere Anteil an Versorgungsempfängern führte zu der mit 21.827 Euro höchsten Umlage je aktivem Beamten und Versorgungsempfänger des Vergleichs. Bei der BVK Wiesbaden lag das Verhältnis aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern bei 102,5 Prozent für 2017. Die Umlage je aktivem Beamten und Versorgungsempfänger war mit 15.720 Euro die geringste des Vergleichs. Ansicht 114 zeigt die Entwicklung des Verhältnisses aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern während des Prüfungszeitraums.



Ansicht 114: Entwicklung aktive Beamte und Versorgungsempfänger

Bei den Kassen war in Summe im Prüfungszeitraum ein Rückgang der aktiven Beamten und eine Zunahme der Versorgungsempfänger zu verzeichnen. Auch einzeln war dieser Trend bei allen Kassen zu erkennen. Das Verhältnis aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern verringerte sich bei summarischer Betrachtung der Kassen von 101,9 Prozent im Jahr 2015 auf 97,9 Prozent im Jahr 2017. Die Verringerung dieses Verhältnisses führt dazu, dass die steigenden Versorgungsverpflichtungen durch Umlagen für eine sinkende Zahl aktiver Beamter mitfinanziert werden. Bei anhaltendem Rückgang ist von zukünftig steigenden Umlagesätzen auszugehen.

Zur Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse der Beamtenversorgungskassen wertete die Überörtliche Prüfung die Jahresabschlüsse der Jahre 2015 bis 2017 aus. Ansicht 115 zeigt die Bilanzen der Beamtenversorgungskassen des Vergleichs zum 31. Dezember 2017.

Wirtschaftliche Verhältnisse

Vergleich Bilanzen BVK zum 31. Dezember 2017 ¹⁾						
	BVK Darmstadt ²⁾		BVK Kassel		BVK Wiesbaden	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Aktiva						
A. Anlagevermögen	23,0	52,6	31,9	69,4	98,9	90,1
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
II. Sachanlagevermögen	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2
III. Finanzanlagen	22,9	52,5	31,9	69,4	98,4	89,7
B. Umlaufvermögen	13,3	30,4	5,7	12,4	5,7	5,2
I. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	3,3	7,5	3,6	7,9	4,1	3,7
II. Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	10,0	22,9	2,1	4,5	1,6	1,4
C. Rechnungsabgrenzungsposten	7,4	17,0	8,3	18,2	5,2	4,7
Summe Aktiva	43,7	100,0	46,0	100,0	109,7	100,0
Passiva						
A. Eigenkapital	18,4	42,2	31,2	67,8	100,6	91,7
I. Rücklagen	20,3	46,3	31,2	67,8	100,6	91,7
II. Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	-1,8	-4,2	0,0	0,0	0,0	0,0
B. Rückstellungen	8,5	19,4	8,5	18,5	3,5	3,2
I. Rückstellungen für Pensionen und ähnliches	4,6	10,5	3,5	7,6	2,7	2,5
II. Sonstige Rückstellungen	3,9	8,9	5,0	10,9	0,7	0,7
C. Verbindlichkeiten	2,4	5,4	1,9	4,2	5,7	5,2
D. Rechnungsabgrenzungsposten	14,4	33,0	4,3	9,4	0,0	0,0
Summe Passiva	43,7	100,0	46,0	100,0	109,7	100,0

¹⁾ Zur Vergleichbarkeit wurde die Gliederung der Bilanz auf Basis des HGB nach BilRUG vereinheitlicht.
²⁾ Die BVK Darmstadt wies in ihren Jahresabschlüssen die Mitgliederanteile an den Kommunalen Versorgungsrücklagen-Fonds als Kapitalanlagen aus, wohingegen die BVK Kassel und die BVK Wiesbaden diese Anteile als Treuhandvermögen nicht in der Bilanz auswiesen. Zur Vereinheitlichung rechnete die Überörtliche Prüfung daher die Mitgliederanteile bei der BVK Darmstadt heraus.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 115: Vergleich Bilanzen BVK zum 31. Dezember 2017

Der Vergleich der Bilanzen zeigt, dass die BVK Wiesbaden zum 31. Dezember 2017 mit 109,7 Millionen Euro über ein deutlich höheres Vermögen verfügte als die BVK Darmstadt (43,7 Millionen Euro) und die BVK Kassel 46,0 Millionen Euro). Dies war auf das mit einem Anteil von 89,7 Prozent am Gesamtvermögen höhere Finanzanlagevermögen zurückzuführen. Auf der Passivseite der Bilanz wies die BVK Wiesbaden unter dem Eigenkapital Rücklagen in einem Umfang von rund 100,6 Millionen Euro (91,7 Prozent der Bilanzsumme) auf und stellte damit ebenfalls den Maximalwert des Vergleichs. Die Analyse verdeutlicht, dass die BVK Wiesbaden in größerem Umfang Rücklagen gebildet hatte als die beiden anderen Kassen.

Satzungsgemäß hatten die Beamtenversorgungskassen Rücklagen zu bilden. Um eine Vergleichbarkeit der Kassen untereinander herbeizuführen, bildete die Überörtliche Prüfung die Kennzahl Rücklagen je aktivem Beamten oder Versorgungsempfänger. Diese ist in Ansicht 116 dargestellt.

Rücklagen je aktivem Beamten oder Versorgungsempfänger 2015 bis 2017 im Vergleich			
	2015	2016	2017
BVK Darmstadt	3.425 €	3.317 €	3.469 €
BVK Kassel	8.684 €	9.727 €	11.414 €
BVK Wiesbaden	24.495 €	25.479 €	26.875 €

Quelle: Eigene Berechnung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 116: Rücklagen je aktivem Beamten oder Versorgungsempfänger 2015 bis 2017 im Vergleich

Aus Ansicht 116 wird ersichtlich, dass die Beamtenversorgungskassen in unterschiedlichem Maße Rücklagen gebildet hatten.²²⁴ Während die BVK Darmstadt ihre Rücklagen im Prüfungszeitraum nahezu gleichbleibend hoch hielt, konnten die BVK Kassel und Wiesbaden ihre Rücklagen erhöhen. Die BVK Wiesbaden hatte im Vergleich die höchsten Rücklagen gebildet, erreichte den Sollwert für die Versorgungsrücklagen laut Satzung jedoch nicht vollumfänglich. Die Bildung von Rücklagen bewertet die Überörtliche Prüfung aufgrund des Trends eines sinkenden Verhältnisses aktiver Beamter in Bezug auf die Versorgungsempfänger als angemessen.²²⁵

Neben der Bilanzstruktur analysierte die Überörtliche Prüfung die Gewinn- und Verlustrechnungen der Beamtenversorgungskassen. Ansicht 117 stellt die Gewinn- und Verlustrechnungen der Beamtenversorgungskassen zum 31. Dezember 2017 im Vergleich dar.

224 Art und Umfang der Rücklagen haben die Beamtenversorgungskassen in ihren Satzungen definiert. So hat die BVK Darmstadt (§ 33 der Satzung) für den Ausgleich von größeren Schwankungen des Versorgungsrisikos eine Rücklage in Höhe von mindestens 20 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Versorgungsaufwands der letzten drei Geschäftsjahre definiert. Die Ausgleichsrücklage der BVK Kassel (§ 35 der Satzung) soll mindestens 20 Prozent des zu tragenden Versorgungsaufwands des vorangegangenen Geschäftsjahrs betragen. Die BVK Wiesbaden (§ 30 der Satzung) definierte ihre Rücklage hierfür auf mindestens das Doppelte des durchschnittlichen Versorgungsaufwands der letzten fünf Jahre.

225 Vgl. Ansicht 113, S. 206

Vergleich Gewinn- und Verlustrechnungen BVK zum 31. Dezember 2017 ¹⁾						
	BVK Darmstadt		BVK Kassel		BVK Wiesbaden	
	T€	%	T€	%	T€	%
1. Umsatzerlöse	105.191,4	100,0	61.355,4	100,0	72.653,7	100,0
<i>davon aus Serviceleistungen</i>	<i>600,1</i>	<i>0,6</i>	<i>1.319,7</i>	<i>2,2</i>	<i>1.001,7</i>	<i>1,4</i>
2. Sonstige betrieblichen Erträge	40,0	0,0	0,7	0,0	29,0	0,0
3. Aufwendungen für Versorgungsleistungen	103.302,2	98,2	54.601,0	89,0	68.060,7	93,7
4. Personalaufwendungen	2.714,0	2,6	1.764,4	2,9	1.911,5	2,6
<i>davon Versorgungsaufwand</i>	<i>1.477,4</i>	<i>1,4</i>	<i>249,5</i>	<i>0,4</i>	<i>318,6</i>	<i>0,4</i>
5. Abschreibungen	37,8	0,0	23,1	0,0	198,8	0,3
6. Sonstige betriebliche Aufwendungen	1.007,0	1,0	757,4	1,2	1.207,2	1,7
<i>davon Sachkosten Verwaltung</i>	<i>895,0</i>	<i>0,9</i>	<i>441,3</i>	<i>0,7</i>	<i>1.102,0</i>	<i>1,5</i>
7. Erträge aus Wertpapieren des Anlagevermögens	6,7	0,0	522,8	0,9	3.542,7	4,9
8. Sonstige Zinsen und Erträge	0,0	0,0	0,1	0,0	9,5	0,0
9. Abschreibungen auf Finanzanlagen	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	0,0
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	-1.826,8	-1,7	4.733,2	7,7	4.826,6	6,6

¹⁾ Zur Vergleichbarkeit wurde die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnungen auf Basis des HGB nach BilRUG vereinheitlicht.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 117: Vergleich Gewinn- und Verlustrechnungen BVK zum 31. Dezember 2017

Die Umsatzerlöse der Beamtenversorgungskassen betragen zwischen rund 72,7 Millionen Euro und 105,2 Millionen Euro. Die Aufwendungen für Versorgungsleistungen lagen zwischen rund 68,1 Millionen Euro und 103,3 Millionen Euro. Die BVK Darmstadt stellte hierbei jeweils die höchsten Werte. Im Gegensatz zur BVK Kassel und BVK Wiesbaden hatte die BVK Darmstadt im Jahr 2017 einen Jahresfehlbetrag von rund 1,8 Millionen Euro. Die BVK Kassel und die BVK Wiesbaden erzielten positive Jahresergebnisse und bildeten hieraus Rücklagen. Ansicht 118 zeigt die Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnung des Jahres 2017 der Beamtenversorgungskassen im Vergleich.

Vergleich Kennzahlen Gewinn- und Verlustrechnungen BVK 2017			
	BVK Darmstadt	BVK Kassel	BVK Wiesbaden
Anteil Umlagen an Gesamterträgen	98,3 %	96,4 %	94,0 %
Anteil Erträge aus Wertpapieren an Gesamterträgen	0,0 %	0,8 %	4,6 %
Anteil Versorgungsaufwand an Gesamtaufwand	96,5 %	95,5 %	95,3 %
Anteil Personalaufwand an Gesamtaufwand	2,5 %	3,1 %	2,7 %
Anteil Verwaltungsaufwand an Gesamtaufwand	3,4 %	3,9 %	4,2 %
Verwaltungskosten je aktivem Beamten/Versorgungsempfänger	618 €	807 €	805 €
Verwaltungskosten abzgl. Erträge aus Serviceleistungen je aktivem Beamten/Versorgungsempfänger ¹⁾	516 €	324 €	537 €

¹⁾ Bei den Erträgen aus Serviceleistungen wurde Kostendeckung angenommen.
Quelle: Eigene Erhebung; eigene Berechnung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 118: Vergleich Kennzahlen Gewinn- und Verlustrechnungen BVK 2017

Die Anteile der Umlagen an den Gesamterträgen lagen zwischen 94,0 Prozent bei der BVK Wiesbaden und 98,3 Prozent bei der BVK Darmstadt. Die Abweichung bei der BVK Wiesbaden erklärt sich durch den im Vergleich hohen Anteil

von 4,6 Prozent an Erträgen aus Wertpapieren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der BVK Darmstadt und der BVK Kassel, durch höhere Umlagesätze Überschüsse zu erwirtschaften, hieraus die Rücklagen und die Vermögensanlagen zu erhöhen und so die Erträge aus Wertpapieren zu steigern.

Der Anteil der Versorgungsaufwendungen am Gesamtaufwand lag bei den Kassen zwischen 95,3 Prozent und 96,5 Prozent. Die Anteile der Personalaufwendungen an den Gesamtaufwendungen lagen zwischen 2,5 Prozent bei der BVK Darmstadt und 3,1 Prozent bei der BVK Kassel. Der Anteil des Verwaltungsaufwands am Gesamtaufwand lag zwischen 3,4 Prozent bei der BVK Darmstadt und 4,2 Prozent bei der BVK Wiesbaden.

Je aktivem Beamten und Versorgungsempfänger ergaben sich Verwaltungskosten in Höhe von 618 Euro bei der BVK Darmstadt bis zu 807 Euro bei der BVK Kassel. Unterschiede ergaben sich aus der Ausprägung der Serviceleistungen für Mitglieder und Nichtmitglieder. So erbrachten die Kassen Dienstleistungen für die Abrechnungen von Bezügen, die Verwaltung der Beihilfe und die Berechnung von Pensions- und Beihilferückstellungen für ihre Mitglieder oder übernahmen, wie im Fall der BVK Kassel, die Beamtenversorgung als Dienstleistung für Nichtmitglieder. Diesem Umstand begegnete die Überörtliche Prüfung, indem von der Kennzahl Verwaltungskosten je aktivem Beamten oder Versorgungsempfänger die Erträge aus Serviceleistungen abgezogen wurden. In diesem Umfang refinanzierten die Kassen ihre Verwaltungskosten durch Erträge aus Serviceleistungen. Die BVK Kassel erreichte bei dieser Kennzahl einen Wert von 324 Euro und stellte damit den geringsten Wert des Vergleichs, da sie die höchsten Erträge aus Serviceleistungen erwirtschaftete. Dies war positiv zu werten. Die BVK Darmstadt und die BVK Wiesbaden erreichten bei dieser Kennzahl nach der Bereinigung um die Serviceerträge mit 516 Euro und 537 Euro höhere Werte.

7.5 Zusatzversorgungskassen

Bei den Zusatzversorgungskassen Darmstadt, Kassel und Wiesbaden hatten die Mitglieder die Wahl zwischen einer umlagefinanzierten Pflichtversicherung im Abrechnungsverband I oder einer beitragsfinanzierten Pflichtversicherung im Abrechnungsverband II.

Versorgungs-
bereiche

Der Finanzierung der Pflichtversicherung lag gemäß den Satzungen bei allen Zusatzversorgungskassen ein Deckungsabschnittsverfahren zugrunde. Zum Zweck der abschnittswise Kapitaldeckung wurden hierzu Vermögensanlagen als Kapitalstock aufgebaut, um den Umlage- oder Beitragssatz stabil zu halten. Grundlage für die Berechnung der Umlage- und Beitragssätze war jeweils ein versicherungsmathematisches Gutachten, das durch den verantwortlichen Aktuar²²⁶ erstellt wurde. Die Bemessungsgrundlage für die Umlagen sind die Zusatzversorgungspflichtigen Entgelte der Versicherten.

Die Einnahmen der Pflichtversicherung setzten sich aus Beiträgen, Umlagen und Sanierungsgeldern zusammen. Diese waren gemäß den Regelungen der Satzungen der Kassen mindestens so zu bemessen, dass aus dem vorhandenen Vermögen und den Erträgen sowie den voraussichtlichen Einnahmen aus

226 Aktuarien sind wissenschaftlich ausgebildete Sachverständige, die sich im Versicherungswesen und/oder der Altersversorgung auf der Grundlage mathematisch-statistischer Methoden der Versicherungsmathematik mit der Modellierung, Bewertung und Steuerung von Risiken befassen. Insbesondere beschäftigen sie sich mit der Wahrscheinlichkeitstheorie, der mathematischen Statistik und der Finanzmathematik. Die Aufgaben des verantwortlichen Aktuars werden im Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (VAG) geregelt.

Beiträgen, Umlagen und Sanierungsgeldern innerhalb des gewählten Deckungsabschnitts, die im gleichen Zeitraum zu erwartenden Ausgaben bestritten werden konnten.

Ansicht 119 zeigt die Umlagen und Beiträge der Pflichtversicherung der Zusatzversorgungskassen zum 31. Dezember 2017.

Umlagen und Beiträge ZVK 2017 im Vergleich			
	Abrechnungsverband I		Abrechnungsverband II
	Umlagesatz	Sanierungsgeld	
ZVK Darmstadt	6,20 %	2,30 %	6,35 %
ZVK Frankfurt	6,00 %	3,50 %	–
ZVK Kassel ¹⁾	6,50 %	1,93 %	5,40 %
ZVK Wiesbaden	6,80 %	2,30 %	5,40 %

¹⁾ Der Satz des Sanierungsgelds bei der ZVK Kassel wird gemäß der Satzung für die betroffenen Mitglieder individuell festgesetzt. Bei dem angegebenen Wert handelt es sich um eine rechnerische Größe. Der Zielwert des verantwortlichen Aktuars liegt bei 2,0 Prozent.
Quelle: Eigene Erhebung, Stichtag 31. Dezember 2017; Stand: Oktober 2018

Ansicht 119: Umlagen und Beiträge ZVK 2017 im Vergleich

Im Abrechnungsverband I wies die ZVK Wiesbaden mit 6,80 Prozent den höchsten Umlagesatz auf. Das Minimum im Vergleich stellte die ZVK Frankfurt mit 6,00 Prozent.

Die Umlagesätze des Abrechnungsverbandes II des Vergleichs lagen zwischen 5,40 Prozent und 6,35 Prozent. Dabei stellte die ZVK Darmstadt nach der Anhebung des Umlagesatzes von 4,80 Prozent im Jahr 2016 auf 6,35 Prozent im Jahr 2017 das Maximum. Bei der ZVK Frankfurt gab es keinen Abrechnungsverband II.

Sanierungsgeld

Das Sanierungsgeld wurde im Abrechnungsverband I von allen Zusatzversorgungskassen gemäß § 17 ATV-K²²⁷ erhoben. Zweck des Sanierungsgelds ist die Deckung des zusätzlichen Finanzbedarfs, der sich aus der Schließung des Gesamtversorgungssystems und dem Wechsel zum Punktemodell ergab.²²⁸ Die Bemessungsgrundlage war dabei jeweils das zusatzversorgungspflichtige Entgelt der Pflichtversicherten. Das Sanierungsgeld war lohnsteuer- und sozialversicherungsfrei.

Die Zusatzversorgungskassen Darmstadt und Wiesbaden wiesen für das Sanierungsgeld jeweils einen Umlagesatz von 2,30 Prozent auf. Das Maximum des Vergleichs wies die Zusatzversorgungskasse Frankfurt mit 3,50 Prozent auf. Der Sanierungsgeldsatz der ZVK Kassel wurde gemäß der Satzung individuell für die Mitglieder festgesetzt. Rechnerisch ergab sich hier ein Beitragssatz in Höhe von 1,93 Prozent im Jahr 2017.

227 § 17 ATV-K – Sanierungsgelder

(1) Zur Deckung des infolge der Schließung des Gesamtversorgungssystems und des Wechsels vom Gesamtversorgungssystem zum Punktemodell zusätzlichen Finanzbedarfs, der über die am 1. November 2001 jeweils geltende Umlage hinausgeht, erhebt die Zusatzversorgungseinrichtung vom Arbeitgeber Sanierungsgelder. Diese Sanierungsgelder sind kein steuerpflichtiger Arbeitslohn.

228 Bei dem bis zum Jahr 2001 gültigen Gesamtversorgungssystem orientierte sich die Gesamtversorgung an einem Prozentsatz des Nettoentgelts vor Renteneintritt. Diese Gesamtversorgung setzte sich aus den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzversorgung zusammen. Mit der Umstellung auf das Punktemodell werden Leistungen zugesagt, die sich ergeben, wenn vier Prozent des versorgungspflichtigen Jahresentgelts als Beitrag in ein kapitalgedecktes System eingezahlt werden.

Die ZVK Kassel und die ZVK Wiesbaden sahen sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen jeweils einer Klage eines Mitglieds gegen das Sanierungsgeld ausgesetzt. Aus der drohenden Rückzahlung des Sanierungsgelds ergaben sich Risiken zum Nachteil der Mitglieder. Diese betrafen die Rückzahlung an das klagende Mitglied an sich und die nachhaltige Finanzierung des Abrechnungsverbands I. Wird das Sanierungsgeld für einzelne Mitglieder als nicht rechtmäßig beurteilt, kann dies zur Rückzahlung an alle Mitglieder für mehrere Jahre führen. Bei einem möglichen rückwirkenden Wegfall des Sanierungsgelds als wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des Abrechnungsverbands I ist dessen Finanzierung neu zu gestalten. Ein Wegfall des lohnsteuer- und sozialversicherungsfreien Sanierungsgelds wäre durch eine andere Form der Umlage auszugleichen, bei der eine zusätzliche Belastung aller Mitglieder droht.

Die Bestands- und Leistungsdaten der Zusatzversorgungskassen für das Jahr 2017 zeigt Ansicht 120 im Vergleich.

Bestands- und Leistungsdaten

Bestands- und Leistungsdaten ZVK 2017 im Vergleich								
	ZVK Darmstadt		ZVK Frankfurt		ZVK Kassel		ZVK Wiesbaden	
Mitglieder	640		70		399		641	
	PV	FV	PV	FV	PV	FV	PV	FV
Versicherte/Verträge	90.256	5.145	27.893	1.437	58.556	3.533	97.854	3.034
Beitragsfrei Versicherte/Verträge	92.049	616	35.614	283	58.984	1.003	116.213	1.068
Rentner/Verträge	48.613	k. A.	22.510	363	30.421	862	49.174	760
Verhältnis Versicherte zu Rentner Pflichtversicherung	185,7 %		123,9 %		192,5 %		199,0 %	
Umlagen/Beiträge je Versichertem/Rentner	1.160 €	818 €	1.258 €	885 €	1.102 €	829 €	1.214 €	846 €
PV = Pflichtversicherung, FV = Freiwillige Versicherung, k. A. = keine Angaben Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018								

Ansicht 120: Bestands- und Leistungsdaten ZVK 2017 im Vergleich

Im Vergleich zeigt sich, dass die ZVK Wiesbaden die höchste Zahl von Mitgliedern, Versicherten, beitragsfrei Versicherten und Rentnern in der Pflichtversicherung aufwies. Das Verhältnis der Versicherten zu den Rentnern lag mit 199,0 Prozent auf dem höchsten Wert des Vergleichs. Die ZVK Darmstadt erreichte bei der Zahl der Mitglieder, Versicherten, beitragsfrei Versicherten und Rentnern in der Pflichtversicherung jeweils die zweithöchsten Werte. Beim Verhältnis der Versicherten zu den Rentnern lag die ZVK Darmstadt mit 185,7 Prozent an dritter Stelle. Die ZVK Kassel war in Bezug auf die Bestands- und Leistungsdaten insgesamt kleiner als die ZVK Wiesbaden und die ZVK Darmstadt. Das Verhältnis Versicherter zu Rentner lag mit 192,5 Prozent zwischen den Werten der ZVK Darmstadt und der ZVK Wiesbaden. Die Umlagen und Beiträge je Versichertem und Rentner in der Pflichtversicherung lagen zwischen 1.102 Euro und 1.258 Euro. In der freiwilligen Versicherung lag dieser Wert zwischen 818 Euro und 885 Euro. Hier wies die ZVK Frankfurt ebenfalls jeweils die höchsten Werte aus.

Die ZVK Frankfurt hatte im Vergleich das niedrigste Verhältnis von Versicherten zu Rentnern und wies bei den Bestandsdaten wesentliche Unterschiede zu den anderen Kassen auf. Hieraus resultieren für die Mitglieder der ZVK Frankfurt in der Pflichtversicherung Nachteile gegenüber den anderen Kassen in Bezug auf die Risiken der Finanzierung der Renten. Dies verdeutlicht das im Vergleich höchste Sanierungsgeld der ZVK Frankfurt (vgl. Ansicht 119). Die Zusatzversorgungskassen hatten auf die Struktur der Versicherten keinen Einfluss. Das Verhältnis von Versicherten zu Rentnern hängt vom Einstellungsverhalten der Mitglieder ab.

Analog der Vorgehensweise für die Beamtenversorgungskassen analysierte die Überörtliche Prüfung die Jahresabschlüsse 2015 bis 2017 der Zusatzversorgungskassen. Ansicht 121 zeigt die Bilanzwerte der geprüften Zusatzversorgungskassen zum 31. Dezember 2017.

Vergleich Bilanzen ZVK zum 31. Dezember 2017 ¹⁾								
	ZVK Darmstadt		ZVK Frankfurt		ZVK Kassel		ZVK Wiesbaden	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Aktiva								
A. Anlagevermögen	1.275,4	90,1	769,0	96,9	936,6	94,1	2.000,2	96,9
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
II. Sachanlagevermögen	26,4	1,9	7,8	1,0	44,6	4,5	3,2	0,2
III. Finanzanlagen	1.249,0	88,2	761,2	95,9	892,1	89,6	1.996,7	96,7
B. Umlaufvermögen	123,4	8,7	15,2	1,9	31,1	3,1	40,9	2,0
I. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	14,1	1,0	11,3	1,4	2,9	0,3	19,9	1,0
II. Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten	109,3	7,7	3,9	0,5	28,2	2,8	21,0	1,0
C. Rechnungsabgrenzungsposten	16,6	1,2	8,7	1,1	18,2	1,8	15,8	0,8
D. Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,0	0,0	0,7	0,1	9,9	1,0	8,2	0,4
Summe Aktiva	1.415,5	100,0	793,7	100,0	995,8	100,0	2.065,2	100,0
Passiva								
A. Eigenkapital	8,5	0,6	0,0	0,0	0,4	0,0	3,3	0,2
I. Rücklagen	8,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,2
II. Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag ²⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
B. Erhaltene Ertragszuschüsse	0,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
C. Versicherungstechnische Rückstellungen ²⁾	1.377,3	97,3	772,8	97,4	987,9	99,2	2.036,7	98,6
D. Rückstellungen	17,0	1,2	17,6	2,2	6,4	0,6	5,8	0,3
E. Verbindlichkeiten	1,0	0,1	0,2	0,0	0,9	0,1	2,8	0,1
F. Rechnungsabgrenzungsposten	10,8	0,8	3,1	0,4	0,1	0,0	16,7	0,8
Summe Passiva	1.415,5	100,0	793,7	100,0	995,8	100,0	2.065,2	100,0
¹⁾ Zur Vergleichbarkeit wurde die Gliederung der Bilanz auf Basis des HGB nach BilRUG vereinheitlicht. ²⁾ Die ZVK Darmstadt bucht die Zuführung zu den versicherungstechnischen Rückstellungen im Unterschied zu den anderen ZVK erst im Folgejahr, wenn das Gutachten des verantwortlichen Aktuars vorliegt. Zur Vergleichbarkeit wurde der Jahresüberschuss fiktiv bereits den versicherungstechnischen Rückstellungen zugeordnet. Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018								

Ansicht 121: Vergleich Bilanzen ZVK zum 31. Dezember 2017

Bei den Zusatzversorgungskassen stellten die Finanzanlagen auf der Aktivseite und die versicherungstechnischen Rückstellungen²²⁹ auf der Passivseite die

²²⁹ Die versicherungstechnischen Rückstellungen weisen in der Bilanz der Zusatzversorgungskassen die Verpflichtungen aus der zugesicherten betrieblichen Altersversorgung gegenüber den Beschäftigten der Mitglieder aus. Die Berechnung der Höhe der erforderlichen Rückstellungen wird durch den verantwortlichen Aktuar vorgenommen.

größten Positionen dar. Bei den weiteren Bilanzpositionen lagen die Zusatzversorgungskassen leicht auseinander.

Eine Übersicht über die Gewinn- und Verlustrechnungen der ZVK Darmstadt im Prüfungszeitraum ergibt sich aus Ansicht 122.

Vergleich Gewinn- und Verlustrechnungen ZVK zum 31. Dezember 2017 ¹⁾								
	ZVK Darmstadt		ZVK Frankfurt		ZVK Kassel		ZVK Wiesbaden	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
1. Umsatzerlöse	285,4	100,0	115,9	100,0	176,1	100,0	324,1	100,0
<i>davon aus Serviceleistungen</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
2. Sonstige betriebliche Erträge	1,0	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
3. Aufwendungen für Versorgungsleistungen	212,1	74,3	106,3	91,7	126,7	72,0	217,2	67,0
4. Personalaufwand	4,0	1,4	2,1	1,8	2,4	1,4	2,8	0,9
<i>davon Versorgungsaufwand</i>	1,5	0,5	0,9	0,7	0,3	0,2	0,4	0,1
5. Abschreibungen	0,6	0,2	0,7	0,6	1,4	0,8	0,5	0,1
6. Sonstige betriebliche Aufwendungen	3,8	1,3	1,8	1,5	3,2	1,8	3,6	1,1
<i>davon Sachkosten Verwaltung</i>	1,8	0,6	1,1	1,0	0,8	0,5	1,9	0,6
7. Erträge aus Wertpapieren des Anlagevermögens	29,3	10,3	23,0	19,8	27,4	15,5	63,5	19,6
8. Sonstige Zinsen und Erträge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
9. Abschreibungen auf Finanzanlagen	0,6	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,1	0,0
10. Zinsen und ähnliche Aufwendungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag vor vers. Rückstellungen	94,6	33,1	28,2	24,3	69,4	39,4	163,8	50,5
Zuführung versicherungstechnische Rückstellungen	-94,6	-33,1	-22,5	-19,4	-69,7	-39,6	-163,8	-50,5
Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag	0,0	0,0	5,7	5,0	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Veränderung Rücklagen/Vortrag	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zuführung sonstige Rückstellungen	0,0	0,0	-6,0	-5,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Bilanzgewinn/Bilanzverlust	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0

¹⁾ Zur Vergleichbarkeit wurde die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnungen auf Basis des HGB nach BilRUG vereinheitlicht.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 122: Vergleich Gewinn- und Verlustrechnungen ZVK zum 31. Dezember 2017

Im Vergleich zeigt sich, dass die ZVK Wiesbaden mit 324,1 Millionen Euro die höchsten Umsatzerlöse erzielte. Die Aufwendungen für Versorgungsleistungen stellten entsprechend mit 217,2 Millionen Euro den höchsten Wert des Vergleichs. Die Erträge aus Wertpapieren des Anlagevermögens lagen mit 63,5 Millionen Euro mit großem Abstand über den Werten der anderen Zusatzversorgungskassen. Die Überschüsse führten die Zusatzversorgungskassen aufgrund der gutachterlichen Stellungnahmen des verantwortlichen Aktuars zum Aufbau von Vermögen den versicherungstechnischen Rückstellungen zu.

Zur Analyse der Gewinn- und Verlustrechnungen der Zusatzversorgungskassen bildete die Überörtliche Prüfung die aus Ansicht 123 ersichtlichen Kennzahlen.

Vergleich Kennzahlen Gewinn- und Verlustrechnungen ZVK 2017				
	ZVK Darmstadt	ZVK Frankfurt	ZVK Kassel	ZVK Wiesbaden
Anteil Umlagen/Beiträge an Gesamterträgen	86,4 %	79,2 %	82,4 %	83,4 %
Anteil Erträge aus Wertpapieren an Gesamterträgen	9,3 %	16,5 %	13,4 %	16,4 %
Anteil Versorgungsaufwand an Gesamtaufwand	95,9 %	95,9 %	94,5 %	96,9 %
Anteil Personalaufwand an Gesamtaufwand	1,8 %	1,9 %	1,8 %	1,2 %
Anteil Verwaltungsaufwand an Gesamtaufwand	2,7 %	2,9 %	2,4 %	2,1 %
Verwaltungskosten je Versichertem/Rentner	25 €	36 €	22 €	18 €
Verwaltungskosten abzgl. Erträge aus Serviceleistungen je Versichertem/Rentner ¹⁾	25 €	36 €	21 €	18 €

¹⁾ Bei den Erträgen aus Serviceleistungen wurde Kostendeckung angenommen.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 123: Vergleich Kennzahlen Gewinn- und Verlustrechnungen ZVK 2017

Im Vergleich lag der Anteil der Umlage und Beiträge an den Gesamterträgen zwischen 79,2 Prozent und 86,4 Prozent. Der Anteil der Erträge aus Wertpapieren an den Gesamterträgen variierte zwischen 9,3 Prozent und 16,5 Prozent. Hier erreichten die ZVK Frankfurt und die ZVK Wiesbaden die höchsten Anteile. Der Anteil der Versorgungsaufwendungen am Gesamtaufwand lag zwischen 94,5 Prozent und 96,9 Prozent. Hier erreichte die ZVK Kassel den geringsten Wert. Bei den Kennzahlen zum Anteil der Personalaufwendungen und den Verwaltungsaufwendungen wie die ZVK Frankfurt jeweils die höchsten Werte aus. Daher lagen die Verwaltungskosten je Versichertem bzw. Rentner bei der ZVK Frankfurt mit 36 Euro doppelt so hoch als bei der ZVK Wiesbaden. Die ZVK Wiesbaden profitierte dabei von der höchsten Zahl an Versicherten und Rentnern des Vergleichs. Bei dieser Kennzahl werden die größtenbedingten Nachteile der ZVK Frankfurt in Bezug auf die Verwaltungskosten deutlich. Neben diesem Skalierungseffekt wirkte sich die Versichertenstruktur auf die Verwaltungskosten aus. Durch das im Vergleich für die ZVK Frankfurt ungünstigere Verhältnis der Versicherten zu den Rentnern ist der Verwaltungsaufwand höher. Die Bearbeitung der Rentenfälle ist personalintensiver als bei den Versicherten. Die anderen Versorgungskassen hatten eine im Vergleich höhere Zahl an Versicherten. Die Berücksichtigung der Erträge aus Serviceleistungen bei den Zusatzversorgungskassen erbrachte im Jahr 2017 ausschließlich bei der ZVK Kassel eine geringe Reduzierung der Kennzahl.

Der Vergleich der Aufwandsstruktur der Kassen in Ansicht 122 und Ansicht 123 zeigt, dass der Personalaufwand bei den Kassen einen wesentlichen Bestandteil der Verwaltungskosten darstellt. Die Überörtliche Prüfung analysierte die personelle Besetzung der Versorgungskassen anhand der in den Stellenplänen vorgesehenen Vollzeitäquivalente (VZÄ). Zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit wurden die Werte um die für die Serviceleistungen tätigen Mitarbeitenden bereinigt. Auf dieser Grundlage bildete die Überörtliche Prüfung die in Ansicht 124 ersichtlichen Kennzahlen und errechnete Ergebnisverbesserungspotenziale.

Personelle Besetzung der Versorgungskassen im Jahr 2017 im Vergleich								
	Personal gemäß Stellenplan	Personal für Serviceleistungen	bereinigte VZÄ gesamt	bereinigte VZÄ je x ¹⁾ Versorgte ²⁾	Abweichung zum unteren Quartilswert je x ¹⁾ Versorgte ²⁾	x ¹⁾ Versorgte ²⁾	Abweichung zum unteren Quartilswert Gesamt	Ergebnisverbesserungspotenzial ³⁾
BVK Darmstadt	23,6 VZÄ	10,1 VZÄ	13,5 VZÄ	2,3 VZÄ	0,4 VZÄ	5,837	2,4 VZÄ	129.600 €
ZVK Darmstadt	42,8 VZÄ	0,4 VZÄ	42,4 VZÄ	1,8 VZÄ	-0,2 VZÄ	23,092	–	–
ZVK Frankfurt	22,8 VZÄ	0,0 VZÄ	22,8 VZÄ	2,6 VZÄ	0,6 VZÄ	8,810	5,5 VZÄ	297.000 €
BVK Kassel	28,3 VZÄ	19,5 VZÄ	8,8 VZÄ	2,1 VZÄ	0,2 VZÄ	4,259	0,7 VZÄ	37.800 €
ZVK Kassel	31,9 VZÄ	1,5 VZÄ	30,4 VZÄ	2,0 VZÄ	0,0 VZÄ	15,336	–	–
BVK Wiesbaden	25,3 VZÄ	18,6 VZÄ	6,8 VZÄ	1,8 VZÄ	-0,1 VZÄ	3,744	–	–
ZVK Wiesbaden	59,3 VZÄ	0,0 VZÄ	59,3 VZÄ	2,3 VZÄ	0,3 VZÄ	26,810	6,6 VZÄ	356.400 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale								820.800 €
unterer Quartilswert Beamtenversorgungskassen				1,9 VZÄ				
unterer Quartilswert Zusatzversorgungskassen				2,0 VZÄ				
¹⁾ Für die Beamtenversorgungskassen wurde ein Divisor von 1.000 Versorgten und für die Zusatzversorgungskassen ein Divisor von 10.000 Versorgten verwendet. ²⁾ Der Begriff Versorgte umfasst alle aktiven Beamten, Versicherten, beitragsfrei Versicherten, Versorgungsempfänger und Rentner der jeweiligen Kasse in der Pflichtversicherung in Summe. ³⁾ Das rechnerische Ergebnisverbesserungspotenzial basiert auf standardisierten Personalaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 54.000 Euro jährlich. Es werden zur Berechnung die rechnerischen VZÄ und nicht die in der Ansicht dargestellten gerundeten VZÄ herangezogen. Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung, Stichtag: 31. Dezember 2017; Stand: Oktober 2018								

Ansicht 124: Personelle Besetzung der Versorgungskassen im Jahr 2017 im Vergleich

Bei den Beamtenversorgungskassen lag die um das Personal für Serviceleistungen bereinigte personelle Besetzung zwischen 1,8 und 2,3 VZÄ je 1.000 Versorgte. Der untere Quartilswert lag bei 1,9 VZÄ. Die bereinigten VZÄ je 10.000 Versorgte der Zusatzversorgungskassen lagen im Vergleich zwischen 1,8 VZÄ und 2,6 VZÄ. Der untere Quartilswert lag bei 2,0. Die ZVK Frankfurt stellte hier mit einem Wert von 2,6 VZÄ den höchsten Wert des Vergleichs. Dies war auf die im Vergleich zu den anderen Versorgungskassen geringere Zahl an Versorgten und das Verhältnis der Versicherten zu den Rentnern zurückzuführen, da der Verwaltungsaufwand nach Eintritt in die Versorgung zunimmt. Aus der Anpassung der VZÄ auf den unteren Quartilswert des Vergleichs ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von insgesamt 820.800 Euro.

7.6 Rechnungslegung

Für die BVK und die ZVK gab es unterschiedliche Vorgehen zur Rechnungslegung sowie Auslegungsdifferenzen.

Für die BVK als Körperschaften des öffentlichen Rechts bestanden keine gesetzlichen Vorgaben zur Rechnungslegung. Sie waren in der Gestaltung ihrer Rechnungslegung frei.

Beamten-
versorgungskassen

Für die hessischen kommunalen ZVK galt im Prüfungszeitraum die alte Fassung des Hessischen Versicherungsaufsichts- und Kostenerstattungsgesetzes (HVAG a. F.)²³⁰. § 2 Absatz 1 HVAG a. F. erklärte bestimmte Paragraphen des

Zusatz-
versorgungskassen

230 In der Fassung vom 15. November 2007, GVBl. I, S. 782, zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 27. September 2012, GVBl. S. 290

Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) in der Fassung vom 17. Dezember 1992, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. März 2012, für die Zusatzversorgungskassen in Hessen für verbindlich.

Die Vorschrift des § 2 Absatz 1 HVAG a. F. verweist auf § 55 Absatz 1 VAG a. F. Mit der Änderung des HVAG passte der Gesetzgeber den Verweis auf § 38 Absatz 1 VAG n. F. an. Beide Regelungen sind identisch und bestimmen die entsprechende Anwendung der §§ 341 bis 341p HGB i. V. m. den §§ 238 bis 335 HGB. Eine direkte Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften scheitert daran, dass es sich bei den Zusatzversorgungskassen nicht um Versicherungsunternehmen im Sinne des § 341 HGB handelt. Für diese sind die Regelungen der §§ 341 ff. HGB geschaffen worden, insbesondere aus Gründen der Transparenz und des Gläubigerschutzes. Der Gesetzgeber hat in § 341 Absatz 1 Satz 2 HGB bewusst die kommunalen Zusatzversorgungskassen aus der Anwendung der §§ 341 ff. HGB ausgenommen, da es sich in der Regel um nicht gewerblich tätige Unternehmen handelt.²³¹ Der Grund hierfür liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Grundgesetzes in Artikel 74 Nr. 11²³². Danach gilt für das Versicherungswesen die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Von dieser machte der Bundesgesetzgeber bewusst keinen Gebrauch, sondern überlies die Regelungen der Versicherungsaufsicht der Landesgesetzgebung. Dies begründete der Gesetzgeber mit der engen Verbindung der Versorgungskassen zum öffentlichen Dienstrecht.²³³ Die Landesgesetzgebung hat von dieser durch Verabschiedung des HVAG Gebrauch gemacht. Hierbei hat er die für Versicherungsunternehmen geltenden Regelungen der §§ 341 ff. HGB gemäß §§ 2 Absatz 1 HVAG, 38 Absatz 1 VAG (§ 55 Absatz 1 VAG a. F.) für entsprechend anwendbar erklärt. Dies führt nach Rechtsauffassung der Überörtlichen Prüfung zur entsprechenden Anwendung der §§ 341 bis 341p HGB i. V. m. den §§ 238 bis 335 HGB, da weder im HVAG noch im VAG etwas anderes bestimmt ist.

Abweichend von dieser Gesetzesauslegung gingen die ZVK (mit Ausnahme der ZVK Frankfurt) davon aus, dass die entsprechende Anwendung von § 38 Absatz 1 VAG und die damit verbundene entsprechende Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften für Versicherungsunternehmen als Orientierungsrahmen für die satzungsrechtliche Ausgestaltung der Rechnungslegung zu verstehen sei. Die Kassen leiten diese Rechtsauffassung aus der Begründung zur Neufassung des HVAG ab.²³⁴ Danach sei bei der Anwendung der Vorschriften des HVAG ein „Verhältnismäßigkeits- und Proportionalitätsgrundsatz“ von Bedeutung, in dem die Vorschriften auf eine Art und Weise anzuwenden seien, „die der Art, dem Umfang und der Komplexität der Risiken angemessen ist, die mit der besonderen Tätigkeit der beaufsichtigten Zusatzversorgungskassen im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge einhergehen.“ Sie wendeten daher die Vorschriften des HGB nicht vollumfänglich an. Gestärkt sahen sich die ZVK in ihrer Rechtsauffassung durch die Tatsache, dass das Hessische Ministerium

231 Vgl. Bundestags-Drucksache 12/7646 zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über den Jahresabschluss und den konsolidierten Abschluss von Versicherungsunternehmen (Versicherungsbilanzrichtlinie-Gesetz — VersRiLiG) vom 24. März 1982, S. 7

232 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Artikel 74

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: [...]

11. Das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte; [...]

233 Vgl. Bundestags-Drucksache 9/1493 zum Entwurf eines Vierzehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 24. März 1982, S. 18

234 Vgl. LT-Drs. 19/5794 zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des HVAG vom 20. Dezember 2017, S. 4

für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung²³⁵ als zuständige Versicherungsaufsichtsbehörde die Satzungen der Kassen einschließlich der Regelungen zur Rechnungslegung und Prüfung genehmigte und die Jahresabschlüsse trotz Abweichungen von den Vorschriften der §§ 341 bis 341p HGB i. V. m. den §§ 238 bis 335 HGB nicht beanstandete.

Die ZVK Frankfurt wendete bis zum Jahresabschluss 2015 die Rechnungsvorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung an. Mit der Ergänzung des § 115 Absatz 4 Hessische Gemeindeordnung (HGO)²³⁶ um den Halbsatz „soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist“, entschied die ZVK, die Regelungen des § 2 HVAG i. V. m. § 55 Absatz 1 und 2 VAG, nach denen die Vorschriften des HGB anzuwenden sind, ab dem Jahresabschluss 2016 der Rechnungslegung zu Grunde zu legen.

Die fehlenden gesetzlichen Vorgaben für die Rechnungslegung der BVK und die Annahme der nicht verpflichtenden Anwendung der Vorschriften der §§ 341 bis 341p HGB i. V. m. den §§ 238 bis 335 HGB führte zu unterschiedlichen Regelungen in Bezug auf die anzuwendenden Vorschriften zur Rechnungslegung.

Ansicht 125 enthält eine Darstellung der von den einzelnen Kassen zugrunde gelegten Vorschriften und der von ihnen gewählten Bewertungsmethoden zur Bestimmung der Wertansätze für das Finanzanlagevermögen.

Rechnungslegung der Versorgungskassen im Jahr 2017 im Vergleich					
		BVK und ZVK Darmstadt	ZVK Frankfurt	BVK und ZVK Kassel	BVK und ZVK Wiesbaden
Aufstellung	Buchführung	kaufmännische doppelte Buchführung	kaufmännische doppelte Buchführung	kaufmännische doppelte Buchführung	kaufmännische doppelte Buchführung
	Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs HGB für Jahresabschluss	über sinngemäße Anwendung des Eigenbetriebsgesetzes ¹⁾ (§ 22)	über § 115 Absatz 4 HGO und § 2 HVAG i. V. m. § 55 VAG a. F.	in entsprechender Anwendung	in sinngemäßer Anwendung
	Gliederung	Formblatt EigBGes mit Anpassungen	nach RechVersV (Formblatt)	nach RechVersV (Formblatt)	nach HGB
	Lagebericht	Ja	Ja	Ja, in 2017, jedoch nicht im Prüfbericht enthalten	Nein, Geschäftsbericht enthält wesentliche Bestandteile
Prüfung	Prüfung	Innenrevision; Verwaltungsrat kann Rechnungsprüfungsamt oder Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragen	Revisionsamt der Stadt gemäß § 128 HGO	Innenrevision; Verwaltungsausschuss kann Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragen	interne Revision oder Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
	Prüfer	Wirtschaftsprüfer	Revisionsamt der Stadt	Innenrevision	interne Revision
	Bewertung Finanzanlagen	gemildertes Niederstwertprinzip	gemildertes Niederstwertprinzip	strenges Niederstwertprinzip	gemildertes Niederstwertprinzip
Bewertung	Wertaufholung	Nein	Ja	Nein	Ja
	Konsequenz	Bildung stiller Reserven und keine Stichtagswerte	Bildung stiller Reserven und keine Stichtagswerte	Bildung stiller Reserven	Bildung stiller Reserven und keine Stichtagswerte

¹⁾ 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
 Quelle: Satzungen und Jahresabschlüsse der Kassen, eigene Darstellung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 125: Rechnungslegung der Versorgungskassen im Jahr 2017 im Vergleich

235 Bezeichnung des Ministeriums im Prüfungszeitraum 2015 bis 2017

236 In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291

Alle Versorgungskassen führten ihre Bücher nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Sie orientierten sich an unterschiedlichen Regelungsvorschriften.

Die BVK und die ZVK Darmstadt ließen als einzige Versorgungskassen ihre Jahresabschlüsse und Lageberichte durch eine externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 316 ff. HGB prüfen. Grund hierfür war die Anwendung des Eigenbetriebsrechts, das in § 27 Absatz 2 EigBGes eine Prüfung nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buchs des HGB vorsah. Bei den anderen Versorgungskassen wurden die Jahresabschlüsse durch die interne Revision (Kassel), Innenrevision (Wiesbaden) oder das Revisionsamt der Stadt (Frankfurt) geprüft. Die Prüfungen wurden als freiwillige Prüfung aufgrund der Satzung durchgeführt.

Die Zusatzversorgungskassen waren nach § 2 HVAG i. V. m. § 38 Absatz 1 VAG verpflichtet, die Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB entsprechend anzuwenden. Nach Auffassung der Kassen ist dabei nach dem Willen des Gesetzgebers ein Verhältnismäßigkeits- und Proportionalitätsgrundsatz zu beachten. Unklar bleibt bei dieser Rechtsauffassung, welche der Vorschriften der §§ 341 bis 341p HGB i. V. m. den §§ 238 bis 335 HGB in welcher Art und Weise anzuwenden sind. Nach Rechtsauffassung der Überörtlichen Prüfung finden die Vorschriften des HGB vollumfänglich Anwendung. Der zitierte Verhältnismäßigkeits- und Proportionalitätsgrundsatz ist bei anderen Vorschriften des VAG, auf die das HVAG verweist, sinnvoll. So ist bei der Ausgestaltung der Geschäftsorganisation (§ 23 VAG), des Risikomanagements (§ 26 VAG) oder des Internen Kontrollsystems (§ 29 VAG) dem Umfang und der Komplexität der Risiken der Kassen Rechnung zu tragen. Bei einem reinen Verweis auf handelsrechtliche Vorschriften, wie er in § 38 Absatz 1 VAG geregelt ist, kann eine verhältnismäßige oder proportionale Anwendung nicht dazu führen, dass einzelne Vorschriften des HGB nicht zur Anwendung kommen, ohne dass eine ausdrückliche gesetzliche Ausnahme besteht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Beamtenversorgungskassen, die Vorschriften des Dritten Buchs des HGB für große Kapitalgesellschaften anzuwenden und eine entsprechende Verpflichtung in die Satzungen aufzunehmen. Den Zusatzversorgungskassen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Vorschriften des Dritten Buches des HGB für große Kapitalgesellschaften vollumfänglich anzuwenden.

Konkurrierende Regelungen für die ZVK Frankfurt

Für die ZVK Frankfurt waren wie für die anderen Zusatzversorgungskassen des Vergleichs rings über die Verweiskette des § 2 HVAG i. V. m. § 38 Absatz 1 VAG die Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB sowie die allgemeinen Vorschriften der §§ 238 bis 335 HGB anzuwenden. Dies umfasst die Vorschriften zur Jahresabschlussprüfung in §§ 316 ff. HGB. Nach § 319 Absatz 1 Satz 1 HGB war der Jahresabschluss der ZVK Frankfurt durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen.

Als rechtlich unselbständiges Sondervermögen der Stadt Frankfurt am Main hatte die ZVK Frankfurt zugleich die Vorschriften der HGO anzuwenden. Nach § 128 HGO war der Jahresabschluss der ZVK als Bestandteil des Jahresabschlusses der Stadt Frankfurt am Main vom Revisionsamt der Stadt zu prüfen.

Die ZVK Frankfurt wendete in Bezug auf die Prüfung die Vorschriften der HGO an und lies die Jahresabschlüsse vom Revisionsamt der Stadt Frankfurt am Main prüfen. Aufgrund der konkurrierenden gesetzlichen Vorschriften war dies nicht zu beanstanden.

Es besteht die handelsrechtliche Pflicht zur außerplanmäßigen Abschreibung auf Vermögensgegenstände des Anlagevermögens bei voraussichtlich dauernder Wertminderung. Für Finanzanlagen können ebenfalls bei voraussichtlich

nicht dauernder Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen werden (gemildertes Niederstwertprinzip²³⁷)²³⁸. Für Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens ist außerdem bei nicht dauerhafter Wertminderung der niedrigere Wertansatz zur Bewertung heranzuziehen (strenges Niederstwertprinzip)²³⁹. Nach den Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen sind für Kapitalanlagen in Form von Aktien, Anteile an Investmentvermögen sowie sonstige festverzinslich oder nicht festverzinsliche Wertpapiere die Bewertungsvorschriften für das Umlaufvermögen und damit das strenge Niederstwertprinzip anzuwenden. Eine Ausnahme besteht für Kapitalanlagen, die dazu bestimmt werden, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen.²⁴⁰ Nach dem Grundsatz der Bewertungsstetigkeit sind die gewählten Bewertungsmethoden beizubehalten.²⁴¹ Das strenge Niederstwertprinzip wendeten die BVK und die ZVK Kassel an. Die anderen Versorgungskassen erfassten Wertberichtigungen nur bei voraussichtlich dauernder Wertminderung. Die Bewertung war somit uneinheitlich und wies nicht in allen Fällen die tatsächlichen Stichtagswerte der Finanzanlagen aus.

Nach handelsrechtlichen Vorschriften darf beim gemilderten und dem strengen Niederstwertprinzip der niedrigere Wertansatz nicht beibehalten werden, wenn die Gründe dafür nicht mehr bestehen.²⁴² Mit Ausnahme der BVK und der ZVK Kassel wendeten alle Versorgungskassen das Wertaufholungsgebot²⁴³ an. Bei der BVK und der ZVK Kassel ergab sich im Prüfungszeitraum kein Anwendungsfall zur Wertaufholung.

Die Zusatzversorgungskassen Darmstadt, Kassel und Wiesbaden wendeten die für sie nach § 2 HVAG i. V. m. § 38 Absatz 1 VAG geltenden Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB sowie die allgemeinen Vorschriften der §§ 238 bis 335 HGB nicht vollumfänglich an. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse und bei der Bewertung der Finanzanlagen. Die Aufsichtsbehörde beanstandete diese Vorgehensweise nicht.

Sollen einzelne Vorschriften des HGB, so das Wertaufholungsgebot, für die Hessischen Zusatzversorgungskassen nicht anwendbar sein, obliegt es dem

237 Das Niederstwertprinzip ist Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Es leitet sich aus den Bewertungsprinzipien des Handelsrechts nach § 253 HGB ab. Das Niederstwertprinzip resultiert aus dem Vorsichtsprinzip und konkretisiert das Imparitätsprinzip. Es bezieht sich auf die Folgebewertung von Vermögensgegenständen und Schulden. Aus dem allgemeinen Vorsichtsprinzip ergeben sich für Aktiva und Passiva der Bilanz gegensätzliche Bewertungsprinzipien. Während auf der Passivseite (Schulden) der höchstmögliche Wert angesetzt wird (Höchstwertprinzip), muss auf der Aktivseite (Vermögen) nach § 253 HGB von den beiden möglichen Wertansätzen (Marktwert oder fortgeführte Anschaffungskosten) der niedrigere Wert gewählt werden = Niederstwertprinzip. Hierdurch werden bis zum Bilanzstichtag entstandene Verluste berücksichtigt. Zweck des Niederstwertprinzips ist die Verlustantizipation.

238 § 253 Absatz 3 Satz 5 und Satz 6 HGB

239 § 253 Absatz 4 Satz 1 HGB

240 § 341b HGB – Bewertung von Vermögensgegenständen

(2) Auf Kapitalanlagen, soweit es sich hierbei um Aktien einschließlich der eigenen Anteile, Anteile oder Aktien an Investmentvermögen sowie sonstige festverzinsliche und nicht festverzinsliche Wertpapiere handelt, sind die für das Umlaufvermögen geltenden § 253 Absatz 1 Satz 1, Absatz 4 und 5, § 256 anzuwenden, es sei denn, dass sie dazu bestimmt werden, dauernd dem Geschäftsbetrieb zu dienen; in diesem Fall sind sie nach den für das Anlagevermögen geltenden Vorschriften zu bewerten.

241 § 253 Absatz 3 Satz 6 HGB

242 § 253 Absatz 5 HGB

243 Im Falle, dass die Gründe für eine voraussichtlich dauernde Wertminderung eines Vermögensgegenstands nicht mehr bestehen, sieht § 253 Absatz 1 Satz 5 HGB vor, dass die zuvor gebuchte Wertminderung (Abschreibung) durch eine Wertaufholung (Zuschreibung) rückgängig gemacht wird.

Gesetzgeber, im HVAG die Verweise auf das VAG und das HGB anzupassen. Hierauf verzichtete der Landesgesetzgeber bei der Neufassung des HVAG.

Die Überörtliche Prüfung erwartet von den Zusatzversorgungskassen und deren Aufsichtsbehörden, dass die Vorschriften des HVAG zukünftig vollumfänglich Anwendung finden.

7.7 Vermögensanlage

Die Analyse der wirtschaftlichen Verhältnisse zeigte, dass für die umlagenfinanzierten Beamtenversorgungskassen die Erträge aus Wertpapieren an den Gesamterträgen im Vergleich zu den Zusatzversorgungskassen eine untergeordnete Rolle spielte.²⁴⁴ Die Bewertung des Beitrags der Vermögensanlagen zur Finanzierung der Versorgungskassen beschränkt sich daher im Folgenden auf die Zusatzversorgungskassen.

Gemäß § 2 HVAG und den Satzungen der Zusatzversorgungskassen ist die Anlage des Vermögens durch Richtlinien zu regeln. Alle Kassen hatten hierzu Anlagerichtlinien erlassen, die die Regelungen des § 54 VAG a. F., die Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen (AnIV)²⁴⁵ sowie des HVAG berücksichtigten. Die AnIV legt für einzelne Anlagenformen Wertgrenzen zur Mischung und Streuung der Vermögensanlage (Diversifikation) fest. Die Empfehlungen der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung (AKA) e. V. werden als Grundlage der Vermögensanlage in der Richtlinie ebenfalls aufgeführt.

Ansicht 126 zeigt, in welchen Anlageformen die Zusatzversorgungskassen ihr Vermögen zum Stichtag 31. Dezember 2017 angelegt hatten.

Anteile Vermögensanlagen ZVK 2017 im Vergleich								
	ZVK Darmstadt		ZVK Frankfurt		ZVK Kassel		ZVK Wiesbaden	
Grundstücke und Bauten	26 Mio. €	2,1 %	8 Mio. €	1,0 %	45 Mio. €	4,8 %	3 Mio. €	0,1 %
Aktien, Investmentanteile und andere nicht verzinsliche Wertpapiere	336 Mio. €	26,4 %	5 Mio. €	0,7 %	400 Mio. €	42,7 %	1.342 Mio. €	67,0 % ¹⁾
Schuldverschreibungen und Darlehen	913 Mio. €	71,6 %	719 Mio. €	93,4 %	447 Mio. €	47,8 %	655 Mio. €	32,7 %
Festgelder und Spareinlagen	0 Mio. €	0,0 %	38 Mio. €	4,9 %	44 Mio. €	4,7 %	3 Mio. €	0,2 %
Summe	1.275 Mio. €	100,0 %	769 Mio. €	100,0 %	937 Mio. €	100,0 %	2.003 Mio. €	100,0 %

¹⁾ Diese Position setzt sich aus Immobilienfonds und Investmentfonds zusammen. Die Investmentfonds enthielten auch verzinsliche Wertpapiere. Im Jahr 2017 waren 50,6 Prozent der in dieser Position enthaltenen Kapitalanlagen verzinsliche Wertpapiere.
Quelle: Auswertungen Kapitalanlagen, eigene Darstellung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 126: Anteile Vermögensanlagen ZVK 2017 im Vergleich

Im Vergleich zeigt sich, dass die ZVK Kassel mit 4,8 Prozent den höchsten Anteil in Grundstücken und Bauten angelegt hatte. Die anderen Zusatzversorgungskassen wiesen hier Werte zwischen 0,1 und 2,1 Prozent aus. Bei den Aktien, Investmentanteilen und anderen nicht verzinslichen Wertpapieren

244 Vgl. Ansicht 117 und Ansicht 122. Der Anteil der Erträge aus Wertpapieren im Vergleich zu den Umsatzerlösen lag bei den Beamtenversorgungskassen zwischen 0,0 und 4,9 Prozent und bei den Zusatzversorgungskassen zwischen 10,3 und 19,8 Prozent.

245 In der Fassung vom 18. Juni 2016, BGBl. I S. 769, zuletzt geändert durch Artikel 24 Absatz 39 des Gesetzes vom 23. Juni 2017, BGBl. I S. 1693

reichte die Bandbreite von 0,7 Prozent bei der ZVK Frankfurt bis zu 67,0 Prozent bei der ZVK Wiesbaden. Bei den Schuldverschreibungen und Darlehen lag die Bandbreite zwischen 32,7 Prozent und 93,4 Prozent. Hier stellten die ZVK Wiesbaden den Minimalwert und die ZVK Frankfurt den Maximalwert. Festgelder und Spareinlagen spielten mit Anteilen von 0 Prozent bis 4,9 Prozent aufgrund der geringen Renditen eine untergeordnete Rolle.

Die Zusammensetzung der Vermögensanlagen verdeutlicht die unterschiedlichen Anlagestrategien der Kassen. Die ZVK Frankfurt und die ZVK Darmstadt legten ihr Vermögen vorwiegend in festverzinslichen Anlagen an. Dagegen investierte die ZVK Wiesbaden mehr als zwei Drittel ihres Vermögens in nicht festverzinsliche Wertpapiere.

Für einzelne Anlageklassen legt § 3 AnIV quantitative Mischungsbeschränkungen in Form von zulässigen Höchstgrenzen fest. Die tatsächlichen Mischungsverhältnisse nach der AnIV waren von den Kassen jährlich an die Versicherungsaufsicht zu melden (§ 54d VAG a. F.). Anhand der Risikokapitalberichte vertiefte die Überörtliche Prüfung in Ansicht 127 die Analyse der Anlagestrategie der Zusatzversorgungskassen. Nach der AnIV durften die Risikokapitalanlagen bis zu 35 Prozent der Vermögensanlagen betragen.²⁴⁶

Risikokapital 2017 im Vergleich						
Risikokapital	nachrangige Verbindlichkeiten	Aktien und ähnliche Positionen	Beteiligungen	Hochzinsanleihen	Summe	Immobilien
ZVK Darmstadt ¹⁾	13,1 %				13,1 %	1,9 %
ZVK Frankfurt	6,4 %	0,6 %	0,0 %	3,9 %	10,9 %	1,0 %
ZVK Kassel ¹⁾	21,9 %				21,9 %	4,9 %
ZVK Wiesbaden	12,1 %	15,3 %	2,3 %	3,6 %	33,2 %	15,2 %
Höchstsatz nach AnIV/RS 04-2011 ²⁾	15,0 %	35,0 %	15,0 %	5,0 %	35,0 %	25,0 %

¹⁾ Die ZVK Darmstadt und die ZVK Kassel meldeten in ihren Berichten Summenwerte, so dass eine Darstellung der Einzelwerte nicht möglich war.

²⁾ Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Rundschreiben 4/2011 (VA) – Hinweise zur Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen vom 15. April 2011, Geschäftszeichen VA 54 – I 3200 – 2010/0008

Quelle: Berichte gemäß § 54d VAG a. F., eigene Darstellung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 127: Risikokapital 2017 im Vergleich

Den höchsten Anteil an Risikokapitalanlagen bei den Zusatzversorgungskassen stellte die ZVK Wiesbaden mit 33,2 Prozent. Die ZVK Frankfurt wies mit 10,9 Prozent den niedrigsten Wert auf. Das Minimum der Immobilienquote im Vergleich stellte ebenfalls die ZVK Frankfurt mit 1,0 Prozent. Bei der ZVK Wiesbaden stellte die Immobilienquote mit 15,2 Prozent den Maximalwert des Vergleichs. Alle Zusatzversorgungskassen hielten die Wertgrenzen laut AnIV im Prüfungszeitraum ein. Es wird deutlich, dass die ZVK Frankfurt im Vergleich eine defensivere Anlagestrategie verfolgte als die anderen Kassen. Die ZVK Darmstadt wies eine ähnlich vorsichtige Anlagepolitik auf. Die ZVK Wiesbaden verfolgte eine diversifizierte und risikoorientiertere Anlagestrategie als die anderen Kassen.

Ein Maß für die Bewertung des tatsächlichen Erfolgs einer Vermögensanlage stellt die Rendite dar. Die Renditen für die einzelnen Anlagearten berechnete

246 § 3 AnIV – Mischung

(3) Direkte und indirekte Anlagen nach § 2 Absatz 1 Nummer 9, 12 und 13 dürfen zusammen mit Anlagen, die den Quoten des Absatzes 2 Nummer 2 und 3 unterliegen, insgesamt 35 Prozent des Sicherungsvermögens nicht übersteigen.

die Überörtliche Prüfung anhand der jeweiligen Erträge in Relation zum Mittelwert der Vermögensanlagen je Jahr ohne Berücksichtigung von Zu- oder Abschreibungen (Bruttorendite), wie in Ansicht 128 dargestellt.

	ZVK Darmstadt	ZVK Frankfurt	ZVK Kassel	ZVK Wiesbaden
Grundstücke und Bauten	7,9 %	7,8 %	8,7 %	8,1 %
Aktien, Investmentanteile und andere nicht verzinsliche Wertpapiere	1,5 %	2,9 %	2,2 %	2,6 %
Schuldverschreibungen und Darlehen	2,6 %		3,8 %	3,8 %
Festgelder und Spareinlagen	–		2,6 %	0,3 %

Quelle: Auswertungen Kapitalanlagen, eigene Darstellung, Berechnung auf Basis von durchschnittlichen Jahresrestbuchwerten; Stand: Oktober 2018

Ansicht 128: Renditen nach Anlagearten ZVK 2017 im Vergleich

Die Rendite für Grundstücke und Bauten lag bei den Zusatzversorgungskassen zwischen 7,8 Prozent und 8,7 Prozent. Die ZVK Kassel stellte hierbei den höchsten Wert. Bei den nicht verzinslichen Wertpapieren lag die Rendite zwischen 1,5 Prozent und 2,6 Prozent. Hier stellte die ZVK Wiesbaden den höchsten Wert. Bei den festverzinslichen Schuldverschreibungen und Darlehen lag die Spanne der Renditen zwischen 2,6 Prozent und 3,8 Prozent. Die ZVK Wiesbaden stellte hier zusammen mit der ZVK Kassel den höchsten Wert. Die ZVK Frankfurt investierte im Wesentlichen in festverzinsliche Wertpapiere. Eine Unterscheidung der Erträge nach nicht verzinslichen und festverzinslichen Wertpapieren sowie Festgelder war aufgrund des Buchungsverhaltens nicht möglich. Bei den Festgeldern und Spareinlagen erzielt die ZVK Wiesbaden den niedrigsten Wert mit 0,3 Prozent Rendite. Die ZVK Kassel erwirtschaftete in dieser Anlageform eine Rendite von 2,6 Prozent.

Bei der Gesamtrendite betrachtete die Überörtliche Prüfung die Brutto- und die Nettorendite. Die Nettorendite wird unter Berücksichtigung von Zu- und Abschreibungen sowie von Gewinnen und Verlusten aus Anlageabgängen bezogen auf den durchschnittlichen Vermögensbestand berechnet. Ansicht 129 zeigt die Entwicklung der Gesamtrendite in einer Zeitreihe von 2010 bis 2017.

	ZVK Darmstadt		ZVK Frankfurt		ZVK Kassel		ZVK Wiesbaden		Median	
	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto	Brutto	Netto
2010	2,3 %	2,2 %	5,1 %	5,0 %	2,9 %	2,7 %	5,0 %	4,0 %	3,9 %	3,4 %
2011	2,7 %	2,6 %	5,3 %	5,0 %	2,9 %	2,7 %	4,2 %	2,9 %	3,5 %	2,8 %
2012	4,1 %	3,9 %	4,0 %	3,9 %	4,6 %	3,8 %	4,0 %	7,5 %	4,1 %	3,9 %
2013	3,0 %	2,9 %	4,7 %	4,6 %	4,4 %	3,7 %	3,9 %	3,7 %	4,2 %	3,7 %
2014	3,8 %	3,7 %	4,0 %	3,9 %	4,4 %	3,6 %	3,4 %	4,5 %	3,9 %	3,8 %
2015	2,7 %	2,6 %	3,6 %	3,3 %	3,6 %	3,1 %	3,0 %	3,1 %	3,3 %	3,1 %
2016	2,6 %	2,5 %	3,2 %	3,0 %	2,7 %	2,3 %	2,0 %	1,9 %	2,7 %	2,4 %
2017	2,6 %	2,4 %	3,0 %	3,0 %	3,4 %	3,0 %	3,0 %	3,2 %	3,0 %	3,0 %
Mittelwert	3,0 %	2,8 %	4,1 %	4,0 %	3,6 %	3,1 %	3,6 %	3,8 %		

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Oktober 2018

Ansicht 129: Gesamtrendite Vermögensanlagen ZVK 2010 bis 2017 im Vergleich

Die Nettorendite wird von den unterschiedlichen Bewertungsmethoden der Versorgungskassen hinsichtlich der Finanzanlagen beeinflusst. So weist die ZVK

Wiesbaden im Jahr 2012 wegen der erstmaligen Anwendung des Wertaufholungsgebots durch Zuschreibungen eine Nettorendite von 7,5 Prozent bei einer Bruttorendite von 4,0 Prozent aus.

Insgesamt war ein leichter Rückgang der Renditen zu verzeichnen. Alle Kassen hatten trotz unterschiedlicher Anlagestrategien die Finanzkrise und die noch anhaltende Niedrigzinsphase im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2017 gut verkräftet. Die ZVK Frankfurt wies trotz der vorsichtigen Anlagestrategie im Mittelwert mit 4,1 Prozent die höchste Rendite im Vergleich auf. Dabei profitierte die ZVK Frankfurt insbesondere von hohen Renditen zu Beginn des Betrachtungszeitraums. Die ZVK Kassel und die ZVK Wiesbaden erreichten im Jahr 2017 und im Mittelwert des Betrachtungszeitraums höhere Renditen als die ZVK Darmstadt. Es wird deutlich, dass sich die gegenüber der ZVK Darmstadt diversifizierte Anlagestrategie über den Betrachtungszeitraum von acht Jahren positiv auf die Rendite auswirkte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ZVK Kassel und die ZVK Wiesbaden durch die risikoreichere Anlagestrategie einen höheren Aufwand für das Finanzmanagement betrieben.

7.8 Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand erfuhr durch die Einführung des neuen § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG)²⁴⁷ im Prüfungszeitraum eine grundlegende Änderung, die auch die Beamtenversorgungskassen betreffen. Die Unternehmereigenschaft der öffentlichen Hand wurde durch die Neuregelung grundsätzlich ausgeweitet. Das neue Recht war erstmals für Umsätze ab dem 1. Januar 2017 anzuwenden. Juristische Personen des öffentlichen Rechts konnten per Option erklären, die alte Rechtslage bis zum 31. Dezember 2020 weiterhin anwenden zu wollen. Aus dieser Optionsmöglichkeit ergab sich für die Versorgungskassen ein Handlungsbedarf vor dem 31. Dezember 2016, da dieses die Ausschlussfrist für die Optionserklärung war. Insbesondere im Bereich der Beistandsleistungen²⁴⁸ kann die neue Rechtslage zu unerwünschten umsatzsteuerpflichtigen Umsätzen führen, wenn die rechtliche Ausgestaltung der Leistungen nicht den neuen Tatbestandsvoraussetzungen entspricht.

Die hessischen Versorgungskassen waren in einem Bundesverband der Arbeitsgemeinschaft für kommunale und kirchliche Altersversorgung e. V. (AKA) organisiert. Die AKA hatte die Auswirkungen der Neuregelung für die Versorgungskassen gutachterlich bewerten lassen. Das nicht öffentliche Gutachten kam zum Ergebnis, dass sich die Neuregelung auf die unterstützenden Tätigkeiten auswirkt, die die Versorgungskassen für ihre Mitglieder erbringen, so die Leistungsbereiche Versorgung, Beihilfe und Abrechnung von Bezügen. Das Kerngeschäft des umlagefinanzierten Ausgleichs des Aufwands der Mitglieder für die Beamtenversorgung sei von der gesetzlichen Änderung nicht betroffen. Die Beamtenversorgungskassen nutzten die Optionsmöglichkeit und wendeten die bisherigen Rechtslage weiterhin an. Ab dem 1. Januar 2021 sind auf Grundlage der aktuellen Rechtslage Serviceleistungen der Beamtenversorgungskassen, wie die Festsetzung der Besoldung und Versorgungsbezüge oder der Beihilfen gegenüber den Mitgliedern, als steuerbarer Leistungsaustausch mit einer Umsatzsteuer in Höhe von derzeit 19 Prozent abzurechnen.

Auf Grundlage der Erlöse aus Serviceleistungen des Jahres 2017 der Beamtenversorgungskassen von rund 2,8 Millionen Euro errechnete die Überörtliche Prüfung die voraussichtliche Mehrbelastung der Mitglieder in Höhe von rund

247 In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005, BGBl. I S. 386, zuletzt geändert durch Artikel 11 Absatz 35 des Gesetzes vom 18. Juli 2017, BGBl. I S. 2745

248 Bei Beistandsleistungen handelt es sich um Amtshilfe, so im vorliegenden Fall die Festsetzung von Bezügen oder Beihilfen.

535.000 Euro je Jahr.²⁴⁹ Die Mehrbelastung durch Umsatzsteuer ab dem Jahr 2021 kann ausweislich des vorgenannten Gutachtens verhindert werden, wenn die Mitglieder die Aufgabe der Entgeltfestsetzung in Gänze auf die Versorgungskassen übertragen.²⁵⁰ Die Übertragung in Gänze umfasst außerdem eine Übertragung der Festsetzungsbefugnisse auf die Versorgungskassen.

Diese Möglichkeit ist im hessischen Landesrecht, anders als in anderen Bundesländern²⁵¹, nicht vorgesehen. In Abstimmung mit den hessischen Versorgungskassen regten die kommunalen Spitzenverbände mit Schreiben vom 21. November 2017 beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die Anpassung des hessischen Landesrechts an. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport die Anrege nicht aufgegriffen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die folgenden Rechtsänderungen.²⁵²

HBeamtVG

In § 64 HBeamtVG wird folgender neuer Absatz 1a eingefügt:

(1a) Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Abs. 1 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 1 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung.

HBG

Im § 80 Absatz 5 HBG ist das Wort „sowie“ zu streichen und der letzte Halbsatz zu ergänzen:

(5) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu treffen, insbesondere über die Gewährung von Beihilfen nach Abs. 3 einschließlich der Art und des Umfangs der beihilfefähigen Aufwendungen, des Zusammentreffens mehrerer Beihilfeberechtigungen und der Begrenzung der Beihilfen bei von dritter Seite zustehenden Leistungen, über Selbstbeteiligungen und Eigenanteile, die Gewährung von Beihilfen für Wahlleistungen bei stationärer Krankenhausbehandlung gegen Zahlung eines monatlichen Beitrags und einer zusätzlichen Eigenbeteiligung bei der Wahlleistung "gesondert

249 Durch die Steuerbarkeit der Leistungen besteht eine Vorsteuerabzugsberechtigung bezüglich der mit der Leistungserbringung in Zusammenhang stehenden Eingangsumsätze. Dies sorgt für eine Reduzierung der Mehrbelastung, soweit die Kassen diesen Vorteil an die Mitglieder weitergeben.

250 Vgl. Randnummer 50 des BMF-Schreibens zu Anwendungsfragen des § 2b UStG vom 16. Dezember 2016, BStBl. I S. 481, Aktenzeichen III C 2 - S 7107/16/10001

251 Beispielsweise Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) in der Fassung vom 17. Dezember 2010, Niedersächsisches GVBl. S. 576, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juni 2018, Niedersächsisches GVBl. S. 113

§ 107 NKomVG – Rechtsverhältnisse der Beschäftigten

(6) In den Fällen, in denen beamtenrechtliche Vorschriften die oberste Dienstbehörde ermächtigen, die ihr obliegenden Aufgaben auf andere Behörden zu übertragen, ist die oder der höhere Dienstvorgesetzte zuständig; diese oder dieser kann einzelne Befugnisse auf die Dienstvorgesetzte oder den Dienstvorgesetzten übertragen. Die Vertretung kann die Gewährung von Beihilfen nach § 80 NKG und abweichend von Satz 1 die Befugnisse zur Festsetzung von Versorgungsbezügen und Altersgeld auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Hat die Vertretung vor dem 1. Januar 2013 die versorgungsrechtlichen Befugnisse nach Satz 2 übertragen, so gilt diese Übertragung auch für die Befugnisse zur Festsetzung von Altersgeld. Die Vertretung kann eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts mit der Wahrnehmung einzelner weiterer Aufgaben der Personalverwaltung beauftragen.

252 Der Empfehlung der Überörtlichen Prüfung entspricht dem mit Schreiben vom 21. November 2017 unterbreiteten Änderungsvorschlag der kommunalen Spitzenverbände.

berechnete Unterkunft", zu dem Verfahren sowie zur Übertragung der Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe.

In § 17 Absatz 5 HBeihVO sind folgende Sätze 4 und 5 zu ergänzen:

HBeihVO

Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die Zuständigkeit für die Festsetzung von Beihilfen auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung der Zuständigkeit nach Satz 4 erfolgt durch schriftliche Vereinbarung

§ 68 des HBesG ist um folgenden Absatz 3 zu ergänzen:

HBesG

(3) Die obersten Dienstbehörden von Gemeinden, Gemeindeverbänden und sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können die in Abs. 2 genannten Befugnisse auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgabe übertragen. Die Übertragung erfolgt durch eine schriftliche Vereinbarung mit der juristischen Person des öffentlichen Rechts, die die Aufgabe übernimmt.

7.9 Zusammenfassung und Ausblick

Im Prüfungszeitraum war eine Verschlechterung des Verhältnisses aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern zu verzeichnen. Im Prüfungszeitraum sank das Verhältnis bei Gesamtbetrachtung der Beamtenversorgungskassen auf unter 100 Prozent. Die Beamtenversorgungskassen begegneten diesem Trend, indem die bei der Bemessung der Umlagen Deckungsabschnittsverfahren einsetzten, um eine Verstetigung des Umlagesatzes zu erreichen. Zusätzlich erhöhten die BVK Kassel und die BVK Wiesbaden im Prüfungszeitraum ihre Rücklagen.

Die Neufassung des HVAG und des VAG führten in Verbindung mit dem Verhalten der Aufsichtsbehörden bei den Zusatzversorgungskassen zu Interpretationsspielräumen in Bezug auf die anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sind die Sondervorschriften für Versicherungsunternehmen der §§ 341 ff. HGB sowie die allgemeinen Vorschriften der §§ 238 bis 335 HGB anzuwenden.

Hinsichtlich der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand droht eine Belastung der Entgelte für Serviceleistungen der Kassen mit Umsatzsteuer für die Mitglieder. Für den Landesgesetzgeber besteht die Möglichkeit, eine Mehrbelastung durch Rechtsänderungen zu verhindern.

Die Kassen sind hinsichtlich des Zuständigkeitsgebiets und der Mitgliederstruktur von der historischen Entwicklung vor der Entstehung des Landes Hessen geprägt. Sie unterscheiden sich im anzuwendenden Landesrecht, in der Bemessung der Umlagen und in der Anlagestrategie. In Bereichen, in denen trotz dieser Unterscheidungsmerkmale eine Zusammenarbeit der Kassen sinnvoll ist, so bei der IT, stellte die Überörtliche Prüfung eine intensive Kooperation der Kassen fest. Die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit werden durch die vorgenannten Unterscheidungsmerkmale begrenzt.

Der demografische Wandel wird sich weiterhin nachteilig auf die Finanzierung der Kassen auswirken. Das Verhältnis aktiver Beamter zu Versorgungsempfängern sank im Betrachtungszeitraum in Summe aller hessischer Beamtenversorgungskassen von 101,9 Prozent in 2015 auf 97,9 Prozent in 2017. Steigende

Versorgungsverpflichtungen steht eine sinkende Zahl aktiver Beamter gegenüber.²⁵³

253 Vgl. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2017 im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 31 ff. und Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2018, Abschnitt 2.3.2, S. 29 ff. des vorliegenden Berichts

8. „Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

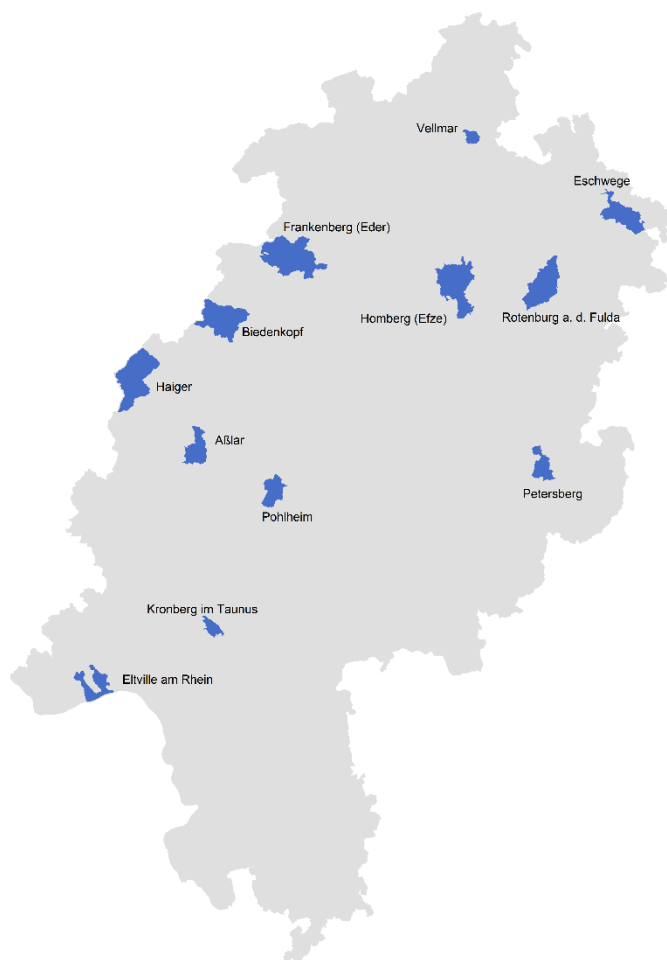
Prüfungsthema

Prüfungsziel der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“ war es, die Digitalisierung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion in unterschiedlichen Verwaltungsbereichen nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit zu dokumentieren und zu analysieren.

Die Prüfung fand in einem Stadium des Umbruchs statt. Das Hessische E-Government-Gesetz (HEGovG)²⁵⁴ lag nur im Entwurf vor und zahlreiche Vorschriften sind erst perspektivisch bis 2022 umzusetzen. Im Unterschied zu anderen Vergleichenden Prüfungen war es nicht Ziel, zurückliegende Sachverhalte zu prüfen und zu bewerten. Vielmehr sollte der Stand der Digitalisierung ermittelt und die Kommunen beratend auf ihrem Weg in die Digitalisierung unterstützt werden.

Geprüfte
Körperschaften

Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar.



Ansicht 130: „Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung: Lage der Körperschaften

254 Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG) vom 12. September 2018, GVBl. S. 570

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“ diente noch der Entwurf vom 10. Mai 2018 als Quelle.

Das Prüfungsvolumen umfasste die Erträge bzw. Aufwendungen²⁵⁵ 2016 aus den Ergebnisrechnungen der zwölf Kommunen (Einwohner von 13.705 bis 19.704). Für das Jahr 2016 betrug es 391,1 Millionen Euro.

Prüfungs-
volumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2018 bis Dezember 2018
Prüfungszeitraum:	2013 - 2018
Zuleitung der Schlussberichte:	18. Januar 2019
Prüfungsbeauftragter:	Arbeitsgemeinschaft P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Idstein Bundesdruckerei GmbH Berlin (vgl. S. 302)

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Ansicht 131: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

8.2	Leitsätze	232
8.3	Status quo	233
8.4	Wesentliche Digitalisierungsanforderungen	236
8.5	Open Government und E-Government	237
8.6	E-Administration	245
8.6.1	Planung des Digitalisierungsprozesses	245
8.6.2	Organisation des IT-Betriebs	247
8.6.3	Interne Verwaltungsprozesse	251
8.7	Weitere Verwaltungsprozesse	255
8.7.1	Finanzwesen	255
8.7.2	Kinderbetreuung	260
8.8	Digitalisierung als Chance für den Ausbau von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)	263
8.9	Digitalisierungsleitfaden für die Kommune 4.0	265
8.10	Zusammenfassende Darstellung des Digitalisierungsfortschritts und Ausblick	265

Gliederung

255 Jeweils höherer Wert.

8.2 Leitsätze

Seite 245 f.	Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet die Kommunen bis Ende 2022, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen. Bei allen Kommunen bestand ein hoher Aufklärungs- und Informationsbedarf zu den Anforderungen. Der Umsetzungsfortschritt war heterogen und zeigte Verbesserungspotenziale.
Seite 245 f.	Das OZG definiert erstmals eine Pflicht der Verwaltung zur Digitalisierung. Die Verwaltungsdigitalisierung ist mit der Umsetzung des OZG nicht abgeschlossen. Auch die internen Abläufe sind entsprechend zu optimieren. Alle Kommunen stellten zumindest elektronisch abrufbare Formulare im Kommunalportal bereit.
Seite 245 f.	Insgesamt besteht ein hoher Nachholbedarf in Bezug auf eine systematische IT-Entwicklungsplanung, den auch das Land proaktiv begleiten sollte.
Seite 265	Bürger und Unternehmen erwarten, dass Dienstleistungen der Verwaltung auf einem Qualitätsniveau angeboten werden, das mit dem der Privatwirtschaft vergleichbar ist. Deshalb bedarf es noch weiterer Anstrengungen, bis die gesetzlichen Anforderungen und die Erwartungen der Bürger erfüllt sind.
Seite 265	Kommunen haben die Pflicht aber auch die Chance für eine umfassende Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse. Ohne Koordination droht eine heterogene kommunale IT-Landschaft mit einer Vielzahl von kommunalen Insellösungen. Hier sind auch das Land und die kommunalen Spitzenverbände gefordert, um ein einheitliches Vorgehen zu fördern. Zusammen sollten sie darauf hinwirken, <ul style="list-style-type: none">• durch Fachverfahrenshersteller Schnittstellen und Online-Dienste für ihre Fachanwendungen nach einheitlichen Standards entwickeln zu lassen,• die Bekanntheit der IT-Landesstrategie auf der kommunalen Ebene zu verbessern und die Landesstrategie auch auf kommunale IT-Themen auszurichten,• die kommunale Ebene gezielt bei der Planung des Digitalisierungsprozesses zu unterstützen, um Insellösungen zu vermeiden,• zur Gewährleistung einer ebenenübergreifenden Kommunikation, die Einführung der E-Akte in der Kommunalverwaltung zu unterstützen,• in Abstimmung mit der kommunalen Ebene künftig weitere zentrale Angebote (analog Standesamtsportal und Sozialportal) für die Integration in Kommunalportale bereitzustellen.
Seite 240	Um eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung durchgängig zu ermöglichen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, kein Unterschriftenfeld in elektronischen Formularen aufzunehmen. Mit der digitalen Authentifizierung wird das Schriftformerfordernis erfüllt, es sei denn eine Fachvorschrift erfordert zwingend die handschriftliche Unterschrift.
Seite 263	Digitale Prozesse erleichtern die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), weil insbesondere die räumliche Entfernung überwunden wird. Dieses Potenzial sollte genutzt werden.
Seite 255	Alle Kommunen hatten einen digitalen (Rechnungs)-Workflow im Einsatz bzw. planten die Einführung. Dies ermöglicht schnellere Durchlaufzeiten und damit Effizienzsteigerungen. Die Verarbeitung von E-Rechnungen war jedoch ausbaufähig.

8.3 Status quo

Die E-Government-Gesetze des Bundes (EGovG)²⁵⁶ und des Landes (HEGovG) sowie das Onlinezugangsgesetz (OZG)²⁵⁷ stellen Städte und Gemeinden vor komplexe Herausforderungen: bis Ende 2022 müssen sie u.a. ihre Leistungen digitalisieren und über Portale im Internet anbieten. Bürger und Unternehmen können dann für ihre Anliegen ein elektronisches Nutzerkonto verwenden, das über einen Portalverbund zu erreichen ist. Leistungen, wie zum Beispiel Bescheide oder Nachweise, sollen als digitale Verwaltungsprodukte bereitgestellt werden. Der Bürger kann weiterhin alternativ zur Behörde gehen oder seinen Behördengang digital abwickeln. Da die überwiegende Zahl von Verwaltungsleistungen durch die Kommunen erfolgen, liegt hier die Hauptlast der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags. Die notwendige Standardisierung des Datenaustauschs innerhalb der gesamten öffentlichen Verwaltung erfordert jedoch eine zentrale Steuerung und das Zusammenwirken aller Beteiligten. Nachfolgend werden die Akteure des Digitalisierungsprozesses dargestellt.



Ansicht 132: Wesentliche Akteure der Verwaltungsdigitalisierung (vereinfachte Darstellung)

256 Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2206) unter <http://www.gesetze-im-internet.de/egovg/BJNR274910013.html> (abgerufen am 21. September 2018)

257 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), unter <http://www.gesetze-im-internet.de/ozg/BJNR313800017.html> (abgerufen am 21. September 2018)

In Umsetzung des Artikel 91c GG²⁵⁸ haben Bund und Länder den IT-Staatsvertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats²⁵⁹ mit Wirkung zum 1. April 2010 geschlossen. Er etabliert den IT-Planungsrat als zentrales Gremium für die föderale Zusammenarbeit in der Informationstechnik. Um die Handlungs- und politisch strategische Steuerungsfähigkeit des IT-Planungsrats zu stärken, ist darüber hinaus die Gründung einer Föderalen IT-Kooperation in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts (FITKO) zum 1. Januar 2020 geplant. In gemeinsamer Trägerschaft des Bundes und aller Länder soll die FITKO, mit Sitz in Frankfurt am Main, die Entwicklung neuer Strategien für die Bereitstellung nutzer- und nutzenorientierter IT-Lösungen vorantreiben. Als Vorläuferorganisation für die AöR FITKO wurde der Aufbaustab FITKO im Hessischen Ministerium der Finanzen eingerichtet. Dieser ist aktuell mit 15 Stellen besetzt.

Mit dem in § 1 Absatz 2 OZG beschriebenen Verpflichtung der Schaffung eines Portalverbunds werden die Verwaltungsportale des Bundes, der Länder und Kommunen technisch verknüpft. Die Umsetzung erfolgt durch den IT-Planungsrat. Dadurch soll bis Ende 2022 ein einheitlicher Zugang zu allen digitalen Angeboten der Verwaltung ermöglicht werden. Für die Authentifizierung der Nutzer gegenüber digitalen Verwaltungsleistungen sollen Nutzerkonten für Bürger und Unternehmen im Portalverbund bereitgestellt werden. Der Portalverbund bildet die föderale Struktur Deutschlands ab. Alle am Verbund teilnehmenden Portale sind gleichberechtigte Partner.

Dazu werden die Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen zu Digitalisierungsplattformen auf- und ausgebaut. Jedes Land verknüpft sein Verwaltungsportal mit den Kommunalportalen und sonstigen Fachportalen seines Landes zu einem eigenen Portalverbund. Der Bund verknüpft wiederum die Fachportale des Bundes mit seinem Verwaltungsportal Bund.

§ 3 Absatz 4 HEGovG verpflichtet die Kommunen zum Betrieb von Verwaltungsportalen und Nutzerkonten im Sinne des OZG.

Das Nutzerkonto als Schlüsseltechnologie der Verwaltungsdigitalisierung stellt Basisleistungen zur Verfügung, wie zum Beispiel:

- die Identifikation des Kontobesitzers oder des Unternehmens mittels der elektronischen Funktion des Personalausweises oder eines Unternehmenszertifikats,
- ein elektronisches Postfach für Mitteilungen, Bescheide oder Nachweise,
- eine sichere Ablage für amtliche Dokumente des Kontoinhabers,
- oder ein elektronisches Bezahlfverfahren.

Das Land Hessen stellt seit März 2019 ein Nutzerkonto bereit. Bürger können sich im Internet unter dem Link <https://mein-service.hessen.de> registrieren. Das Nutzerkonto wird schrittweise mit weiteren digitalen Verwaltungsdiensten verknüpft. So startete im März 2019 der Betrieb eines Standesamtsportals. Mehr als 350 Kommunen haben Dienstleistungen ihrer Standesämter in das Portal integriert. Geburtsurkunden und weitere Personenstandsunterlagen können dort online bestellt werden. Im Juni 2019 ging das Sozialportal an den Start. Bürger können Leistungen zum Unterhaltsvorschuss, die Übernahme von Kita-Gebühren und eine Förderung für die Kindertagespflege elektronisch beantragen. Für

258 Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.

259 Vgl. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/it-digitalpolitik/it-planungsrat-staatsvertrag.html> (abgerufen am 22. Juli 2019)

beide Portale erfolgt die Identifikation des Antragstellers über das hessische Nutzerkonto.

Neben den Nutzerkonten koordiniert der IT-Planungsrat und der Aufbaustab FITKO die Umsetzung des OZG. Die in 14 Themenfelder gruppierten Leistungen werden von Bund und jeweils einem Land arbeitsteilig umgesetzt. Das Land Hessen übernahm die Federführung für den Bereich „Steuern & Zoll“ sowie „Mobilität & Reisen“ und entwickelt für ausgewählte Verwaltungsleistungen Beispiellösungen.

Im April 2018 legte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einen Katalog vor, der 575 Verwaltungsleistungen aufführt, die im Rahmen des OZG digitalisiert werden sollen.

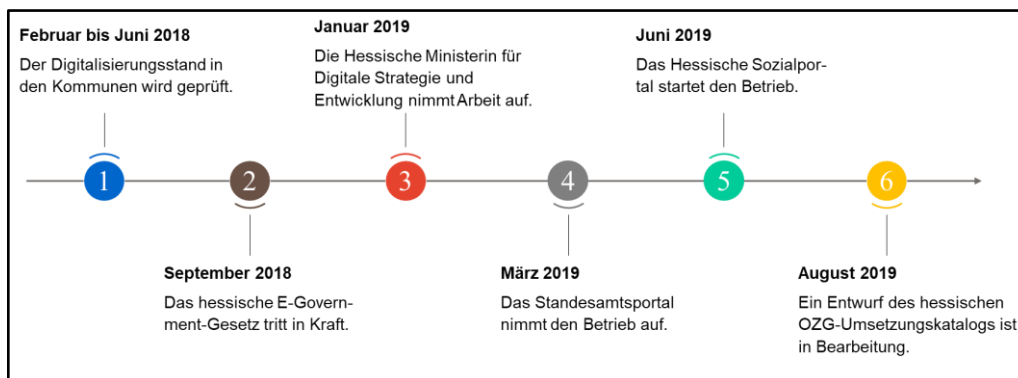
Am 18. Januar 2019 hat die Hessische Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung ihre Arbeit aufgenommen. Neben der Entwicklung einer digitalen Infrastruktur ist die Steuerung der Digitalisierung in den Verwaltungen ein zentrales Handlungsfeld der Ministerin. Die Initiativen und Schwerpunktsetzungen sind für die Kommunen ein wichtiger Orientierungspunkt bei der Umsetzung des OZG.

Unter der Federführung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wirken auch die hessischen Kommunen an einer Konkretisierung des OZG-Umsetzungskatalogs mit. Er berücksichtigt die besonderen Bedingungen der hessischen IT-Landschaft der Kommunalverwaltung. Diese ist überwiegend auf die Produkte und Leistungen des zentralen Dienstleisters ekom21 - KGRZ Hessen ausgerichtet. Der Katalog enthält die technischen und organisatorischen Voraussetzungen zu insgesamt 538 Verwaltungsleistungen der Kommunen. Die Ergebnisse sollen konsolidiert und den Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Softwaresysteme bilden die technische Basis für die Umsetzung fast aller Verwaltungsleistungen. Die kommunalen Fachverfahren müssen im Rahmen der OZG-Umsetzung in aller Regel angepasst werden. Städte und Gemeinden sind in ihren Planungen auf die Hersteller der Fachverfahren angewiesen. Auch diese Abhängigkeit schränkt den Handlungsspielraum der kommunalen Ebene bei der OZG-Umsetzung ein.

Die 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ hat auch Beratungselemente in die Prüfung integriert. Darüber hinaus wurde zu den individuellen Empfehlungen im Rahmen der Vergleichenden Prüfung ein allgemeiner Digitalisierungsfaden entwickelt. Dieser bietet auch den nicht geprüften Kommunen die Möglichkeiten, die aktuellen Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene nachzuvollziehen und bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

Die nachfolgende Zeitschiene verdeutlicht die Entwicklung nach Abschluss der örtlichen Erhebungen.

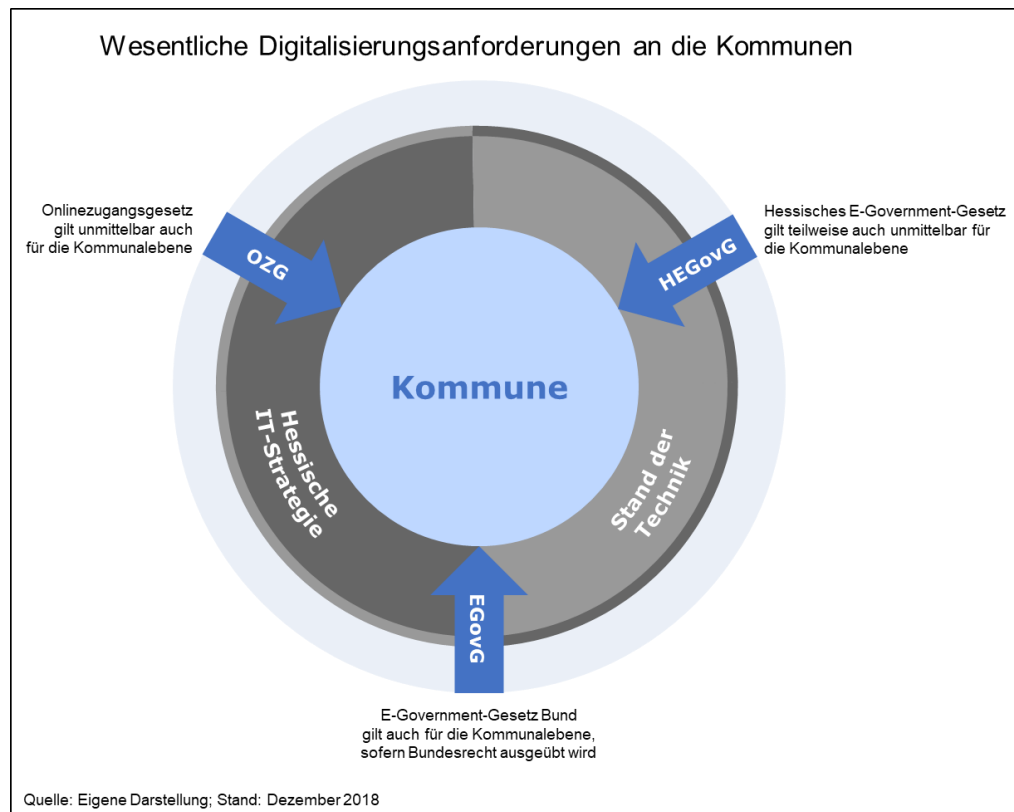


Ansicht 133: Meilensteine der Digitalisierung im Land Hessen nach Abschluss der örtlichen Erhebungen

Impulse der Bundes- und Landesaktivitäten sind in den geprüften Städten und Gemeinden spürbar. Ihre Verwaltungsportale werden stetig angepasst und um neue Digitalisierungsangebote ergänzt. So haben zum Beispiel Aßlar, Homberg (Efze), Petersberg und Vellmar das digitale Angebot des Standesamtsportals integriert. Haiger und Pohlheim ermöglichen nunmehr Gewerbebeanmeldungen über die Dienstleistungsplattform des Landes und Eschwege leitet Bürger zur Online-Beantragung von Führungszeugnissen auf das Internetportal des Bundesamts für Justiz.

8.4 Wesentliche Digitalisierungsanforderungen

Die in Ansicht 134 dargestellten fünf Faktoren stellen die wesentlichen Digitalisierungsanforderungen an die Kommunen im Land Hessen dar.



Ansicht 134: Wesentliche Digitalisierungsanforderungen an die Kommunen

EGovG

Mit dem EGovG vom 25. Juli 2013 wurde ein einheitlicher Rechtsrahmen für eine elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung, Bürgern und Unternehmen geschaffen. Ziel ist der Aufbau einer elektronischen Verwaltung, um damit Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns zu steigern und Verwaltungsprozesse bürger-, unternehmensfreundlicher und weniger zeitintensiv zu gestalten. Es gilt nicht nur für Behörden des Bundes, sondern auch für Behörden der Länder und Kommunen soweit diese Bundesrecht ausführen (§ 1 Absatz 2 EGovG). Durch das EGovG wird ein Standard gesetzt, der als rechtlicher Handlungsrahmen zum weiteren Ausbau von E-Government in den Bundesländern dient. Hessen beschloss am 12. September 2018 zur Konkretisierung der Regelungen für die Verwaltung das „Hessische Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung“ (HEGovG).

OZG

Das OZG vom 14. August 2017 schafft darüber hinaus einen Rechts- und Regulierungsrahmen für den einfacheren elektronischen Zugang zu Leistungen der Verwaltung. Mit dem Gesetz sind Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale bereitzustellen. Die einzelnen Verwaltungsportale sollen darüber hinaus miteinander zu einem Portalverbund verknüpft werden. Zudem ist eine barriere-

und medienbruchfreie Nutzung von Verwaltungsleistungen für Bürger und Unternehmen über ein Service-/ Bürgerkonto zu ermöglichen.

Neben den gesetzlichen Anforderungen setzte die Landesregierung mit ihrer Digitalstrategie (Leitlinie)²⁶⁰ Orientierungspunkte für die digitale Entwicklung der Verwaltung. Das Strategiepapier richtet sich an die Verwaltungen des Landes, bietet aber auch für Kommunen eine wertvolle Orientierungshilfe für eine interne Digitalisierung. Eine Umsetzung der dort aufgeführten Technologien führt zu verbesserten Verwaltungsabläufen und schafft durch eine Vereinheitlichung der Systeme eine solide Technologiebasis für die weitere Umsetzung des OZG.

Digitalstrategie
Hessen

Der Stand der Technik wird bestimmt durch das verfügbare Produktangebot von Fachverfahrensherstellern. Unter den konkreten technischen Bedingungen ist die Umsetzung des Stands der Technik für einen Verwaltungsdienst nicht in jedem Fall erstrebenswert. Technologiekomponenten müssen mit der vorhandenen IT-Infrastruktur in der Kommune zusammenarbeiten, um den gewünschten durchgängigen und medienbruchfreien Verwaltungsprozess zu erreichen. Ein Medienbruch führt zum Beispiel dazu, dass durch einen Ausdruck, sei es in Papierform oder in einem digitalen Dokumentenformat, Strukturinformationen verloren gehen und somit die Verarbeitung in einem Folgesystem eine manuelle und damit sowohl aufwändige als auch fehleranfällige Erfassung erfordert.

Stand der
Technik

Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse aus Sicht der Bürger mit der Öffnung der Verwaltung nach außen (Open Government) und digitale Verwaltungsdienste (E-Government) sowie die innere Verwaltung (E-Administration) dargestellt.

8.5 Open Government und E-Government

Bürger und Unternehmen erwarten, dass Dienstleistungen der Verwaltung auf einem Qualitätsniveau angeboten werden, das mit dem der Privatwirtschaft vergleichbar ist. Das bedeutet, dass Bürger und Unternehmen ihre Anliegen über das Internet vorbereiten oder abwickeln möchten. Das Kommunalportal übernimmt dabei eine zentrale Aufgabe. Es ist die digitale Eingangstür zur Verwaltung und bündelt Leistungs- und Informationsangebote für Bürger und Unternehmen.

Bei den geprüften Kommunen wurden die Aufbereitung der Informationen zu Verwaltungsleistungen und Konzepte zum einfachen Auffinden von Informationen und Leistungen, wie zum Beispiel den Hessen-Finder und den Einheitlichen Ansprechpartner (EAH)²⁶¹, untersucht.

Kommunalportal

260 Vgl. Strategie Digitales Hessen, Herausgeber: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden, 2016, unter https://www.digitalstrategie-hessen.de/img/Digitalstrategie_Hessen_2016_ver1.pdf (abgerufen am 21. September 2018)

261 <https://www.hessenfinder.de/portal/> und <https://eah.hessen.de/> (abgerufen am 24. Juli 2019)

Digitale Angebote im Kommunalportal			
	Einsatz auf mobilen Endgeräten wird unterstützt	Verlinkung auf Hessen-Finder	Verlinkung auf Dienstleistungsplattform (EAH)
ABlar	✓	●	●
Biedenkopf	✓	●	●
Eltville am Rhein	✓	●	✓
Eschwege	●	✓	✓
Frankenberg (Eder)	✓	●	●
Haiger	✓	✓	●
Homberg (Efze)	✓	✓	✓
Kronberg im Taunus	✓	✓	✓
Petersberg	●	✓	●
Pohlheim	✓	●	✓
Rotenburg a. d. Fulda	✓	✓	●
Vellmar	●	✓	●

✓ = ja, ● = nein
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 135: Digitale Angebote im Kommunalportal

Die 213. Vergleichende Prüfung zeigte eine breite qualitative Streuung bei den Angeboten der Kommunalportale. Anforderungen des EGovG (zum Beispiel eine elektronische Erreichbarkeit der Verwaltung oder die Bereitstellung von Informationen über Verwaltungsleistungen) wurden in den Kommunalportalen in unterschiedlichen Ausprägungen umgesetzt. So waren im Kommunalportal von Kronberg im Taunus alle angebotenen Verwaltungsleistungen ausführlich mit Informationen über Umfang der Leistung, zuständige Mitarbeiter, Rechtsgrundlagen, anfallenden Gebühren und zuständigen Abteilungen aufgeführt.

Umfassende Informationen zu Leistungen in Kronberg im Taunus

Kronberg im Taunus zeigte im Kommunalportal, wie umfassend Bürger und Unternehmen über Verwaltungsleistungen informiert werden können. In der Rubrik „Aufgaben von A bis Z“ sind in alphabetischer Reihenfolge alle Leistungen der Verwaltung aufgeführt. Jede Leistung wird fachlich beschrieben, Kontaktdaten, benötigte Unterlagen, anfallende Gebühren und die rechtlichen Grundlagen werden aufgeführt. Kronberg im Taunus greift auf die Beschreibungen des Landesportals „Hessen-Finder“ zurück und integrierte sie nahtlos in das Design des Kommunalportals. Der Bürger nimmt die fundierten Informationen als Angebot der Stadt wahr.

The screenshot shows the municipal portal for Kronberg im Taunus. The main content area is titled 'Aufgaben' (Tasks) and is part of the 'Bürgerservice' section. The breadcrumb trail indicates the path: '↑ / Ausweis und Pass / Personalausweis / Personalausweis, vorläufiger'. The main text explains that for an immediate need for a personal ID card, users can apply for a provisional one through the Bundesdruckerei GmbH, as they cannot obtain a regular one immediately. It notes that the validity of a provisional ID card is limited to a maximum of 3 months. A list of required documents includes a biometric passport photo and a birth certificate. Fees of 10.00 Euro are mentioned for the provisional ID card. The page also lists the contact information for the Stadtverwaltung Kronberg im Taunus and the opening hours (Montag-Freitag, 08:00 - 12:00 Uhr).

Ansicht 136: Kommunalportal Kronberg im Taunus
(Quelle: <https://www.kronberg.de>; abgerufen am 29. März 2019)

Zentrale Landesdienste wurden zum Teil über Kommunalportale für Bürger und Unternehmen nutzbar gemacht. Zum Beispiel hatten sieben²⁶² Kommunen die Leistungen des Hessen-Finders integriert, fünf²⁶³ Kommunen hatten die hessische Dienstleistungsplattform EAH mit Diensten für Gewerbetreibende integriert. Bis auf Eschwege, Petersberg und Vellmar hatten alle untersuchten Kommunen ihr Angebot für die Nutzung auf mobilen Geräten wie Smartphones und Tablets optimiert. Damit folgten sie dem allgemeinen Trend zur Nutzung von Leistungen über das Smartphone.

Durch die Bereitstellung zentraler Dienste des Landes oder des Bundes, wie zum Beispiel die Meldungen für den Betrieb eines Gewerbes oder die Beantragung eines Führungszeugnisses, können Kommunen ohne großen Aufwand den Leistungsumfang des Kommunalportals für Bürger und Unternehmen erweitern.

Mit der Umsetzung des OZG wird künftig die Bedeutung des Kommunalportals zunehmen. Das OZG formuliert das Ziel, die Fachverfahren der Verwaltung an das Kommunalportal anzuschließen - sofern sie direkte Schnittstellen zu Bür-

262 Eschwege, Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg und Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

263 Eltville am Rhein, Eschwege, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus und Pohlheim

ger- oder Unternehmensbelangen aufweisen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass bei der Integration von Online-Diensten in die Kommunalportale auf die Verfügbarkeit von geeigneten Schnittstellen in die Fachverfahren geachtet wird. Zum Prüfungszeitpunkt war das Angebot noch begrenzt, da die Präzisierungen zur Umsetzung des OZG noch nicht abgeschlossen waren.²⁶⁴

Die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen verfolgt das zentrale Ziel, eine einfache und schnelle Kommunikation mit den Bürgern zu ermöglichen. Damit bekommt auch die Bereitstellung elektronischer Formulare im Internet (webbasierte Formulare) eine besondere Bedeutung. § 13 EGovG²⁶⁵ regelt, dass ein vorhandenes Unterschriftenfeld kein Hindernis für eine elektronische Umsetzung einer Verwaltungsleistung darstellen muss. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, Formulare direkt in einem Onlineportal auszufüllen und zu versenden, um Medienbrüche zu vermeiden. Eine direkte und unbürokratische Kommunikation mit Bürgern sowie innerhalb der Verwaltung wird damit sichergestellt. Die konsequente Einführung webbasierter Formulare, die die Daten direkt in ein Fachverfahren einsteuern, stellt einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsdigitalisierung dar. Ist jedoch eine Schriftform erforderlich, kann diese mit der digitalen Authentifizierung erfüllt werden, es sei denn eine Fachvorschrift erfordert zwingend die handschriftliche Unterschrift.

Petersberg stellte für die Verwaltungsleistung "Abmeldung eines Hundes" ein Antragsformular im Kommunalportal bereit, das vom Antragsteller elektronisch ausgefüllt und per Knopfdruck an die Behörde übermittelt werden konnte. Zugunsten des digitalen Vorgangs verzichtete Petersberg dabei auf die Schriftform und die Unterschrift des Antragstellers.

Im Gegensatz dazu stellte Pohlheim für die gleiche Leistung ein Antragsformular bereit, das die Schriftform erfordert. Das Formular musste vom Antragsteller ausgedruckt, unterschrieben und per Post an die Behörde übermittelt werden.

264 Im April 2018 wurde ein OZG-Umsetzungskatalog veröffentlicht („OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes.“, 1. Auflage, Version 0.98, Berlin, April 2018). Der Katalog führt 575 Verwaltungsleistungen auf, die durch Beschluss des IT-Planungsrats vom 28. Juni 2018 (Entscheidung 2018/22 – Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen) die verbindliche Grundlage für die Umsetzung des OZG bilden. Der Katalog lag bei Drucklegung mit Stand 21. Mai 2019 vor und wird fortgeschrieben.

265 § 13 EGovG – Elektronische Formulare
Ist durch Rechtsvorschrift die Verwendung eines bestimmten Formulars vorgeschrieben, das ein Unterschriftenfeld vorsieht, wird allein dadurch nicht die Anordnung der Schriftform bewirkt. Bei einer für die elektronische Versendung an die Behörde bestimmten Fassung des Formulars entfällt das Unterschriftenfeld.

Abmeldung eines oder mehrere Hunde **POHLHEIM**

Name der Halterin/des Halters:

Name, Vorname
35415 Pohlheim,
Straße, Hausnummer

Falls verzogen, neue Anschrift: _____

Grund der Abmeldung **Rasse des Hundes:**

entlaufen	
verkauft - abgegeben	
eingeschlafert - verstorben	
verzogen	

Tag der Abmeldung/Sterbedatum: _____

Befinden sich noch andere Hunde im Besitz? **Nein** wie viele: _____
Ja

Wenn verkauft oder abgegeben – Anschrift des neuen Hundehalters:
Name: _____
Straße: _____
PLZ Ort: _____

Ich versichere die Richtigkeit obiger Angaben

Pohlheim, den _____

Unterschrift des Abmeldenden

- Achtung! -
Die Abmeldung kann nur bearbeitet werden, wenn Sie der Abmeldung die Hundesteuermarke beilegen!

Elektronischer Versand mittels Schaltfläche

Unterschrift und Postversand

Ansicht 137: Formulare für Verwaltungsleistungen im Kommunalportal ohne (Petersberg) und mit (Pohlheim) Schriftform (Quelle: <https://petersberg.de> und <https://www.pohlheim.de>; abgerufen am 31. Mai 2019)

Petersberg hat am Beispiel der Hundesteuer § 13 EGovG und § 3 Absatz 6 HEGovG beispielhaft umgesetzt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, bei elektronisch bearbeitbaren Vorgängen zu prüfen, ob entlang § 13 EGovG und § 3 Absatz 6 HEGovG nicht auch die Formulare ohne Unterschriftenfeld realisierbar sind, um eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung zu ermöglichen.

Nachfolgend wird die Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen für die Verwaltungsbereiche Standesamt und Bürgeramt dargestellt.

E-Government
Standesamt

E-Government Dienste im Standesamt					
	Beantragung von Personenstandsunterlagen	Standesamtformulare im Stadtportal	Informationen zum Standesamt im Stadtportal	Traualender	Akzeptanz elektronischer Nachweise
ABlar	●	●	⊖	●	✓
Biedenkopf	●	●	●	●	●
Eltville am Rhein	✓	✓	●	●	⊖
Eschwege	●	✓	✓	●	✓
Frankenberg (Eder)	●	●	✓	●	●
Haiger	✓	✓	✓	●	●
Homberg (Efze)	●	●	●	●	●
Kronberg im Taunus	⊖	✓	✓	●	⊖
Petersberg	✓	●	✓	●	⊖
Pohlheim	●	✓	✓	●	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓	✓	✓	✓	⊖
Vellmar	✓	✓	✓	●	✓

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 138: E-Government Dienste im Standesamt

Eine Beantragung von Personenstandsunterlagen konnte bei fünf²⁶⁶ Kommunen über das Internet angestoßen werden. Dies war in allen Fällen über ein PDF-Formular möglich. In keinem Fall konnte ein webbasierter, verfahrensintegrierter, medienbruchfreier Antragsvorgang festgestellt werden.

Die umfangreichste Bürgerunterstützung mit einem detaillierten Angebot für Leistungen des Standesamts sowie von Formularen bestand in den Kommunalportalen von Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar. Hoher Entwicklungsbedarf bestand bei Biedenkopf und Homberg (Efze). Hier fehlten fundierte Informationen zu Personenstandsvorgängen ebenso wie Formulare. Insgesamt ergab die 213. Vergleichende Prüfung, dass das digitale Angebot an Standesamtsleistungen im Kommunalportal wenig entwickelt war.

Die Umsetzung der digitalen Verwaltungsleistungen im Bürgeramt wird in Ansicht 139 dargestellt.

266 Eltville am Rhein, Haiger, Petersberg, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

E-Government Dienste im Bürgeramt										
	Online-Meldebescheinigungen	Online-Antrag Briefwahlunterlagen*	Online-Antrag Führungszeugnisse	Online-An-/ Abmeldung des Zweitwohnsitzes	Online-Melderegisterauskunft	Online-Terminvereinbarung	Online-Lieferstatus Personaldokumente	Online-Verlustmeldung Personaldokumente	Akzeptanz elektronischer Nachweise	Bürgeramtsformulare als PDF
Aßlar	●	✓	✓	●	●	●	●	●	●	✓
Biedenkopf	●	✓	●	●	●	●	●	●	●	✓
Eltville am Rhein	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓	✓
Eschwege	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	✓	✓
Frankenberg (Eder)	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓	✓
Haiger	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	✓	●
Homburg (Efze)	●	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓
Kronberg im Taunus	✓	✓	✓	●	●	●	●	●	✓	✓
Petersberg	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓
Pohlheim	●	✓	●	●	●	●	●	●	⊖	✓
Rotenburg a. d. Fulda	●	●	✓	●	●	●	●	●	✓	✓
Vellmar	●	✓	●	●	●	●	●	✓	●	✓

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
 * Dienst steht im Kommunalportal nur vor Wahlen zur Verfügung
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 139: E-Government Dienste im Bürgeramt

Der Quervergleich ergab, dass in keinem Fall ein webbasierter, verfahrensintegrierter und medienbruchfreier Antragsvorgang vorlag. Bürgeramtsformulare wurden bis auf Haiger in allen Kommunen zumindest als PDF-Vordrucke angeboten. Nur vereinzelt wurden onlinefähige Verwaltungsleistungen des Bürgeramts bereitgestellt.

Mit zunehmend elektronischem Geschäftsverkehr wird auch die Übermittlung von elektronischen Nachweisen steigen. Ein Drittel²⁶⁷ der untersuchten Bürgerämter akzeptierte elektronisch eingereichte Nachweise nicht. Ein effizienteres Verwaltungshandeln auf der Grundlage eines durchgängig medienbruchfreien Prozesses wäre allerdings nur mit der Akzeptanz elektronisch eingereicher Nachweise möglich. Bei der Akzeptanz von elektronischen Nachweisen bestand weiterer Verbesserungsbedarf.

Im Ergebnis wurde bezüglich der digitalen Verwaltungsleistungen im Bürgeramt ein erhebliches Verbesserungspotenzial festgestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen,

- das Angebot elektronischer Formulare zuerst für Verwaltungsverfahren mit hoher Interaktion zu Bürgern wie Standes- oder Bürgeramt zu erweitern sowie elektronische Formulare mit Ausfüllhilfe und webbasierter Bearbeitungs- und Versandmöglichkeit bereitzustellen,

267 Aßlar, Biedenkopf, Homburg (Efze) und Vellmar

- die Anbindung elektronisch eingereicherter Formulare an Fachverfahren zu realisieren, um einen medienbruchfreien Verwaltungsprozess zu gewährleisten,
- die Anerkennung von elektronisch eingereichten Nachweisen klar zu regeln, um ein einheitliches Verständnis und Verfahren zu gewährleisten.

Im Zuge der Digitalisierung der Verwaltungsleistungen nach dem OZG werden Online-Bezahlverfahren ein wichtiges Instrument medienbruchfreier Vorgangsabwicklung darstellen. Dadurch kann die Servicequalität gegenüber Bürgern und Unternehmen erhöht werden. Mit § 4 EGovG werden alle Behörden verpflichtet, im Rahmen eines elektronisch geführten Verwaltungsverfahrens die Begleichung der Gebühren oder sonstiger Forderungen durch mindestens ein elektronisches Zahlungsverfahren zu ermöglichen²⁶⁸. Die Mindestanforderung ist bereits gegeben, wenn für die Zahlung eine Bankverbindung im Internetportal (hier: Kommunalportal) angegeben ist²⁶⁹. Die gesetzliche Mindestanforderung zur Bereitstellung der Kontodaten für den elektronischen Zahlungsverkehr wurde erst von der Hälfte²⁷⁰ der untersuchten Kommunen umgesetzt.

Ein Drittel der Kommunen²⁷¹ plante die Bereitstellung eines Online-Bezahlverfahrens.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt über die Mindestanforderungen hinaus, dass alle Kommunen bei der Bereitstellung von digitalen Verwaltungsleistungen auch Online-Bezahldienste integrieren.

268 Vgl. auch § 5 Absatz 1 HEGovG

269 Vgl. auch S. 19 Absatz 2 „Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“, Bundesministerium des Innern, Referat O2.

Fundstelle: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/e-government-gesetz-minikommentar.html> (abgerufen am 24. Juli 2019)

270 Aßlar, Frankenberg (Eder), Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg und Pohlheim

271 Biedenkopf, Haiger, Homberg (Efze) und Vellmar

8.6 E-Administration

8.6.1 Planung des Digitalisierungsprozesses

Digitalisierung von Verwaltungsleistungen endet nicht am Kommunalportal. Die Kommunen stehen vielmehr vor der Aufgabe auch ihre internen Abläufe einem Digitalisierungsprozess zu unterziehen. Hierbei stehen Aufgabenkritik und Optimierung am Anfang des Weges.²⁷² Die Vergleichende Prüfung untersuchte zunächst den Stand der Planung zur Digitalisierung, die Organisation des IT-Betriebs sowie die IT-Sicherheit. Danach wurden interne Verwaltungsprozesse auf ihren Digitalisierungsstand untersucht.

Die Kommunen müssen IT-Projekte umsetzen und eine Projektplanung aufsetzen, um die gesetzlichen Digitalisierungsanforderungen des OZG und des EGovG zu erfüllen. Eine Dokumentation der Entwicklungsziele ist dabei eine wichtige Grundlage für die Durchführung und für eine Erfolgskontrolle.

Nur in ABlar und Haiger waren erste Ansätze einer Dokumentation der IT-Strategie erkennbar. Alle Kommunen setzten unsystematische Digitalisierungsaktivitäten in Form von einzelnen IT-Projekten in unterschiedlichen Bereichen um. In neun²⁷³ Kommunen wurden mehrere Digitalisierungsprojekte parallel verfolgt. Vorgefundene Projekte bezogen sich auf interne Prozesse, wie die Einführung einer E-Akte in einem Teilbereich der Verwaltung, auf externe Serviceleistungen, wie die Einführung eines öffentlichen W-LANS oder die Neugestaltung des Kommunalportals.

Motivation für die Projekte war in keinem Fall die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen des EGovG oder des OZG, sondern der Wunsch, Verwaltungsabläufe einfacher zu gestalten und sie auf ein Komfortniveau zu heben, das die Bürger aus dem privatwirtschaftlichen Sektor gewohnt sind. Bei der 213. Vergleichenden Prüfung wurde ein hoher Nachholbedarf in Bezug auf eine systematische IT-Entwicklungsplanung und Dokumentation festgestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die anstehenden digitalen Aufgaben in einer ämterübergreifenden Digitalisierungsstrategie zu planen und zu dokumentieren.

Nachfolgend wird die Planung der Digitalisierung gezielt für die Verwaltungsbereiche Standes- und Bürgeramt dargestellt.

Die Umsetzung des OZG und die Nutzung neuer Techniken erfordern eine geordnete Planung bei der Entwicklung der IT-Systeme. Neue Technologien wie z. B. das elektronische Siegel oder eine elektronische Signatur ohne spezielle Signaturhardware besitzen gerade in diesem Verwaltungsbereich besonderes Potenzial. In Ansicht 140 wird der Stand der IT-Planung im Standesamt dargestellt.

Planung des Digitalisierungsprozesses

Planung des Digitalisierungsprozesses im Standesamt

272 Vgl. auch Positionspapier zum Thema Aktenführung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder http://www.landesrechnungshof-sh.de/file/positionspapier_aktenfuehrung.pdf.

273 ABlar, Biedenkopf, Eschwege, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg und Pohlheim

Stand der IT-Planung im Standesamt			
	Entwicklungsplan vorhanden	Anforderungen bekannt (OZG)	Bürgerkonto bekannt (OZG)
Aßlar	●	●	●
Biedenkopf	●	●	●
Eltville am Rhein	●	●	●
Eschwege	●	●	●
Frankenberg (Eder)	●	●	●
Haiger	⊙	●	●
Homberg (Efze)	●	✓	✓
Kronberg im Taunus	●	●	●
Petersberg	●	●	●
Pohlheim	●	●	●
Rotenburg a. d. Fulda	●	●	●
Vellmar	⊙	✓	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 140: Stand der IT-Planung im Standesamt

In Haiger und Vellmar lagen erste Elemente einer dokumentierten Planung zur Weiterentwicklung vor. Lediglich in Homberg (Efze) gab es erste Überlegungen zum Bürgerkonto.²⁷⁴ Die systematische Entwicklung der IT-Systeme auf Basis eines am OZG ausgerichteten Entwicklungsplans war bei zehn²⁷⁵ untersuchten Kommunen nicht vorhanden. Insbesondere Informationen zum elektronischen Siegel und zu Serversignaturen, die den Digitalisierungsstand im Personensstandswesen erheblich fördern könnten, waren bei allen untersuchten Standesämtern nicht vorhanden.

Auch im Bürgeramt erfordert der Transformationsprozess eine strategische Entwicklungsplanung. So erfordern das OZG und das HEGovG eine kontinuierliche Entwicklung der IT-Systeme im Bürgeramt. Ansicht 141 zeigt den Stand der Planung im Bürgeramt.

Planung des Digitalisierungsprozesses im Bürgeramt

274 Siehe auch Abschnitt 8.3.

275 Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Frankenberg (Eder), Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda

IT-Entwicklungsplan im Bürgeramt					
	Entwicklungsplan vorhanden	Anforderungen bekannt (OZG)	Bürgerkonto bekannt (OZG)	Elektronisches Siegel bekannt (eIDAS)	Fernsignatur bekannt (eIDAS)
Aßlar	●	●	●	✓	●
Biedenkopf	●	●	●	●	●
Eltville am Rhein	●	●	●	●	●
Eschwege	●	●	●	●	●
Frankenberg (Eder)	⊙	●	●	●	●
Haiger	●	●	●	●	●
Homburg (Efze)	●	●	●	●	●
Kronberg im Taunus	●	●	●	●	●
Petersberg	●	●	●	●	●
Pohlheim	●	●	●	●	●
Rotenburg a. d. Fulda	●	●	●	●	●
Vellmar	●	●	●	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 141: IT-Entwicklungsplan im Bürgeramt

Dokumentierte Planungen hinsichtlich der IT-Entwicklung sowie der Kenntnisstand bezüglich der gesetzlichen Anforderungen des OZG und neuer Technologien zur Förderung der Digitalisierung waren in den untersuchten Bürgerämtern nicht vorhanden. Lediglich in Frankenberg (Eder) waren erste Elemente einer systematisierten IT-Entwicklungsplanung gegeben. Im Quervergleich der untersuchten Kommunen wurde deutlich, dass erheblicher Aufklärungs- und Informationsbedarf zu den OZG-Anforderungen und den Einsatzmöglichkeiten neuer Technologien (wie zum Beispiel elektronisches Siegel oder Fernsignatur) für das Bürgeramt bestand.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen,

- sich regelmäßig über gesetzliche Digitalisierungsanforderungen zu informieren,
- eine IT-Entwicklungsplanung für das Bürgeramt aufzustellen.

8.6.2 Organisation des IT-Betriebs

Die durch Fachgesetze vorgegebenen Aufgaben bewältigten alle Kommunen mit Hilfe von spezialisierten IT-Systemen, den sogenannten Fachverfahren. Im Bürgeramt wurden melderechtliche Vorgänge, wie eine Adressänderung oder die Ausstellung einer Meldebescheinigung, mit spezialisierter Software bearbeitet. Personalausweis- oder Passdaten wurden aufgrund der enthaltenen biometrischen Daten ausschließlich elektronisch an den Dokumentenhersteller übertragen. Im Standesamt verpflichtet der Gesetzgeber die Kommunen zur Führung eines elektronischen Personenstandsregisters. Betriebsszenarien für die entsprechenden Fachverfahren reichen von einem ausgelagerten Betrieb über ein Rechenzentrum bis zum Betrieb in einem verwaltungseigenen Serverraum.

Alle Kommunen betrieben die IT-Systeme der untersuchten Verwaltungsbereiche über das Rechenzentrum der ekom21 – KGRZ Hessen und realisierten so einen zentralen, ausgelagerten IT-Betrieb. Die weitgehend einheitliche Organisation des kommunalen IT-Betriebs war eine Besonderheit in Hessen und unterscheidet sich von der Mehrzahl der Bundesländer und bietet folgende Chancen:

- Kommunen werden durch die Auslagerung des Betriebs der untersuchten Fachverfahren bei der Pflege und Wartung der Verfahren entlastet,
- Module für digitale Verwaltungsleistungen werden zentral und einheitlich zur Verfügung gestellt,
- die vorgefundenen zentralen Strukturen vereinfachen auch eine Steuerung der Umsetzung von Projekten im Rahmen des OZG, wie z. B. die Einführung von Bürger- und Servicekonten, durch den Landesgesetzgeber,
- technische und fachliche Updates werden mit der erforderlichen Expertise und den erforderlichen Betriebstests eingeführt. Dadurch können personelle und qualifikatorische Defizite bei den Kommunen kompensiert werden.

Neben diesen positiven Aspekten der zentralen Plattform ekom21 – KGRZ Hessen darf man jedoch nicht die Abhängigkeit in finanzieller und entwicklungstechnischer Hinsicht aus den Augen verlieren. Da die Kommunen überwiegend das Produktangebot der ekom21 – KGRZ Hessen nutzten, hängt die Geschwindigkeit der weiteren Verwaltungsdigitalisierung auf kommunaler Ebene in Hessen entscheidend von der Entwicklung des Produktportfolios dieses Anbieters ab. So war zum Beispiel ein Modul zur verfahrensintegrierter, medienbruchfreier Beantragung von Personenstandsunterlagen auf dem kommerziellen Markt verfügbar. Die ekom21 – KGRZ Hessen hatte dieses allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht im Portfolio. In diesem Fall erwies sich die IT-Bereitstellung über einen zentralen Dienstleister als nachteilig.

Die zentrale Betriebsorganisation führte bei den geprüften Kommunen dazu, dass die vorgefundene personelle Ausstattung des IT-Bereichs in den meisten Fällen gering war. In Pohlheim war nur ein qualifizierter externer Mitarbeiter mit IT-Aufgaben betraut. Bei vier²⁷⁶ Kommunen gab es eine qualifizierte IT-Fachkraft. Eine organisatorisch abgebildete IT-Abteilung mit eigener IT-Leitung war nur in den Städten Eschwege, Frankenberg (Eder) und Vellmar gegeben.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die vorhandenen zentralen Strukturen für die Umsetzung des OZG zu nutzen.

Die Digitalisierung von kommunalen Verwaltungsprozessen hat zur Folge, dass Teilprozesse in den öffentlichen Raum des Internets verlagert werden. Dies verlangt eine nachweisbare Absicherung und nachvollziehbare Sicherungsmaßnahmen. Das OZG fordert zwingend die Einhaltung von Standards der IT-Sicherheit (§ 5 OZG). Eine Verwaltung muss die Verfügbarkeit ihrer elektronischen Verwaltungsprozesse durch ein Management der IT-Sicherheit gewährleisten. Zur Sicherung der Verfügbarkeit elektronischer Verwaltungsprozesse gehört eine Vorbereitung auf technische Störungen und unerwartete Schadensereignisse. Im einfachsten Fall sind dies dokumentierte Benachrichtigungs-

276 Biedenkopf, Eschwege, Homberg (Efze) und Petersberg

und Meldekettens oder Vorkehrungen für einen Ersatzbetrieb, z. B. Abstimmungen mit Nachbarkommunen über eine temporäre Ausfallunterstützung.²⁷⁷ Ansicht 142 zeigt die bisher getroffenen Vorkehrungen der Kommunen zur IT-Sicherheit.

Management der IT-Sicherheit					
	Informationssicherheitsmanagement-System (ISMS)	Schulungen für Fachanwender	Schulungen für IT-Mitarbeiter	Nutzung des KDLZ für Cybersicherheit	Notfallmanagement
Ablar	⊙	⊙	●	✓	✓
Biedenkopf	⊙	⊙	⊙	✓	●
Eltville am Rhein	●	⊙	⊙	i.P.	●
Eschwege	●	⊙	●	i.P.	●
Frankenberg (Eder)	⊙	⊙	●	✓	⊙
Haiger	⊙	⊙	✓	✓	●
Homberg (Efze)	⊙	⊙	●	✓	⊙
Kronberg im Taunus	⊙	⊙	●	●	●
Petersberg	⊙	⊙	i.P.	●	●
Pohlheim	⊙	⊙	●	i.P.	●
Rotenburg a. d. Fulda	⊙	⊙	●	✓	⊙
Vellmar	⊙	⊙	●	✓	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, i.P. = in Planung
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 142: Management der IT-Sicherheit

Ein Informationssicherheitsmanagement-System (ISMS) nach dem Leitfaden zur Basis-Absicherung nach IT-Grundschutz gemäß Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)²⁷⁸ wurde in keiner untersuchten Kommune betrieben. Der Vergleich zeigt aber, dass erste Elemente eines ISMS bei zehn²⁷⁹ Kommunen vorhanden waren. Dazu zählte die Information von Mitarbeitern zu sicherheitsrelevanten Themen, die regelmäßig vom Landes-Computer Emergency Response Team (CERT) oder vom ekom21 – KGRZ Hessen an die Verwaltung übermittelt wurden.

Die Untersuchungen im Rahmen der 213. Vergleichenden Prüfung zeigten, dass das Sicherheitsmanagement bei den geprüften Kommunen durch das zentrale Landesangebot des Kommunalen Dienstleistungszentrums für Cybersicherheit (KDLZ CS) einen Impuls erhielt. Bei den sieben²⁸⁰ Kommunen, die

277 Das Standesamt Vellmar hatte eine Vereinbarung mit den Standesämtern der Nachbargemeinden Ahntahl, Espenau und Fuldata über gegenseitige Vertretungsregelungen geschlossen. Bei einem Ausfall der IT in einem Standesamt kann ein Vertretungsbetrieb in einem anderen teilnehmenden Standesamt durchgeführt werden.

278 Der Leitfaden steht im Internet zur Verfügung unter https://www.bsi.bund.de/Shared-Docs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Broschueren/Leitfaden_zur_Basis-Absicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 12. Juni 2019).

279 Ablar, Biedenkopf, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda, Vellmar

280 Ablar, Biedenkopf, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

das Angebot nutzten, lagen konkrete Maßnahmenkataloge für den Aufbau eines ISMS vor. Die vom Gesetzgeber in § 1 Absatz 1 OZG geforderte Bereitstellung von Verwaltungsleistungen im Internet führt zu einem erhöhten Schutzbedarf. Ein ISMS dokumentiert die technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz der Daten und Prozesse im laufenden Betrieb und bei Störungen und Notfällen. In Aßlar wurden die Audit-Ergebnisse für das IT-Notfallmanagement umgesetzt, so dass Aßlar als einzige der untersuchten Kommunen ein Notfallhandbuch²⁸¹ vorlegen konnte.

Die seit 2009 bestehende gesetzliche Verpflichtung zur ausschließlich elektronischen Führung der Personenstandsregister erfordert gerade für das Standesamt eine Absicherung des IT-Betriebs²⁸². In Ansicht 143 werden die vorgefundenen Maßnahmen zur IT-Sicherheit dargestellt.

IT-Sicherheit im Standesamt		
	Notfallplanung	Information für Mitarbeiter
Aßlar	●	⊗
Biedenkopf	●	⊗
Eltville am Rhein	●	⊗
Eschwege	●	⊗
Frankenberg (Eder)	●	⊗
Haiger	⊗	✓
Homberg (Efze)	⊗	⊗
Kronberg im Taunus	●	●
Petersberg	●	●
Pohlheim	⊗	⊗
Rotenburg a. d. Fulda	⊗	⊗
Vellmar	⊗	⊗
✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise, i.P. = in Planung		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018		

Ansicht 143: IT-Sicherheit im Standesamt

Lediglich in der Stadt Haiger wurden die Mitarbeiter gezielt über ein E-Learningssystem in Themen der IT- und Informationssicherheit eingewiesen. Bei zehn²⁸³ Kommunen wurden Sicherheitsinformationen des Landes-CERT oder des ekom21 - KGRZ Hessen an Mitarbeiter weitergeleitet, in Kronberg im Taunus und Petersberg wurden keine Informationen zur IT-Sicherheit an das Standesamt weitergeleitet.

Auch für die Standesämter wirkten sich die Nutzung des KDLZ CS positiv aus. Bei fünf²⁸⁴ Standesämtern konnten erste Vorkehrungen für Störungen und Not-

281 Nach IT-Grundschutz des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) umfasst ein Notfallhandbuch die Dokumentation von Maßnahmen bei einem krisenbedingten Ausfall der IT-Systeme. Dazu gehören Sofortmaßnahmen, Maßnahmen zur Wiederaufnahme und Fortführung des Betriebs oder Kommunikations- und Benachrichtigungspläne. Unter dem Stichwort „IT-Grundschutz“ befinden sich auf der Internetseite des BSI (www.bsi.bund.de) Muster für Notfallhandbücher.

282 Vgl. § 3 Absatz 2 Personenstandsgesetz (PStG).

283 Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

284 Haiger, Homberg (Efze), Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

fälle festgestellt werden. Best Practice für Notfallvorkehrungen waren Vereinbarungen mit benachbarten Standesämtern für einen Ersatzbetrieb bei längerem Ausfall der IT.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, das Angebot des KDLZ CS zu nutzen.

8.6.3 Interne Verwaltungsprozesse

Mit der IT-Landesstrategie „Digitale Verwaltung Hessen 2020“ (Leitlinie) wurden Orientierungspunkte für eine digitale Entwicklung der Verwaltung gesetzt. Das Strategiepapier richtet sich an die Verwaltungen des Landes. Auch wenn eine Umsetzungsverpflichtung für hessische Kommunen nicht besteht, bietet sie auch für Kommunen wertvolle Orientierungshilfen für eine Digitalisierung interner Prozesse. Darüber hinaus ist die Kompatibilität der Schnittstellen auch eine notwendige Voraussetzung zur Umsetzung des OZG.

Digitalisierung
interner Abläufe

Unter dem Begriff der E-Administration adressiert die hessische Landesstrategie die Optimierung von verwaltungsinternen Abläufen. Als zentraler Punkt in der Landesstrategie wird eine durchgängige digitale Personalverwaltung mit elektronischer Personalakte, Anwesenheits- und Urlaubsplanung aufgeführt. Die Basis hierfür bildet ein für die Mitarbeiter verfügbares internes Informationssystem (Intranet), das Grundfunktionen wie eine Arbeitszeitverwaltung oder einen elektronischen Gehaltszettel zur Verfügung stellt.

Eltville am Rhein, Homberg (Efze) und Vellmar verfügten bereits über eine elektronisch geführte Personalakte, in Kronberg im Taunus und Rotenburg a. d. Fulda wurde die Einführung geplant. Ebenso verhielt es sich mit einer elektronischen Gehaltsabrechnung. Eltville am Rhein, Frankenberg (Eder) und Vellmar stellten ihren Mitarbeitern digitale Gehaltsbescheinigungen zur Verfügung, in Homberg (Efze) und Kronberg im Taunus wurde die Einführung geplant. In Eltville am Rhein und Vellmar war das Personalmanagement mit E-Akte, elektronischem Gehaltszettel und elektronischem Zeit- und Anwesenheitsmanagement durchgängig digitalisiert. Die Beispiele zeigen, dass bereits Elemente der hessischen Landesstrategie freiwillig umgesetzt oder geplant waren. Dies ist positiv zu bewerten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, sich an der Landesstrategie zu orientieren und Aspekte wie die Digitalisierung der Personalverwaltung umzusetzen.

Das EGovG sowie das HEGovG verpflichten die hessischen Kommunen nicht explizit eine ämterübergreifende E-Akte einzuführen. Allerdings stellt die E-Akte die wesentliche technische Voraussetzung für eine medienbruchfreie Kommunikation dar. Die E-Akte bietet die Möglichkeit eines revisionssicheren, schnellen und transparenten Verwaltungshandeln. Auch vor dem Hintergrund, dass gemäß § 7 HEGovG²⁸⁵ Behörden des Landes ihre Akten künftig elektronisch führen sollen, ist die Einführung einer E-Akte als Grundlage für eine übergreifende elektronische Kommunikation erstrebenswert.

Elektronische
Verwaltungsakte
(E-Akte)

Von den geprüften Kommunen hatten nur Aßlar, Frankenberg (Eder) und Petersberg eine ämterübergreifende E-Akte im Sinne eines Dokumentenmanagementsystems eingeführt. Positiv zu bewerten ist, dass sich bereits einige Kommunen auf den Weg gemacht haben. Allerdings wird auch deutlich, dass bei den meisten Kommunen weiterer Digitalisierungsbedarf besteht.

285 § 7 HEGovG – Elektronische Aktenführung
Behörden des Landes sollen Akten elektronisch führen. (...)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Einführung einer ämterübergreifenden E-Akte – auch hinsichtlich einer revisionssichereren, verwaltungsübergreifenden und medienbruchfreien Kommunikation – priorisiert umzusetzen. Ein solches Vorhaben sollte als ein E-Government-Projekt mit einer konkreten Zeit- und Ressourcenplanung aufgesetzt werden.

Da von den geprüften Kommunen eine ämterübergreifende E-Akte nur zögerlich eingesetzt wurde, untersuchte die Überörtliche Prüfung den Digitalisierungsstand der internen Abläufe in den Bereichen Standes- und Bürgeramt.

Digitalisierung
interner Abläufe
im Standesamt

Das Standesamt hat die Aufgabe das Personenstandsregister zu führen. Es lag bis 2009 in papiergebundenen Personenstandsbüchern vor. Seit 2009 wird das Personenstandsregister gemäß Personenstandsgesetz (PStG)²⁸⁶ verpflichtend elektronisch geführt. Alle Standesämter in Deutschland verwenden für die Registerpflege die gleiche Fachanwendung.²⁸⁷ Damit ist die Grundkonfiguration der IT-Technik in allen Standesämtern identisch. Der Grad der Digitalisierung des verwaltungsinternen Informationsflusses im Standesamt hängt wesentlich vom Nutzungsgrad der Fachanwendung, dem Betrieb einer elektronischen Sammelakte und von der Nachdigitalisierung der vorhandenen Personenstandsbücher ab. Maßgebend für den Betrieb der Sammelakte ist eine rechts-sichere Überführung von Papierdokumenten in elektronische Dokumente. Nachdigitalisierung und Nutzungsgrad der Fachanwendung arbeiten bei effektiven internen Abläufe zusammen: liegen Falldaten aufgrund der Nachdigitalisierung elektronisch vor, können fallbezogene Personenstandsnachrichten ohne Medienbruch übernommen werden. Ansicht 144 zeigt den Stand der internen Digitalisierung im Standesamt.

286 § 3 PStG – Personenstandsregister

(2) Die Personenstandsregister werden elektronisch geführt. (...)

287 Bis 2011 gab es mit dem OpenEIViS-Verfahren für Standesämter eine Alternative zum AutiSta-Verfahren. Mit der Einstellung der Entwicklung und Pflege von OpenEIViS ist AutiSta das einzige verbliebene marktverfügbare Fachverfahren für Standesämter. Eine gesetzliche Verpflichtung zum Einsatz von AutiSta gibt es nicht.

Interne Digitalisierung im Standesamt		
	Digitalisierung von Personenstandsbüchern vor 2009	Betrieb einer elektronischen Sammelakte
Aßlar	✓	●
Biedenkopf	✓	●
Eltville am Rhein	✓	●
Eschwege	✓	✓
Frankenberg (Eder)	⊙	●
Haiger	✓	●
Homburg (Efze)	⊙	✓
Kronberg im Taunus	✓	i.P.
Petersberg	●	●
Pohlheim	i.P.	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓	●
Vellmar	✓	i.P.

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, i.P. = in Planung
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 144: Interne Digitalisierung im Standesamt

Der vorgefundene Nutzungsgrad der Fachanwendung hinsichtlich der Digitalisierung von Personenstandsbüchern vor dem Jahr 2009 war gut entwickelt. Alle Standesämter konnten elektronisch mit Meldeämtern kommunizieren, die Hälfte übermittelte auch an Ausländerämter elektronische Nachrichten. Die Nutzung einer elektronischen Sammelakte²⁸⁸ war nicht verbreitet. Lediglich die Standesämter in Eschwege und Homburg (Efze) betrieben bereits diese für das Standesamt spezifische Form der E-Akte. In Kronberg im Taunus und Vellmar war die Einführung geplant. Bei acht Standesämtern²⁸⁹ hatte der Stand der Nachdigitalisierung ca. die Hälfte der Personenstandseinträge überschritten.

Die Untersuchung ergab, dass das Personenstandswesen von Unsicherheit in Bezug auf die Rechtsverwertbarkeit von digitalen Daten, digitalen Einträgen und digitalen Dokumenten geprägt war. In Rotenburg an der Fulda wurde aufgrund der Rechtsunsicherheit die Nachdigitalisierung der Sammelakte zurückgestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die E-Sammelakte im Standesamt zeitnah einzuführen und die Nachdigitalisierung der Personenstandsbücher fortzusetzen.

Der Digitalisierungsgrad des internen Verwaltungshandelns im Bürgeramt wird maßgeblich determiniert durch den Nutzungsgrad des Datenaustauschstandards XMeld, den Betrieb einer elektronischen Meldeakte sowie die Digitalisierung vorhandener Papierarchive und Bilddaten. Nachfolgend wird die interne Digitalisierung der geprüften Kommunen dargestellt.

Digitalisierung
interner Abläufe
im Bürgeramt

288 Eine Sammelakte umfasst alle Dokumente und Angaben, die im Rahmen der Beurkundung des Personenstands erhoben werden. Sie wird mit dem Personenstandsregister geführt. Die Aufbewahrungsfristen orientieren sich an den Fortführungsfristen der Register.

289 Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Haiger, Kronberg im Taunus, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar

Interne Digitalisierung im Bürgeramt								
	Verarbeitung elektronischer Nachrichten				E-Akte		Bilddaten	
	Meldeämter	Ausländerämter	Standesämter	Weitere Stellen	Elektronische Meldeakte vorhanden	Digitalisierung papierbasierter Archive	Liegen digital vor	Werden elektronisch übermittelt
Ablar	✓	●	●	✓	i.P.	i.P.	⊙	●
Biedenkopf	✓	✓	✓	⊙	●	●	⊙	●
Eltville am Rhein	✓	●	✓	●	●	i.P.	⊙	⊙
Eschwege	✓	✓	✓	✓	i.P.	●	⊙	⊙
Frankenberg (Eder)	✓	●	✓	⊙	✓	✓	⊙	⊙
Haiger	✓	✓	✓	✓	●	●	⊙	⊙
Homberg (Efze)	✓	✓	✓	⊙	✓	●	⊙	●
Kronberg im Taunus	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Petersberg	✓	✓	✓	⊙	✓	●	✓	✓
Pohlheim	✓	✓	●	✓	i.P.	i.P.	⊙	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓	✓	✓	●	i.P.	✓	✓	✓
Vellmar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, i.P. = in Planung
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 145: Interne Digitalisierung im Bürgeramt

Die Übermittlung von elektronischen Nachrichten zwischen Bürgerämtern und weiteren Behörden wurde von allen geprüften Kommunen in vollem Umfang praktiziert. Bis auf Ablar, Eltville am Rhein und Frankenberg (Eder) nutzten die geprüften Kommunen den digitalen Nachrichtenaustausch zudem mit Ausländerämtern. Mit Ausnahme von Ablar und Pohlheim nutzten die geprüften Kommunen den elektronischen Nachrichtenaustausch auch mit Standesämtern.

Im Ergebnis der Untersuchung wurde durch die Kommunen bestätigt, dass die elektronische Führung von Meldevorgängen eine erhebliche Vereinfachung der Verwaltungsarbeit darstellt. Fünf²⁹⁰ der zwölf untersuchten Kommunen hatten eine E-Meldeakte eingeführt und weitere vier²⁹¹ Kommunen hatten die Einführung konkret geplant. Eine konsequente Führung der E-Meldeakte steigert die Effizienz der internen Verwaltungsprozesse erheblich.

Im Quervergleich der Kommunen wurde deutlich, dass die größten Digitalisierungslücken im Bürgeramt durch eine fehlende Digitalisierung bestehender Papierarchive und eine nicht automatisierte elektronische Übermittlung von Bilddaten verursacht wurden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen,

- eine hybride Aktenführung (analog/digital) zu vermeiden. Vorhandene Papierarchive sollten schrittweise digitalisiert werden. Insbesondere Melde-

290 Frankenberg (Eder), Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg und Vellmar

291 Ablar, Eschwege, Pohlheim und Rotenburg a. d. Fulda

vorgänge und Bilddaten für Pass- und Ausweisvorgänge sollten ausschließlich digital geführt und übermittelt werden, um eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung zu ermöglichen,

- den elektronischen Nachrichtenaustausch mit Ausländerämtern und Standesämtern zu etablieren.

8.7 Weitere Verwaltungsprozesse

8.7.1 Finanzwesen

Als zentrales Soll-Objekt im kommunalen Finanzwesen wird der digitale Workflow gesehen. Durch ihn werden die bisher papiergestützten Verfahren zur sachlichen, rechnerischen und buchhalterischen Feststellung, der Anordnung und Auszahlung digital abgebildet. Dadurch lässt sich der Prozess effizient und revisionssicher abbilden.

Mit der 213. Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, welche Kommunen einen digitalen Workflow im Einsatz hatten und ob bereits Rechnungen im XRechnungs- oder ZUGFeRD (Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland)-Format verarbeitet werden konnten. Außerdem wurde analysiert, ob die elektronisch vorliegenden Bankumsätze automatisiert oder manuell eingebucht wurden.

Digitaler Workflow
beim
Rechnungseingang

Ansicht 146 zeigt die Ergebnisse dieser Untersuchung.

Digitaler Workflow beim Rechnungseingang und elektronische Verarbeitung von Bankumsätzen				
	Digitaler Workflow			Elektronische Verarbeitung von Bankumsätzen
	Vorhanden	Automatische Erfassung per		
		Texterken- nung (OCR)	E-Rechnung (ZUGFeRD und X-Rech- nung)	
Ablar	✓	●	●	✓
Biedenkopf	i.P.	●	●	●
Eltville am Rhein	✓	●	●	✓
Eschwege	✓	●	●	●
Frankenberg (Eder)	⊙	●	●	●
Haiger	✓	●	✓	●
Homburg (Efze)	✓	●	●	✓
Kronberg im Taunus	⊙	●	●	✓
Petersberg	i.P.	●	●	✓
Pohlheim	✓	●	●	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓	●	●	✓
Vellmar	i.P.	●	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, i.P. = in Planung
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 146: Digitaler Workflow beim Rechnungseingang und elektronische Verarbeitung von Bankumsätzen

Ansicht 146 zeigt, dass neun Städte einen digitalen Workflow ganz oder teilweise im Einsatz hatten. Die drei²⁹² weiteren Kommunen hatten die Einführung eines digitalen Workflows geplant.

Schnellere Durchlaufzeiten sowie eine standardisierte Bearbeitung können die Prozesse effizienter gestalten. Ein korrekt eingerichteter digitaler Workflow trägt mit seinem systemintegrierten Vier-Augen-Prinzip auch zur Korruptionsbekämpfung bei.

Der Erfassungsaufwand im digitalen Workflow kann durch eine medienbruchfreie Verarbeitung von E-Rechnungen im XRechnungs- oder ZUGFeRD-Format minimiert werden. Für den Übergang zur flächendeckenden E-Rechnung ist eine Texterkennungshilfe (Optical Character Recognition - OCR) hilfreich. Einfache PDF-Rechnungen sollten mehr und mehr die Ausnahme werden. Nur so kann der Scan- und Erfassungsaufwand minimiert werden.

Keine Kommune nutzte eine OCR Erkennung und nur Haiger war in der Lage E-Rechnungen zu verarbeiten. Ursächlich hierfür waren - außer in Vellmar - die Softwareanbieter, die während der Prüfung noch an einem Update für die Einführung der E-Rechnungsfunktionalität arbeiteten und OCR als Übergangslösung nicht forciert wurde.

Bankumsätze verarbeiteten sechs²⁹³ Kommunen elektronisch. Die übrigen verbuchten die Umsätze manuell. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung aufgrund der höheren Zuverlässigkeit und Effizienz des automatisierten Verfahrens als nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen

- den Einsatz eines digitalen Workflows,
- Lieferanten und Dienstleister künftig zum Versand von E-Rechnungen anzuhalten,
- die elektronische Verarbeitung von Bankumsätzen einzuführen.

Digitaler Workflow
beim
Rechnungsausgang

Der Rechnungsausgang einer Kommune betrifft häufig Sachverhalte, die in großer Zahl anfallen. Dies sind insbesondere die Steuer- und Gebührenbescheide, deren Erstellung und Verarbeitung die Überörtliche Prüfung analysierte.

292 Biedenkopf, Petersberg und Vellmar

293 Aßlar, Eltville am Rhein, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg und Rotenburg a. d. Fulda

Ansicht 147 zeigt die Nutzung der Digitalisierung beim Rechnungsausgang im Quervergleich.

Digitalisierung beim Rechnungsausgang			
	Wassergebühren	Automatisierter Druck und Versand	
	Digitale Zählerstandsübermittlung	Massenverfahren	Individueller Schriftverkehr
Aßlar	✓✓	⊙	●
Biedenkopf	⊙	⊙	●
Eltville am Rhein	✓	⊙	●
Eschwege	●	✓	●
Frankenberg (Eder)	-	⊙	●
Haiger	●	⊙	●
Homberg (Efze)	✓	✓	⊙
Kronberg im Taunus	⊙	✓	●
Petersberg	●	⊙	●
Pohlheim	-	⊙	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓✓	⊙	●
Vellmar	-	✓	✓

✓✓ = ja (Funk), ✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise,
 - = nicht im Haushalt, kein Eigenbetrieb oder wesentliche Beteiligung
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 147: Digitalisierung beim Rechnungsausgang

Für den Gebührenbereich Wasser wurde untersucht, inwiefern die Datengrundlagen für die Gebührenabrechnung erhoben und ob diese per Schnittstellen an das Abrechnungssystem weitergegeben wurden. Insbesondere bei der Ermittlung des Wasserverbrauchs gab es ein hohes Digitalisierungspotenzial.

In Eltville am Rhein und Homberg (Efze) wurden Ablesekarten zur Selbstablesung an die Haushalte versendet. Eine Online-Eingabe der Verbrauchsdaten war möglich. Es zeigte sich jedoch, dass durch die optionale Online-Eingabe der Personalaufwand nicht reduziert werden konnte, da die Ablesekarten überwiegend handschriftlich ausgefüllt wurden und dann manuell von den Mitarbeitern eingepflegt werden mussten. Das manuelle Erfassen der Ablesekarten stellt einen Medienbruch dar und birgt das Risiko von Falscheingaben. In Aßlar und Rotenburg a. d. Fulda wurden im Rahmen der verpflichtenden turnusmäßigen Zählerwechsel die anlagen durch digitale Wasserzähler mit Funkmodul ersetzt. Die Städte Biedenkopf (über Stadtwerke GmbH) und Kronberg im Taunus befanden sich in der Umstellungsphase auf die digitalen Wasserzähler mit Funkmodul. Diese neuen digitalen Wasserzähler ermöglichen ein automatisiertes Ablesen per Funk beim Befahren der anliegenden Straßen. Der Endkunde muss nicht anwesend sein. Die digitale Technik ermöglicht zudem ein schnelleres Erkennen von Wasserverlusten und die Durchführung von Wasserverlustanalysen. Die digitalen Wasserzähler mit Funkmodus stellen ein einfacheres und zuverlässigeres Verfahren dar, als das bisherige analoge Verfahren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen im Rahmen der turnusmäßigen Zählerwechsel die Einführung von digitalen Wasserzählern mit Funkmodul, um hierdurch das Ableseverfahren und die Übertragung in das Abrechnungssystem einfacher und zuverlässiger zu gestalten.

Bekanntgabe von Bescheiden

Die Digitalisierung eröffnet die Möglichkeit, Ausgangspost im Massen- wie auch im individuellen Schriftverkehr über einen Dienstleister abzuwickeln. Dieser übernimmt das Drucken, Kuvertieren und Versenden der Bescheide.²⁹⁴ Die Kosten für die gesamte Dienstleistung inklusive der Versandkosten sind nicht höher als das Standardporto der Deutschen Post AG je Brief.

Die Städte Eschwege, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus und Vellmar nutzten für Massenverfahren ein Rechenzentrum. Dies betraf insbesondere die jährlichen Grundbesitzabgaben und Hauptmahnläufe. Die anderen Kommunen nutzten ebenfalls für Grundbesitzabgaben ein Rechenzentrum, wickelten aber die Mahnläufe manuell ab oder druckten im Rechenzentrum und übernahmen anschließend selbst die Kuvertierung sowie den Versand. Diese Vorgehensweisen erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht.

Auch bei kleinen Stückzahlen und individuellem Schriftverkehr (zum Beispiel Gewerbesteuerbescheide, kleine Mahnläufe sowie unterjährige Grundbesitzabgaben) nutzten alle Kommunen - außer Homberg (Efze) und Vellmar - den beschriebenen manuellen Ablauf. Homberg (Efze) und Vellmar bedienten sich über einen virtuellen Drucker eines Rechenzentrums oder eines Postdienstleisters für die Abwicklung. Auch hierbei ist das durchgehend maschinelle Verfahren kostengünstiger.²⁹⁴

Perspektivisch ist jedoch der selbstständige elektronische Versand das schnellere und ressourcenschonendere Mittel. Mit der Verabschiedung des Steuerm modernisierungsgesetzes²⁹⁵ besteht ab dem 1. Januar 2017 gemäß § 122a der Abgabenordnung (AO)²⁹⁶ die Möglichkeit Steuerbescheide elektronisch bekanntzugeben. Dies wurde zum Beispiel durch die Finanzverwaltung über das ELSTER-Portal²⁹⁷ implementiert. Jeder Steuerpflichtige muss allerdings der elektronischen Bekanntgabe zustimmen. Auch das Hessische Verwaltungsver-

294 Die Untersuchungen ergaben bei einem Anbieter einen Bruttoversandkostenpreis je Brief mit einem einseitig bedruckten Blatt (Druck und Versand) in Höhe von ca. 61 Cent. Hinzu kam eine monatliche Brutto-Grundgebühr in Höhe von ca. 23 Euro (Stand November 2018). Ein anderer Anbieter verlangte in der günstigsten Variante einen Bruttoversandkostenpreis (Druck und Versand) in Höhe von ca. 70 Cent ohne Grundgebühr. Demgegenüber betrug allein das Standardporto der Deutschen Post AG 70 Cent (Stand November 2018).

295 Vgl. Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 22. Juli 2016, BGBl I S. 1679.

296 § 122a AO – Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch Bereitstellung zum Datenabruf
(1) Verwaltungsakte können mit Einwilligung des Beteiligten oder der von ihm bevollmächtigten Person bekannt gegeben werden, indem sie zum Datenabruf durch Datenfernübertragung bereitgestellt werden.

297 ELSTER steht für die ELEktronische STEuerERklärung und ermöglicht eine effiziente, zeitgemäße, medienbruchfreie und hochsichere elektronische Übertragung jeglicher Steuerdaten zwischen Bürgern, Steuerberatern, Arbeitgebern, Kommunen, Verbänden, Finanzbehörden und sonstigen Institutionen, https://www.elster.de/eportal/infoseite/nutzen_und_vorteile (abgerufen am 28. Juni 2019).

fahrendengesetz (HVwVfG) ermöglicht die elektronische Bekanntgabe von Verwaltungsakten²⁹⁸ und damit auch von Gebührenbescheiden. Hierzu ist erforderlich, dass der Gebührenzahler dazu einwilligt und einen elektronischen Zugang²⁹⁹ z. B. eine E-Mailadresse mitteilt.

Obwohl rechtlich möglich, hatten die Software-Anbieter keine massentaugliche Funktion zum elektronischen Versand oder zur elektronischen Bereitstellung von Steuer- und Gebührenbescheiden eingerichtet. Dies wäre eine kurzfristige Lösung, um Druck-, Kuvertierungs- und Versandkosten weiter zu reduzieren.

Ob sich die E-Mail als Übertragungsweg aufgrund der immanenten Schwächen³⁰⁰ durchsetzen wird, ist fraglich. Anzustreben wäre stattdessen eine landesweite Portallösung. Sie könnte an die im Rahmen des OZG einzuführenden Bürgerportale bzw. Servicekonten anknüpfen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Bekanntgabe von Steuer- und Gebührenbescheiden bei der Einführung einer Portallösung aufgrund des OZG zu ermöglichen. Bis dahin empfiehlt die Überörtliche Prüfung, durchgängig maschinelle Verfahren (automatisierter Druck und Versand) für Massenverfahren und den individuellen Schriftverkehr zu nutzen.

Die hessischen Finanzämter bieten eine Schnittstelle zur automatisierten Übermittlung der Besteuerungsgrundlagen für die Grund- und Gewerbesteuern an. Diese wurde von keiner Kommune des Quervergleichs genutzt. Die Problematik lag - außer in der Gemeinde Petersberg³⁰¹ - bei den Software-Anbietern, deren Programme die Schnittstelle nicht unterstützten. Dies führte zu einem Medienbruch, der einen erhöhten Aufwand durch die manuelle Erfassung der Bescheidendaten verursachte. Im Laufe der Prüfung wurde von einem Software-Anbieter die Pilotierung einer Schnittstellenübernahme angekündigt.

Schnittstelle der
Finanzverwaltung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Nutzung dieser Schnittstelle, sobald diese vorliegt. Bei der anstehenden Reform der Grundsteuer werden in großer Zahl neue Grundlagenbescheide erlassen, die ansonsten alle manuell in das Steuermodul der Kommune eingegeben werden müssten.

298 § 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.

299 § 3a HVwVfG – Elektronische Kommunikation

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

300 Der Versand von E-Mail gewährleistet keine durchgehende Verschlüsselung, sofern nicht von Sender und Empfänger Vorkehrungen für eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung getroffen sind. Somit kann eine Standard-Email von unbefugten Dritten abgefangen, gelesen und manipuliert werden.

301 Die Gemeinde Petersberg nutzte die vorhandene Schnittstelle nicht.

8.7.2 Kinderbetreuung

Für die Organisation der Kinderbetreuung sind umfassende Daten erforderlich. Diese dienen zur Optimierung der Platzvergabe und Steuerung, zur Erstellung von Gebührenbescheiden und zur Einhaltung der gesetzlichen Berichtspflichten. Mit Ausnahme der Städte Eschwege und Frankenberg (Eder) nutzten alle Kommunen ein Verwaltungsprogramm.³⁰² Der unterschiedliche Nutzungsumfang wird aus Ansicht 148 ersichtlich. Bei der Analyse wird nachfolgend zwischen Input (Anmeldung und Platzvergabe) und programmgestütztem Output unterschieden.

Digitale Unterstützung im Bereich Kinderbetreuung							
	Input		Programmgestützter Output				
	Webbasierte Anmeldung	Programm-gestützte Platzvergabe	Abrechnungen	Schnittstelle FiBu	Statistische Meldung	Meldung an Landkreis ²	Betriebskosten-förderung RP Kassel ²
ABlar	●	●	✓	✓	✓	●	●
Biedenkopf	-	-	-	-	-	-	-
Eltville am Rhein	●	●	✓	✓	●	●	●
Eschwege ¹	●	●	●	⊖	●	⊖	●
Frankenberg (Eder) ¹	●	●	✓	✓	●	●	✓
Haiger	●	●	✓	✓	●	⊖	●
Homberg (Efze)	●	●	✓	✓	✓	●	✓
Kronberg im Taunus	✓	⊖	✓	✓	✓	⊖	●
Petersberg	●	●	✓	✓	✓	⊖	●
Pohlheim	✓	✓	✓	✓	✓	⊖	✓
Rotenburg a. d. Fulda	✓	✓	✓	✓	✓	⊖	●
Vellmar	●	●	✓	✓	●	⊖	✓

¹ Kein Verwaltungsprogramm im Einsatz
² Keine Schnittstelle vorhanden
 ✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise, - = Keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhanden
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 148: Digitale Unterstützung im Bereich Kinderbetreuung

Input

Ein optimaler Input liegt vor, wenn die Eltern über eine webbasierte Eingabemaske die benötigten Anmeldedaten der Kinder selbst erfassen und diese anschließend automatisch von der Kommune weiterverarbeitet werden. Eine Lösung über alle Kindertageseinrichtungen (nachfolgend Einrichtungen genannt)

302 Die Stadt Biedenkopf unterhielt keine eigenen Kindertageseinrichtungen und wurde daher in diesem Gliederungspunkt nicht berücksichtigt.

in einer Kommune würde das Anmeldeverfahren weiter vereinfachen und Doppelerfassungen vermeiden.³⁰³ Nachfolgend sollten die Daten systemisch zur Platzvergabe verwendet werden.

Die Städte Kronberg im Taunus, Pohlheim und Rotenburg a. d. Fulda nutzten die beschriebenen Möglichkeiten, wobei in Kronberg im Taunus die Plätze der freien Träger weiterhin dezentral vergeben wurden.

Nachteil einer dezentralen Anmeldung und Vergabe sind doppelte Anmeldungen bzw. auch Platzvergaben.³⁰⁴ Zur Vermeidung dieser Probleme sind Abstimmungen zwischen der Kommune und den Trägern notwendig. Der tatsächliche Bedarf und mögliche Engpässe oder Überangebote sind hierdurch erst spät ersichtlich. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten ein.

Zentrales Online-Anmeldesystem und Platzvergabe für alle Kindertageseinrichtungen in Rotenburg a.d. Fulda

Die Stadt Rotenburg a.d. Fulda ermöglicht eine zentrale Voranmeldung für alle Kindertageseinrichtungen in eigener und freier Trägerschaft über das Webportal der Stadt. Anstatt sich bei jedem Träger gesondert anzumelden, genügt eine einzige Voranmeldung, die rein digital abgewickelt werden konnte. Der Voranmeldung folgt die medienbruchfreie zentrale Platzvergabe. Aufwändige Abstimmungen zwischen Stadt und Trägern entfallen hierbei, da die Platzvergabe auf einer einheitlichen digitalen Datenbasis ohne zu bereinigende Doppelanmeldungen vorgenommen werden kann. Diese Vorgehensweise erfüllt das Ziel der digitalen Prozessabwicklung und ist bürgerfreundlich.

The screenshot shows the user interface of the online registration system. At the top left is the logo of Rotenburg a. d. Fulda. Below it is a navigation menu with options: Start (Übersicht), Suche im Verzeichnis, Umkreissuche, Karte, Interessensbekundung, and Häufig gestellte Fragen. The main content area is divided into three steps:

- Suchen Sie nach Kindertagesstätten**: This step offers three search methods: Verzeichnissuche (Directory search), Umkreissuche (Area search), and Kartensuche (Map search).
- Wählen Sie bis zu 5 Kindertagesstätten aus**: This step allows users to select up to five kindergartens. It features a '*Klick*' button and a 'vormerken' (mark) button. Below, five 'Muster Kita' (Sample Kindergarten) options are displayed, each with a 'vormerken' button.
- Voranmeldung**: This step involves providing information. It lists required fields: Wohnort (optional), Erziehungsberechtigte (Parent/Guardian), Kind (Child), Geschwister (Siblings), Einrichtung wählen (Select facility), and Zusammenfassung (Summary). A 'Zur Voranmeldung' (To registration) button is at the bottom.

Ansicht 149: Digitale Voranmeldung zur Kinderbetreuung in Rotenburg a. d. Fulda (Quelle: <http://www.rotenburg.de>; abgerufen am 26. September 2019)

303 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 274 ff.

304 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung, a.a.O., S. 274 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, ein zentrales webbasiertes Anmelde- und Vergabeverfahren einzuführen.

Die Abrechnungen (Gebührenbescheide) sollten, wenn ein Verwaltungsprogramm genutzt wird, aus diesem generiert und per Schnittstelle in die Finanzbuchhaltung übertragen werden. Dies war bei allen Kommunen mit Verwaltungsprogramm der Fall. Frankenberg (Eder) nutzte das Finanzbuchhaltungsprogramm direkt zur Erstellung der Gebührenbescheide. Beide Vorgehensweisen erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht. Das Vorgehen der Stadt Eschwege, die Gebührenbescheide mit Word-Serienbriefen zu erstellen, war hingegen nicht optimal. Zumindest wurden die Sollstellungen für die monatlichen Betreuungsgebühren über Dauerbuchungen direkt im Finanzbuchhaltungsprogramm abgebildet.

Um die Statistische Meldung zum 1. März jeden Jahres per Schnittstelle zu übermitteln, müssen im Verwaltungsprogramm neben den Kindern auch die Erzieher eingepflegt werden. Die Städte Eltville am Rhein, Haiger und Vellmar erfassten die Erzieher nicht im eingesetzten Programm und mussten so die statistische Meldung manuell generieren.

Die Kommunen sind weiter verpflichtet, den Jugendämtern über die Ausgestaltung der Kinderbetreuung zu berichten. Die umfangreiche Berichterstattung wird nach den individuellen Anforderungen der jeweiligen Jugendämter vorgenommen. Ein Großteil der Berichterstattung umfasst Informationen, die bereits statistisch gemeldet werden und die automatisiert ausgewertet werden könnten. Dieses wurde aber in keinem Landkreis der zwölf Vergleichskommunen praktiziert. Eine fortschreibbare Vorlage wurde in Eschwege, Haiger, Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda und Vellmar genutzt. Die weiteren Kommunen mussten die geforderten Daten für jede Meldung neu zusammentragen. Im Gegensatz zu dem uneinheitlichen Verfahren in Hessen wird in den Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die Datenerhebung webbasiert und zentral durch das Land bzw. eine Landes-einrichtung umgesetzt und den Landkreisen Zugriff auf diese Daten gewährt.

Für den Antrag der Betriebskostenförderung beim Regierungspräsidium Kassel wird seit 2016 die Möglichkeit der Online-Antragstellung geboten. Eine Kommune muss sich hierzu für die Nutzung einmalig registrieren. Die Online-Antragstellung reduziert durch die Möglichkeiten der Jahresübernahme sowie der intelligenten Eingabe-Steuerung erheblich den Verwaltungsaufwand. Die Online-Antragstellung war jedoch verbesserungsbedürftig, da sie über keine Schnittstelle zu vorhandenen Verwaltungsprogrammen verfügte.

Die Städte Frankenberg (Eder), Homberg (Efze), Pohlheim und Vellmar nutzten die Online-Antragstellung. Dieses Vorgehen erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen,

- die Abrechnungen programmgestützt und automatisiert zu erstellen,
- bei Vorliegen eines Verwaltungsprogramms die Erzieher einzupflegen und die Schnittstelle für die Übermittlung der Statistischen Meldung zum 1. März zu nutzen.
- Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Jugendämtern der Landkreise, sich dieser Statistik³⁰⁵ zu bedienen und damit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne Jugendamt bei ihrer Berichterstattung zu entlasten.

305 Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 – Kinder und tätige Personen in Kindertageseinrichtung.

8.8 Digitalisierung als Chance für den Ausbau von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)

Der demografische Wandel und das altersbedingte Ausscheiden des Personals werden bei den Kommunen zu einem Fachkräftemangel führen.³⁰⁶ IKZ in Verbindung mit Digitalisierung könnte dabei helfen, den Fachkräftemangel zu kompensieren und gleichzeitig die Verwaltung effizienter zu gestalten. Ansicht 150 stellt bildlich dar, dass die Einschränkungen der IKZ wie „Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung“³⁰⁷ durch die Digitalisierung weitgehend kompensiert werden können. So hat die Stadt Eltville die räumlichen Entfernungen der Kommunen Geisenheim, Lorch, Oestrich-Winkel und Rüdesheim am Rhein durch eine digitale Anbindung überwinden können und eine umfangreiche interkommunale Zusammenarbeit aufgebaut.



Ansicht 150: Auswirkungen Interkommunaler Zusammenarbeit

Die verschiedenen Ausprägungen der IKZ werden in Ansicht 151 im Quervergleich dargestellt.

306 Kongress „Interkommunale Zusammenarbeit – Neue Formen der Zusammenarbeit“ am 8. Oktober 2014 in Pohlheim, Ulrich Keilmann

307 Vgl. 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. 199.

Interkommunale Zusammenarbeit durch Digitalisierung				
	Kasse	Steueramt	Kämmerei	Personalverwaltung
ABlar	●	●	●	●
Biedenkopf	●	●	●	●
Eltville am Rhein	✓	✓	✓	✓
Eschwege	●	●	●	✓
Frankenberg (Eder)	●	●	●	✓
Haiger	●	●	●	●
Homburg (Efze)	✓	i.P.	i.P.	✓
Kronberg im Taunus	✓	●	●	●
Petersberg	●	●	●	●
Pohlheim	✓	●	●	●
Rotenburg a. d. Fulda	✓	●	●	✓
Vellmar	●	●	●	●

✓ = ja, ● = nein, ⊙ = teilweise, i.P. = in Planung
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2018

Ansicht 151: Interkommunale Zusammenarbeit durch Digitalisierung

Um eine effiziente IKZ zu realisieren, bedarf es neben den personellen Ressourcen auch digitalen Voraussetzungen. Die Stadt Eltville am Rhein konnte in diesem Bereich als positives Beispiel dienen.³⁰⁸ Die kommunenübergreifende Organisation der Bereiche Kasse, Steueramt, Kämmerei und Personalverwaltung war nur sinnvoll möglich, da alle involvierten Kommunen einen digitalen Workflow einsetzten.

Aber auch in kleinerem Rahmen kann eine IKZ sinnvoll sein. Die Anschaffung sowie der Betrieb von IT-Systemen können kommunenübergreifend finanziert werden. Vorgeschriebene Funktionsstellen, wie z. B. ein Datenschutz-, ein Sicherheits- oder ein E-Government-Beauftragter können überregional bereitgestellt und genutzt werden.

In der vergleichenden Prüfung hatten vier³⁰⁹ Kommunen IT-Systeme im Rahmen einer IKZ gemeinsam betrieben. Dies betraf insbesondere Systeme zur Verwaltung von Geo-Informationen (Bebauungspläne, Flächennutzungspläne sowie Straßen- und Leerstands-Kataster).

Frankenberg (Eder) nutzte eine IKZ für die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten. Das Modell zur Nutzung von Funktionsstellen im Rahmen einer IKZ hat für die kommunale Digitalisierung einen hohen Stellenwert und ist für kleinere Kommunen zukunftsweisend. So können auch Kommunen von Stellen für IT-Sicherheit oder E-Government profitieren, deren Haushalt keine eigene Finanzierung spezialisierter Funktionsstellen zulässt.

308 Die Stadt Eltville am Rhein verwaltete die Kasse beziehungsweise das Steueramt mit den Städten Geisenheim (Sitz), Lorch, Oestrich-Winkel und Rüdesheim am Rhein, die Kämmerei mit den Städten Lorch und Oestrich-Winkel (Sitz) sowie die Personalverwaltung (Sitz in Eltville am Rhein) mit der Stadt Oestrich-Winkel sowie den Gemeinden Schlagenbad und Walluf.

309 Biedenkopf, Eschwege, Frankenberg (Eder) und Pohlheim

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Kommunen mit Haushalts-schwierigkeiten oder Fachkräftemangel eine IKZ im Bereich der Verwaltung in Erwägung zu ziehen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, eine IKZ für digitalisierungsspezifische Funktionsstellen zu prüfen.

8.9 Digitalisierungsleitfaden für die Kommune 4.0

Die vorgefundenen Entwicklungspotenziale und Unsicherheiten bei den anstehenden Digitalisierungsmaßnahmen veranlassten die Überörtliche Prüfung, auf Basis der Erhebungsergebnisse einen Katalog von Maßnahmen abzuleiten. Nachfolgend wird eine schematische Übersicht in Ansicht 152 dargestellt.

Digitalisierungsleitfaden		
kurzfristig	mittelfristig	langfristig
<p>Organisation Digitalisierungsstrategie erstellen ...</p> <p>E-Administration E-Meldeakte einführen ...</p> <p>E-Government Hessenfinder im Stadtportal ...</p>	<p>Organisation E-Rechnung von Lieferanten ...</p> <p>E-Administration E-Rechnungsworkflow Archive digitalisieren ...</p>	<p>E-Administration Anbindung Servicekonto an Fachverfahren ...</p> <p>E-Government Servicekonto in Stadtportal integrieren ...</p>

Ansicht 152: Digitalisierungsleitfaden (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Maßnahmen wurden nach den Untersuchungsschwerpunkten thematisch gegliedert und entsprechend des geschätzten Aufwands für die Umsetzung in kurz-, mittel- und langfristig umsetzbare Maßnahmengruppen zusammengefasst. Damit liegt ein praktischer Digitalisierungsleitfaden vor, an dem sich Kommunen in ihren Digitalisierungsaktivitäten orientieren sollten. Der Leitfaden kann digital unter rechnungshof.hessen.de abgerufen werden.

8.10 Zusammenfassende Darstellung des Digitalisierungsfortschritts und Ausblick

Die untersuchten Digitalisierungsbereiche ergaben ein heterogenes Bild bezüglich der bisher vorgenommenen Digitalisierungsmaßnahmen. Es zeigte sich, dass die Kommunen im Vergleichsring überwiegend für die künftigen Herausforderungen sensibilisiert waren. Bürger und Unternehmen erwarten jedoch, dass Dienstleistungen der Verwaltung auf einem Qualitätsniveau angeboten werden, das mit dem der Privatwirtschaft vergleichbar ist. Deshalb bedarf es noch weiterer Anstrengungen, bis die gesetzlichen Anforderungen und die Erwartungen der Bürger erfüllt sind. Durch den geschaffenen rechtlichen Rahmen für die Verwaltungsdigitalisierung haben die Kommunen die Pflicht aber auch die Chance für eine umfassende Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse. Parallel entwickelt der Markt für Verwaltungssoftware eine starke Dynamik, die zu einer heterogenen kommunalen IT-Landschaft und damit zu einer Vielzahl von kommunalen Insellösungen führen könnte. Diese Problematik können und sollten die Kommunen nicht im Alleingang lösen. Hier sind das Land und die kommunalen Spitzenverbände gefordert, ein einheitliches Vorgehen zu fördern.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Land

- in Abstimmung mit der kommunalen Ebene künftig weitere zentrale Angebote (analog Standesamtsportal und Sozialportal) für die Integration in Kommunalportale bereitzustellen (vgl. 8.5),
- zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Kommunen darauf hinzuwirken, dass Fachverfahrenshersteller Schnittstellen und Online-Dienste für ihre Fachanwendungen nach einheitlichen Standards entwickeln (vgl. 8.5),
- die Bekanntheit der IT-Landesstrategie auf der kommunalen Ebene zu verbessern und die Landesstrategie auch auf kommunale IT-Themen auszurichten (vgl. 8.6.3),
- die kommunale Ebene gezielt bei der Planung des Digitalisierungsprozesses zu unterstützen, um Insellösungen zu vermeiden (vgl. 8.6.1),
- zur Gewährleistung einer Ebenen übergreifenden Kommunikation, die Einführung der E-Akte in der Kommunalverwaltung zu unterstützen. Dazu sollten unter Beteiligung von Verfahrensanbietern notwendige Mindeststandards hinsichtlich Funktionen, Leistungen, Schnittstellen, Dateiformaten und IT-Sicherheit formuliert werden, um die Interoperabilität zwischen den Verwaltungen sicherzustellen (vgl. 8.6.3),
- die Kommunen bei der Frage der Beweiskraft von digitalisierten Dokumenten zu unterstützen (vgl. 8.6.3),
- die Bekanntgabe von Steuer- und Gebührenbescheiden bei der Einführung einer Portallösung aufgrund des OZG zu ermöglichen (vgl. 8.7.1),

Weiterhin folgen aus der 213. Vergleichenden Prüfung für einzelne Verwaltungsbereiche nachstehende Empfehlungen an das Land

- das zentrale Angebot des Kommunalen Dienstleistungszentrums für Cybersicherheit zu pflegen und weiterzuentwickeln. So könnte das Angebot um regelmäßige Schulungen und Seminare zur IT-Sicherheit ergänzt werden. Werkzeuge wie E-Learningmodule zur IT-Sicherheit sollten zentral den Kommunen zur Nutzung angeboten werden (vgl. 8.6.2),
- im Rahmen der fachlichen Fortbildung von Standesbeamten das Thema IT- und Informationssicherheit aufzugreifen (vgl. 8.6.2),
- die Anforderungen des OZG für das Personenstandswesen zu konkretisieren. Die vorhandenen Fortbildungsformate für Standesbeamte sollten genutzt werden, um das Potenzial neuer Technologien für Urkunden, Nachweise und digitale Archive zu erschließen (vgl. 8.6.2),
- für den Antrag zur Betriebskostenförderung für Kindertagesstätten beim Regierungspräsidium Kassel eine Schnittstelle für die automatisierte Datenübermittlung anzubieten (vgl. 8.7.2).

Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung den kommunalen Spitzenverbänden für den Fall, dass die Jugendämter der Landkreise neben den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik³¹⁰ weitere Informationen benötigen, ein standardisiertes Berichtswesen abzustimmen, das sich digital abbilden lässt.

310 Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 – Kinder und tätige Personen in Kindertageseinrichtung

Alternativ empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Land, einen Standard vorzugeben, den die Software-Anbieter umsetzen können bzw. die Daten zentral zu erheben³¹¹ (vgl. 8.7.2).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Einführung einer ämterübergreifenden E-Akte – auch hinsichtlich einer revisionssichereren, verwaltungsübergreifenden und medienbruchfreien Kommunikation – priorisiert umzusetzen. Ein solches Vorhaben sollte als ein E-Government-Projekt mit einer konkreten Zeit- und Ressourcenplanung aufgesetzt werden.

Der aus dieser Prüfung erarbeitete Digitalisierungsleitfaden kann ein wichtiges Hilfsmittel für Kommunen sein, um zielgerichtet Digitalisierungsmaßnahmen anzugehen und die künftigen gesetzlichen Vorgaben rechtzeitig zu erfüllen. Letztendlich bietet die Digitalisierung auch eine große Chance, den heutigen Herausforderungen, wie zum Beispiel dem Fachkräftemangel und dem Sparzwang in den Verwaltungen, begegnen zu können.

Digitalisierung endet jedoch nicht bei den Maßnahmen des Digitalisierungsleitfadens. Digitalisierung ist als ständiger Anpassungsprozess in einer sich stetig verändernden Welt zu sehen.

Die enorme Bedeutung der Digitalisierung wurde zuletzt durch die Amtseinführung der Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung deutlich. Entscheidend ist es nun, nicht stehen zu bleiben, sondern gemeinsam mit allen Akteuren die digitalen Potenziale weiter zu erschließen.

311 Beispielsweise wurde in den Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die Datenerhebung webbasiert und zentral durch das Land bzw. eine Landeseinrichtung umgesetzt und den Landkreisen Zugriff auf diese Daten gewährt.

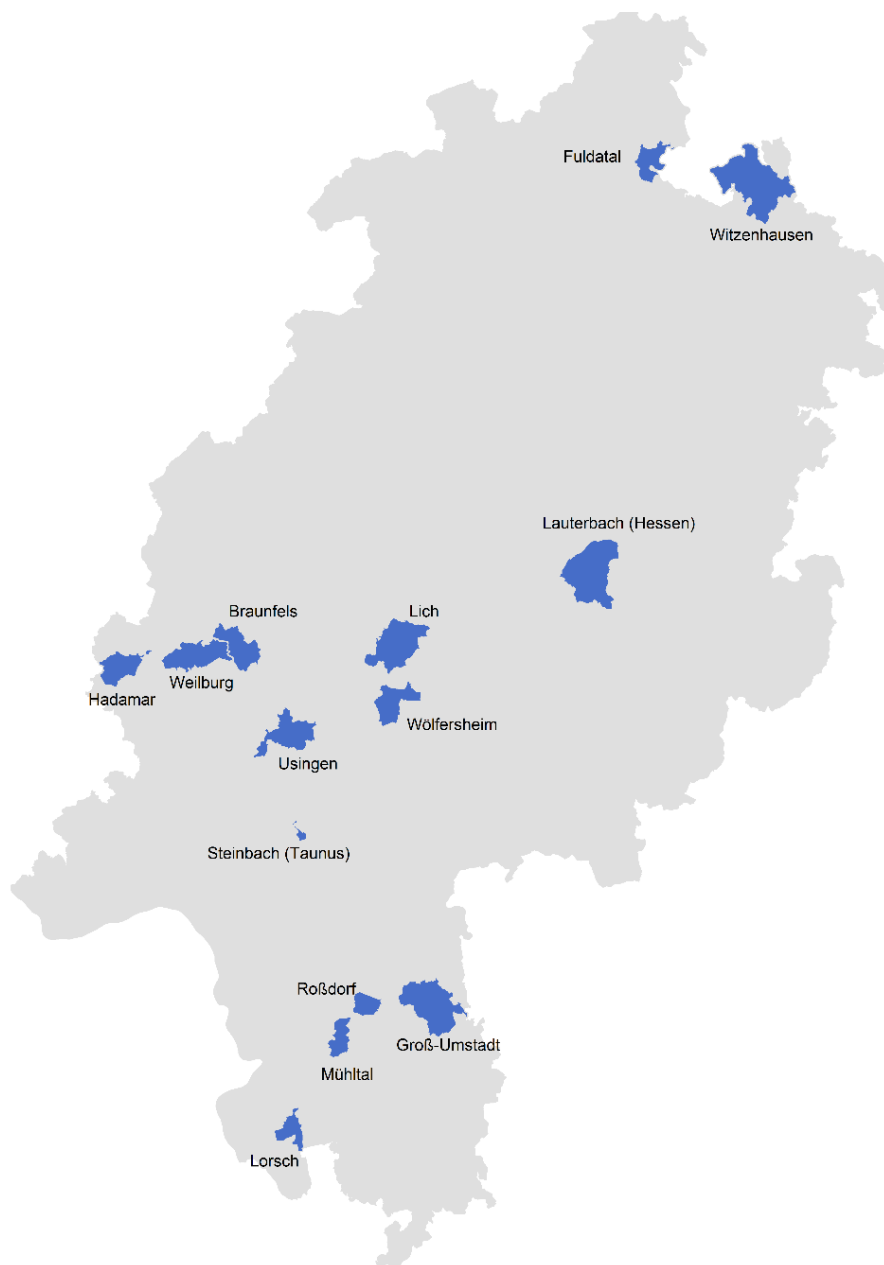
9. „Vertragsmanagement“ – 214. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

Ziel der 214. Vergleichenden Prüfung war die Analyse des Vertragsmanagements von 14 Körperschaften (Einwohnerzahl zwischen 9.936 Einwohnern in Wölfersheim und 21.128 Einwohnern in Groß-Umstadt). Weitere geprüfte Bereiche umfassten die Beschaffungen und Nachträge, das Versicherungsmanagement, die Haushaltslage und Fristeneinhaltung sowie das Interne Kontrollsystem und die Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung. Darüber hinaus wurden Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in allen Prüfbereichen untersucht. Die Überörtliche Prüfung untersuchte neben den Kernverwaltungen das Beschaffungs- und Nachtragsmanagement sowie den vollständigen Versicherungsstatus der Eigenbetriebe und beherrschten Aufgabenträger.

Braunfels, Fuldata, Groß-Umstadt, Hadamar, Lauterbach, Lich, Lorsch, Mühlital, Roßdorf, Steinbach (Taunus), Usingen, Weilburg, Witzenhausen und Wölfersheim.

Geprüfte
Körperschaften



Ansicht 153: „Vertragsmanagement“: Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen in der 214. Vergleichenden Prüfung „Vertragsmanagement“ betrug insgesamt 100,9 Millionen Euro und umfasste den gesamten Finanzmittelfluss (Einzahlungen und Auszahlungen) der geprüften Körperschaften aus Verträgen für das Jahr 2017.

Prüfungsvolumen

Aufgrund der geprüften Thematik konnten nicht alle Ergebnisverbesserungspotenziale monetarisiert werden. Allein für einen Teilbereich des Versicherungsmanagements konnte ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 175.800 Euro ermittelt werden.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Dezember 2017 bis Juli 2018
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2017
Zuleitung des Schlussberichts:	25. Juni 2019
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers GmbH WPG Frankfurt (vgl. S. 302)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 154: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

9.2	Leitsätze	269
9.3	Vertragsmanagement	270
9.4	Versicherungsmanagement	276
9.5	Beschaffungsmanagement	289
9.6	Ausblick	293

Gliederung

9.2 Leitsätze

Nur Groß-Umstadt hatte ein zentrales Vertragsmanagement implementiert. Alle Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger hatten die wesentlichen Versicherungen (Sach- und Haftpflichtversicherung) abgeschlossen.

Seite 271

Das sogenannte KRISTALL-Konzept (Sachversicherungskonzept ohne Versicherungssummen) verspricht umfassenden Schutz, führte aber bei neun Körperschaften dazu, dass kein Überblick über die Versicherungssummen vorlag.

Seite 277

Roßdorf hatte nach Abschluss des KRISTALL-Konzepts eine Altversicherung nicht gekündigt und war über sieben Jahre doppelt versichert. Dies verursachte zusätzliche Gesamtkosten von circa 36.000 Euro.

Seite 277 f.

Witzenhausen hatte eine Maschinenversicherung für ein Schwimmbad, das bereits abgerissen war.

Seite 281 f.

Acht Körperschaften hatten eine pauschale Elektronikversicherung für sämtliche Geräte der Bürotechnik abgeschlossen. Eine solche Pauschalversicherung ist aus versicherungstechnischer Sicht nicht zu empfehlen, weil überschaubare Risiken (Geräte mit geringem Zeitwert) versichert werden.

Seite 283 f.

Alle Kommunen hatten eine Vermögenseigenschadenversicherung (Nettoprämie: 91.500 Euro über alle Vergleichskörperschaften im Jahr). Sie wurde nur in Einzelfällen in Anspruch genommen. Auch bei dieser Pauschalversicherung haben die Körperschaften im Einzelfall eine Risikoabwägung anhand der Schadensquoten vorzunehmen.

Seite 286 f.

9.3 Vertragsmanagement

Ziel eines Vertragsmanagements in der öffentlichen Verwaltung ist es, den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel zu gewährleisten (Wirtschaftlichkeit), finanzielle, rechtliche und steuerliche Risiken aktiv zu steuern und Wissen, beispielsweise zu Vertragsarten und Vertragspartnern, zu sichern. Umgekehrt ergeben sich aus einem fehlenden Vertragsmanagement Risiken, wie die fehlende Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften, Fristen, Genehmigungs- / Freigabevorschriften oder der erneute Abschluss von Verträgen mit unzuverlässigen Vertragspartnern. Mit der Einrichtung eines Vertragsmanagements adressiert die Körperschaft die aufgeführten Risiken und schafft die Voraussetzung für wirtschaftliches Handeln. Zudem wird sich durch die Einführung und Umsetzung des § 2b Umsatzsteuergesetz (UStG)³¹² die Besteuerung der öffentlichen Hand verändern. Da künftig nur noch Tätigkeiten der öffentlichen Gewalt unter die Begünstigungen fallen, ist es erforderlich, alle Leistungsbeziehungen einer steuerlichen Wertung zu unterziehen.

Das Vertragsmanagement kann dabei in Aufbau- und Ablauforganisation unterteilt werden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Körperschaften bereits ein Vertragsmanagement implementiert hatten. Als besondere Untersuchungsbereiche des Vertragsmanagements prüfte die Überörtliche Prüfung zudem das Versicherungsmanagement (Ziffer 9.4) sowie das Beschaffungsmanagement (Ziffer 9.5) der Vergleichskörperschaften.

Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Organisation durch die Bildung verschiedener Organisationseinheiten und Hierarchieebenen. Sie beschreibt, welche Aufgaben von welchen Beschäftigten und organisatorischen Einheiten wahrgenommen werden. Aufgrund der Größe der Vergleichskörperschaften stand die konzeptionelle Erarbeitung einer praktikablen Lösung für die Einführung eines Vertragsmanagements im Zentrum der Prüfung.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen einem zentralen Vertragsmanagement und der laufenden und dezentralen Vertragsverwaltung. Hierbei handelt es sich um zwei verschiedene Aufgaben, die einander nicht ersetzen, sondern ergänzen.

Grundlage der Aufbauorganisation stellt die von den Körperschaften zu erstellende Vertragsmanagementrichtlinie dar, die Zuständigkeiten für ein zentrales Vertragsmanagement regelt und Aufgaben definiert. Für ein Vertragsmanagement essentiell ist ein Vertragsregister, das alle wesentlichen Vertragsinformationen beinhaltet. Im Vertragsregister sind aktuelle und gültige Verträge zu führen. Ob ein Vertrag im Register geführt werden soll, kann an folgenden Fragen überprüft werden:

- Verpflichtet der Vertrag die Körperschaft zu einer dauerhaften / längerfristigen Aufgabenerfüllung?
- Ergehen aus dem Vertrag regelmäßige finanzielle Verpflichtungen oder regelmäßige Forderungen?
- Ist der Vertrag mit einer Vertragslaufzeit verbunden, die sich automatisch verlängert?
- Hat der Vertrag eine Kündigungsfrist?
- Ergehen aus dem Vertrag Sicherungsmaßnahmen?
- Sind mit dem Vertrag Risiken für die Körperschaft verbunden?

312 Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2338) geändert worden ist.

Die Ansicht 155 zeigt den Umsetzungsstand der Vertragsregister der Körperschaften einschließlich beherrschter Aufgabenträger³¹³ vor und nach der Prüfungsanmeldung sowie den vertraglichen Zahlungsmittelfluss.

Umsetzungsstand des Vertragsregisters der Körperschaften einschließlich beherrschter Aufgabenträger				
	Vor der Prüfungsanmeldung	Nach der Prüfungsanmeldung		Zahlungsmittelfluss im Jahr 2017
		Fachprogramm	Tabellenkalkulation	
Braunfels	●	●	✓	3,2 Mio. € ¹⁾
Fuldata	●	✓	✓	5,0 Mio. €
Groß-Umstadt	✓	●	✓	4,6 Mio. €
Hadamar	●	●	✓	4,3 Mio. €
Lauterbach	●	●	✓	9,3 Mio. € ²⁾
Lich	●	●	✓	6,9 Mio. €
Lorsch	●	●	✓	8,5 Mio. € ³⁾
Mühltal	●	●	✓	9,7 Mio. €
Roßdorf	●	●	✓	4,3 Mio. €
Steinbach (Taunus)	●	●	✓	7,0 Mio. €
Usingen	●	✓	✓	6,2 Mio. €
Weilburg	●	●	✓	10,9 Mio. € ⁴⁾
Witzenhausen	●	●	✓	16,2 Mio. € ⁵⁾
Wölfersheim	●	●	✓	4,3 Mio. €

✓ = Kriterium erfüllt
 ● = Kriterium nicht erfüllt
¹⁾ einschließlich Braunfelsener KurGmbH mit 0,1 Mio. € Zahlungsmittelfluss
²⁾ Einschließlich Stadtwerke Lauterbach mit 3,3 Mio. € Zahlungsmittelfluss
³⁾ einschließlich Entwicklungsgesellschaft Lorsch mit 4,5 Mio. € Zahlungsmittelfluss
⁴⁾ einschließlich Abwasserverband Weilburg mit 1,1 Mio. € Zahlungsmittelfluss, Stadtwerke Weilburg GmbH mit 3,8 Mio. € Zahlungsmittelfluss, WGW GmbH mit 0,7 Mio. € Zahlungsmittelfluss
⁵⁾ einschließlich Pro Witzenhausen GmbH mit 0,1 Mio. € Zahlungsmittelfluss, Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH mit 0,7 Mio. € Zahlungsmittelfluss
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 155: Umsetzungsstand des Vertragsregisters der Körperschaften einschließlich beherrschter Aufgabenträger

Mit Ausnahme der Stadt Groß-Umstadt führten die Vergleichskörperschaften kein zentrales Vertragsregister. Die Stadt Groß-Umstadt hatte einen Stellenanteil für das Führen eines zentralen Vertragsregisters eingerichtet, um ein zentrales Vertragsregister (Tabellenkalkulation) zu führen. Somit fehlten 13 der 14 Vergleichskörperschaften der dokumentierte Gesamtüberblick über ihre Verträge. Die Körperschaften waren damit dem Risiko ausgesetzt, finanzielle, rechtliche sowie fachliche Risiken aus Verträgen nicht aktiv steuern zu können. Darüber hinaus bestand für die geprüften Körperschaften ohne Vertragsmanagement das Risiko, vertragliche Fristen (beispielsweise Kündigungsfristen) zu überschreiten und Verträge mit nicht zuverlässigen Vertragspartnern zu

313 Ein beherrschter Aufgabenträger liegt vor, wenn eine Körperschaft zur Aufgabenerledigung rechtlich unselbstständige Eigenbetriebe, rechtlich selbstständige Betriebe des öffentlichen Rechts oder Beteiligungen an Betrieben des Privatrechts, wie zum Beispiel GmbH oder AG mit einem Beteiligungsanteil über 50 Prozent halten.

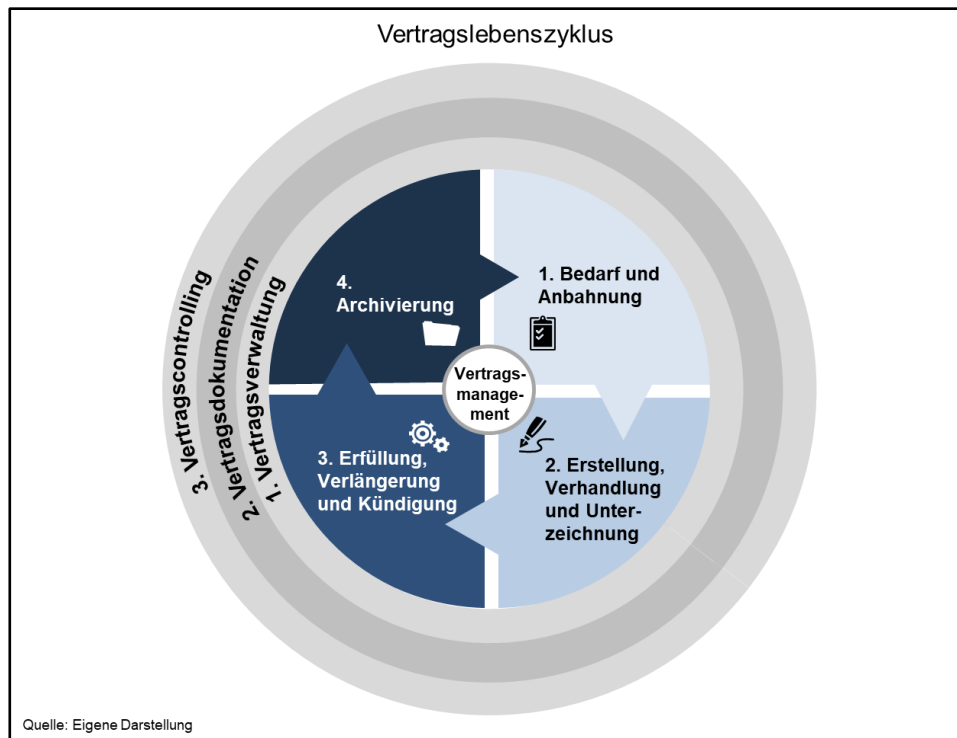
schließen. Die Höhe der Zahlungsmittelflüsse in den Körperschaften unterstreicht die Notwendigkeit eines professionellen Vertragsmanagements. Dabei kann das Vertragsmanagement anzeigen, wie viele Mittel in den Körperschaften bereits finanziell durch Verträge gebunden sind. Die Überörtliche Prüfung stellte keinen linearen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe des Finanzmittelflusses fest. Auf Basis der Ausgangslage der fehlenden Vertragsregister hat die Überörtliche Prüfung eine Erhebungssystematik entwickelt, um bei den Körperschaften einen Gesamtüberblick über die Verträge zu haben, sodass nach der Prüfungsanmeldung alle Körperschaften einen Gesamtüberblick über ihre Verträge erhielten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften den Aufbau eines Vertragsregisters. Die Empfehlung wurde schon während der Prüfung aufgegriffen und in den geprüften Körperschaften wurde damit begonnen (Ansicht 155).

Die Erstellung der Register diente den Vergleichskörperschaften als Anstoß zur Implementation eines Vertragsmanagements sowie dem Ziel, einen Überblick über die Vertragsstrukturen der Körperschaften zu gewinnen. Die oftmals stark aufbauorganisatorische Orientierung in der öffentlichen Verwaltung führt dazu, dass übergeordnete ablauforganisatorische Aspekte (Prozesse), wie ein Vertragsmanagement, aufgrund des Zuständigkeitsdenkens auf geringe Akzeptanz stoßen. Sie sind daher mit einem höheren Koordinationsaufwand verbunden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher in den verschiedenen Fachbereichen der Verwaltung die Ablauforganisation des Vertragsmanagements.

Diese gliedert sich in die Prozesse Vertragsverwaltung, Vertragsdokumentation sowie Vertragscontrolling. Diese Prozesse durchlaufen die Phasen des Vertragslebenszyklus: „Bedarf und Anbahnung“, „Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung“, „Erfüllung, Verlängerung und Kündigung“ sowie „Archivierung“. Ansicht 156 zeigt den Vertragslebenszyklus, der als Grundlage für die 214. Vergleichende Prüfung erstellt wurde.

Ablauforganisation



Ansicht 156: Vertragslebenszyklus

In der Einführung eines Vertragsmanagements werden die bestehenden Prozesse überprüft, um diese zu optimieren. Zur Bewertung der Ablauforganisation des Vertragsmanagements analysierte die Überörtliche Prüfung eine Auswahl von Verträgen. Den Idealfall der Vertragsbearbeitung operationalisierte die

Überörtliche Prüfung anhand von Prüfaussagen für die definierten Phasen und Prozesse des Vertragslebenszyklus. Dabei konzentrierte sich die Überörtliche Prüfung auf die folgenden Prüffelder:

- „Bedarf und Anbahnung“,
- „Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung“,
- „Erfüllung, Verlängerung und Kündigung“,
- „Vertragsdokumentation“,
- „Vertragscontrolling“

Ansicht 157 fasst die Erfüllungsgrade der Körperschaften für die entsprechenden Prüfaussagen zusammen.

Zusammenfassende Ergebnisse im Bereich Ablauforganisation															
Prüffelder	Bedarf und Anbahnung			Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung			Erfüllung, Verlängerung und Kündigung					Vertragsdokumentation		Vertragscontrolling	
	Zuständigkeiten für Definition	Haushaltsplanung	Kostenschätzungen / Nachweise	Vorlage für Erstellung	Fachliche, finanzielle und rechtliche Bewertung	Freigabe- und Unterzeichnungsregelungen	Überwachung der Erfüllung	Liefer- und Zahlungsfristen	Information über finanzielle Abweichungen	Prüfung wirtschaftlicher Alternativen	Einhaltung Kündigungsfrist	Dokumentation des Vertragslebenszyklus	Zugriffsrechte	Bewertungskriterien sowie Bewertungsschema	Abschlussevaluation
Braunfels	92	100	100	100	42	100	100	100	100	n.v.	n.v.	92	58	0	n.v.
Fuldata	79	100	71	100	64	86	100	100	100	100	0	79	43	0	0
Groß-Umstadt	79	100	50	100	46	50	92	88	n.v.	0	100	68	54	0	0
Hadamar	92	100	67	100	42	92	67	100	100	33	100	75	58	0	0
Lauterbach	71	86	79	100	50	100	100	86	n.v.	50	100	71	50	0	0
Lich	83	100	50	50	33	83	100	100	100	33	0	67	50	0	0
Lorsch	83	100	67	100	33	92	100	100	100	50	0	100	58	0	0
Mühlthal	75	75	17	67	42	83	83	100	n.v.	25	50	50	50	0	0
Roßdorf	100	100	83	50	58	83	83	100	100	67	n.v.	75	50	0	n.v.
Steinbach	58	83	50	50	58	83	67	83	100	0	0	67	50	0	n.v.
Usingen	100	100	83	100	50	100	100	100	100	0	0	75	40	0	0
Weilburg	100	95	82	67	27	100	100	100	100	38	100	64	50	0	0
Witzenhausen	86	86	29	n.v.	14	100	100	93	n.v.	30	50	93	50	0	0
Wölfersheim	50	100	67	0	33	83	100	100	100	17	0	67	50	0	0
Erfüllungsgrad	83	95	64	75	42	85	93	96	100	32	56	74	51	0	0
Gesamterfüllungsgrad	80			65			84					62		0	

Alle Erfüllungsgrade in Prozent:
 = 75 bis 100 Prozent
 = 50 bis 74 Prozent
 = 0 bis 49 Prozent
n.v. = nicht vorhanden
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 157: Zusammenfassende Ergebnisse im Bereich Ablauforganisation

Die Ergebnisse der Körperschaften waren vor allem in den Prüffeldern „Bedarf und Anbahnung“ sowie „Erfüllung, Verlängerung und Kündigung“ positiv zu bewerten. In den Prüffeldern „Erstellung, Verhandlung und Unterzeichnung“ sowie „Vertragsdokumentation“ konnten Verbesserungspotenziale abgeleitet werden. Keine der Körperschaften verfügte über ein Vertragscontrolling.

Der Prozess der Vertragsverwaltung umfasst die laufende Bearbeitung der Verträge von der Anbahnung bis zum Vertragsende und wird maßgeblich durch die zuständige Fachabteilung wahrgenommen.

Während die Vergleichskörperschaften bei den Prüffragen der Zuständigkeiten für die Bedarfsdefinition sowie der Berücksichtigung des Bedarfs in der Haushaltsplanung durchschnittlich gute Ergebnisse erzielten, fehlten bei jedem dritten Vertrag dokumentierte Kostenschätzungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, die Zuständigkeiten für die Vertragsbearbeitung – sofern diese einen wesentlichen Aufgabenumfang darstellen – in die Stellenbeschreibungen der zuständigen Sachbearbeiter aufzunehmen. Zudem erachtet die Überörtliche Prüfung das Hinterlegen der Verträge mit dokumentierten Kostenschätzungen für den Haushaltsansatz für zweckmäßig.

Sieben Vergleichskörperschaften³¹⁴ erfüllten die Anforderungen an die Verwendung von Vertragsvorlagen und an die Einhaltung der Zeichnungsbefugnisse vollständig. Hingegen zeigte sich, dass die Körperschaften die Verträge zwar im Verhältnis finanziell und fachlich gewertet hatten, eine rechtliche Wertung der Verträge lag jedoch nur in 14 Prozent der untersuchten Fälle vor.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Vertrag vor Unterzeichnung einer Prüfung aus finanzieller, rechtlicher und fachlicher Sicht zu unterziehen. Diese zu prüfenden Mindestanforderungen sollen verbindlich vorgegeben werden. Ziel ist es hierbei, die Mitarbeiter auf Ausschlusskriterien oder risikoreiche Vertragsklauseln aufmerksam zu machen.

Die Erfüllungsgrade der Körperschaften im Bereich der Überwachung der Vertragserfüllung waren für die Prüfung der Liefer- und Zahlungsfristen sowie der Berücksichtigung finanzieller Abweichungen zu 94 Prozent erfüllt. Gleichwohl führten die Vergleichskörperschaften vor Vertragsabschluss nur selten bis gar nicht dokumentierte Wirtschaftlichkeitsvergleiche im Zuge einer Vertragsverlängerung durch. Lediglich die Gemeinde Fuldata konnte hier bei allen untersuchten Verträgen diesen Vergleich nachweisen. Die Kündigungsfrist wurde nur bei 56 Prozent der gekündigten Verträge eingehalten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Prüfung wirtschaftlicher Alternativen vor einer Vertragsverlängerung sowie das Nachhalten der Kündigungsfristen im Zuge eines Vertragsregisters zu standardisieren, um die Verlängerung unwirtschaftlicher Vertragsbeziehungen zu vermeiden.

Die Vertragsdokumentation durchdringt alle Phasen des Vertragslebenszyklus und hat zum Ziel, die Nachvollziehbarkeit der Vertragsbearbeitung sicherzustellen.

Die Papierakte war die führende Akte in allen Vergleichskörperschaften. Die Körperschaften hatten – mit Ausnahme des Fachbereichs Hochbau der Gemeinde Fuldata – dabei keine Regelungen zum Aufbau und Inhalt einer Vertragsakte erlassen. Verbindliche Vorgaben zur Vertragsaktenführung, ob analog oder digital, tragen zu einer revisionssicheren Dokumentation und einer einheitlichen Wissenssicherung bei.

314 Braunfels, Fuldata, Groß-Umstadt, Hadamar, Lauterbach, Lorsch, Usingen

Da der Zugriff auf die Papierakte mit einem höheren Aufwand im Vergleich zu einer digitalen Ablage verbunden ist und gleichzeitig die Unterscheidung von Zugriffs- und Leserechten nicht zulässt, erfüllte die führende Papierakte nicht vollständig den Anforderungen.

Eine einheitliche und vollständige Ausgestaltung der Vertragsablage fördert die Effizienz der Vertragsbearbeitung und den Wissenstransfer zwischen den Fachbereichen, reduziert den Kommunikationsaufwand und optimiert die Zusammenarbeit innerhalb der Körperschaft. Eine digitale Vertragsablage (beispielsweise File-Server, DMS³¹⁵) bringt deutliche Vorteile gegenüber einer analogen Vertragsablage mit sich. Durch die Einrichtung von Lese- und Schreiberechten wird gewährleistet, dass der Zugang zu sensiblen Verträgen stark eingeschränkt wird, aber gleichzeitig fachbereichsübergreifend relevante Vertragsunterlagen über den zuständigen Sachbearbeiter hinaus ohne Unterbrechung des eigenen Arbeitsprozesses per Mausclick zugänglich sind. Durch eine digitale Vertragsablage entfällt der, je nach örtlicher Gegebenheit zeitaufwendige, Gang zur Akte. Die Prüfung hat gezeigt, dass Vertragsakten oftmals nur unter Anwesenheit des zuständigen Mitarbeiters auffindbar sind. Gleichzeitig birgt die für alle Mitarbeiter zugängliche Papierakte letztlich das Risiko nicht nachvollziehbarer und dokumentierter Änderungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vertragsverwaltung im Zuge der anstehenden Digitalisierungen der Prozesse der Körperschaft zu berücksichtigen.

Der Prozess des Vertragscontrollings bildet die übergeordnete Steuerung des gesamten Vertragswesens ab und dient der Identifikation und Kontrolle von Risiken. Die Analyse der Erfüllungsgrade zeigte, dass keine der Vergleichskörperschaften die Anforderungen an ein Vertragscontrolling erfüllte (Erfüllungsgrad von null Prozent, Ansicht 157).

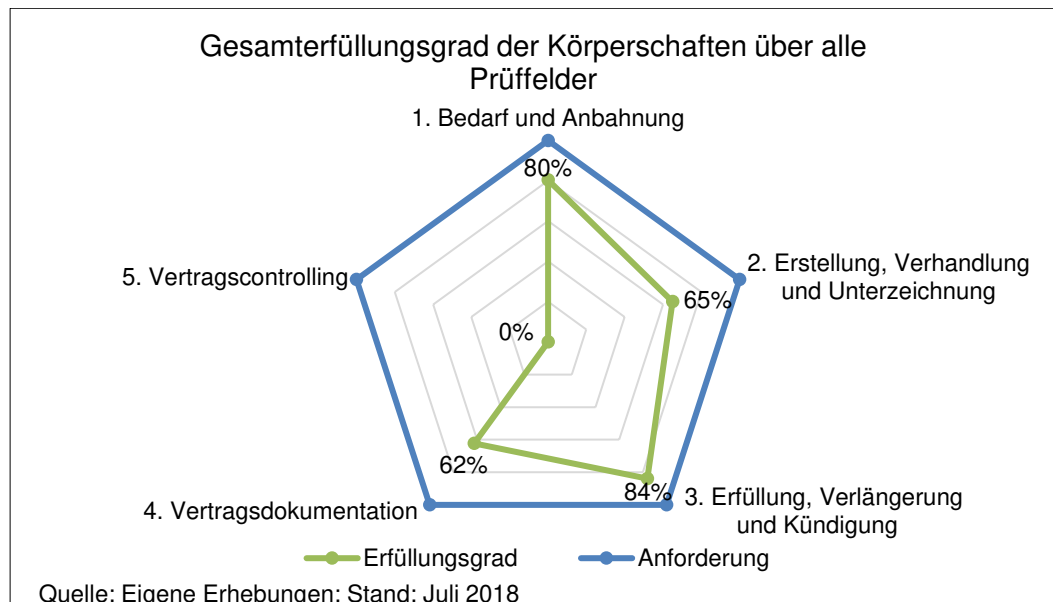
Vertrags-
controlling

Ein risikoorientiertes Vertragscontrolling setzt voraus, dass im Zuge der Vertragsverwaltung die notwendigen Vertragsinformationen und Risiken erfasst wurden.

Das Ziel eines risikoorientierten Vertragscontrollings ist es

- durch die Verankerung von Kontrollen oder Warnhinweisen in der Vertragsverwaltung Vertragsrisiken zu steuern,
- durch eine Gesamtrisikosicht auf die Verträge eine Wissenssicherung und einen Wissenstransfer zu risikoreichen Vertragskomponenten sicherzustellen und
- die Zielerreichung eines Vertrags zu beurteilen (ex-post).

Ansicht 158 zeigt den Gesamterfüllungsgrad der Körperschaften über alle Prüffelder.



Ansicht 158: Gesamterfüllungsgrad der Körperschaften über alle Prüffelder

Zusammenfassende
Empfehlung
Ablauforganisation
Vertrag

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine an dem Vertragslebenszyklus orientierte Vertragsverwaltung, Vertragsdokumentation sowie Vertragscontrolling sicherzustellen. Ziel der Orientierung am Vertragslebenszyklus soll es sein, eine reibungslose Aufgabenerledigung zwischen allen beteiligten Bereichen sicherzustellen.

9.4 Versicherungsmanagement

Das Versicherungsmanagement stellt einen Teil des Risikomanagements dar. Es bewertet dabei Risiken, die eine Versicherungslösung zur Folge haben können, um das Vermögen der Körperschaft zu schützen. Darüber hinaus beinhaltet es das haftungsrechtliche Risiko der Körperschaft und damit verbunden auch das persönliche haftungs- und strafrechtliche Risiko politischer Amts- und Mandatsträger und Verwaltungsmitarbeiter. Die Körperschaften haben im Bereich des Versicherungsmanagements ihr Risiko einzuschätzen und darauf basierend eine Entscheidung über eine Versicherung zu treffen. Dabei steht ihnen ein heterogener Versicherungsmarkt zur Verfügung, bei dem sich erhebliche inhaltliche sowie finanzielle Unterschiede ergeben. Der standardisierte Abgleich von Angeboten ist hier für den zuständigen Sachbearbeiter kaum möglich. Die Überörtliche Prüfung erhob, welche der üblichen wesentlichen Versicherungen bei den Körperschaften vorlagen.

Die Sachversicherung versichert Körperschaften vor Risiken von Großereignissen, wie beispielsweise der Feuergefahr, die ein hohes Risikopotenzial birgt. Maschinen- und Elektronikversicherung³¹⁶ (technische Versicherungsweige)

316 Die technischen Versicherungen gehören zu den Sachversicherungen, zielen aber speziell auf die Absicherung technischer Risiken ab (z. B. Versicherung von stationären und fahrbaren Maschinen sowie elektronischer Geräte und Photovoltaikanlagen, Absicherung von Bau- und Montagemaßnahmen). Versicherungsschutz besteht folglich für Sachschäden, die durch Beschädigung, Zerstörung oder Verlust an den versicherten Sachen eintreten. Hinzu kommt, dass es sich bei den technischen Versicherungen um Allgefahrenversicherungen handelt, sodass alle nicht explizit ausgeschlossenen Gefahren von innen und außen versichert gelten. Hingegen sind bei den Sachversicherungen nur einzelne explizit vereinbarte Risiken versichert (bspw. Feuer, Sturm/Hagel etc.). Maschinen lassen sich sowohl in der Sachversicherung (Feuerversicherung) als auch in der Maschinenversicherung (Allgefahren ohne Feuer) versichern. Die Maschinenkaskoversicherung für bewegliche maschinelle Anlagen (z.B. beweglicher Anhänger mit Notstromaggregat) deckt alle Gefahren auch die Feuergefahr.

gehören auch zu den Sachversicherungen. Es werden hier mittlere Risiken gedeckt.

Die Haftpflichtversicherung wird abgeschlossen, um Risiken aus möglichen Haftpflichtansprüchen Dritter zu versichern. Jede Kommune unterliegt dem Risiko, durch Dritte für Schäden in Anspruch genommen zu werden, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeiten verursacht hat. Bei den Schäden kann es sich um Personen-, Sach- oder Vermögensschäden handeln.

Daher erachtet die Überörtliche Prüfung eine Sach- und Haftpflichtversicherung, die alle Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger abgeschlossen hatten, für existenziell.

Dagegen empfiehlt die Überörtliche Prüfung geringe Risiken, die selbst tragbar sind nicht zu versichern. Die Ansicht 159 zeigt die Körperschaften und ihre abgeschlossenen wesentlichen Versicherungen im Vergleich.

Wesentliche Versicherungen der Körperschaften							
	Haftpflicht	Sach	Maschinen	Elektronik	Rechtsschutz	Vermögensschäden	D&O ¹⁾
Braunfels	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Fulda	✓	✓	●	✓	✓	✓	●
Groß-Umstadt	✓	✓	●	●	✓	✓	●
Hadamar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Lauterbach	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lich	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Lorsch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Mühltal	✓	✓	●	✓	✓	✓	●
Roßdorf	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●
Steinbach (Taunus)	✓	✓	●	✓	✓	✓	●
Usingen	✓	✓	●	●	●	✓	●
Weilburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Witzenhausen	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓
Wölfersheim	✓	✓	●	●	✓	✓	●

✓ = Versicherung abgeschlossen
 ● = Versicherung nicht abgeschlossen
¹⁾ Director & Officers - Versicherung bei beherrschter GmbH (Vermögensschadenhaftpflicht für Organe)
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 159: Wesentliche Versicherungen der Körperschaften

Auf dieser Basis werden die Feststellungen aus den wesentlichen Versicherungssparten dargestellt.

Sämtliche Körperschaften und deren Betriebe haben für ihre Immobilien und Mobilien Sachversicherungen abgeschlossen. Dabei wurden die Immobilien vor allem gegen die Gefahren Feuer, Leitungswasser, Sturm / Hagel und die Mobilien gegen die gleichen Gefahren und darüber hinaus gegen die Gefahr Einbruchdiebstahl / Raub / Vandalismus versichert. Die Versicherung beweglicher Sachen gegen die Gefahren Leitungswasser und Sturm / Hagel wie sie in Braunfels, Hadamar, Lorsch (Entwicklungsgesellschaft Lorsch GmbH) und Roßdorf anzutreffen war, betrifft ein selbst tragbares Risiko und ist im Einzelfall zu überprüfen.

Fünf Körperschaften (Braunfels, Fuldata, Steinbach, Witzenhausen und Wölfersheim) und drei beherrschte Aufgabenträger (Entwicklungsgesellschaft Lorsch GmbH, Stadtwerke Witzenhausen GmbH und Pro Witzenhausen GmbH) hatten eine Glasbruchversicherung in die Sachversicherungspolizen einfließen lassen. Die Verglasungen von Gebäuden sind zumeist unterteilt, so dass die Schadenhöhe gering ist. Bei Glaskuppeln oder nicht unterteilten großen Glasflächen kann eine Glasbruchversicherung hingegen in Betracht kommen. Die Versicherung dieser Sparte stellt daher ein überwiegend selbst finanziell tragbares Risiko dar, deshalb stuft die Überörtliche Prüfung sie als nicht wirtschaftlich ein. Weitere Elementargefahren (Überschwemmung, Rückstau, Erdsenkung, Erdbeben, Schneedruck, Lawinen, Vulkanausbruch, Erdbeben), die nur als Baustein Elementar in ihrer Gesamtheit zu versichern sind, wurden von acht Körperschaften (Fuldata, Groß-Umstadt, Lich, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach, Weilburg und Wölfersheim) und drei beherrschten Aufgabenträgern (Entwicklungsgesellschaft Lorsch GmbH, Wohnungsgesellschaft Weilburg GmbH und Pro Witzenhausen GmbH) in das Sachversicherungskonzept eingeschlossen. Insbesondere aufgrund von sich vermehrenden Starkregenereignissen (Überschwemmung) wird angeregt, den Einschluss von Elementarereignissen zu erwägen.

Die Versicherungsbedingungen entsprachen überwiegend dem Marktstandard. Bei den Städten Braunfels und Steinbach sowie bei drei beherrschten Aufgabenträgern (Braunfelser Kur-GmbH, Abwasserverband Weilburg und Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH) bestand jedoch notwendiger Anpassungsbedarf, wie beispielsweise die Aufnahme des Unterversicherungsverzichts oder aber die Anpassung der Versicherungssummen, die teilweise veraltet waren.

KRISTALL-Konzept

Von 14 Körperschaften schlossen neun³¹⁷ Körperschaften das KRISTALL-Konzept ab. Dabei handelt es sich um Versicherungsbedingungen, die ohne Versicherungssummen auskommen. Wird Versicherungsschutz für eine Gefahr (zum Beispiel Feuer) abgeschlossen, gelten alle Gebäude und Inhalte zum Neuwert gegen diese Gefahr versichert. Dies schließt zwar einerseits die Gefahr einer Unterversicherung aus, führt aber andererseits auch dazu, dass die Prämie nicht vergleichbar ist. Denn ohne die Angabe der Versicherungssummen ist ein aktueller Prämienatz nicht berechenbar. Einziger Anhaltspunkt für die einzelnen Körperschaften waren in diesem Fall die Schadenstatistiken. Dabei kann eine Schadenquote (regulierte und reservierte Schäden im Verhältnis zur Jahresnettoprämie) von unter 70 Prozent (30 Prozent benötigt der Versicherer für Verwaltungs- und Vertriebskosten) geeignet sein, um mit dem Versicherer über die Prämie zu verhandeln oder die Sachversicherung neu zu vergeben.

317 Fuldata, Groß-Umstadt, Lauterbach, Lich, Lorsch, Mühlthal, Roßdorf, Witzenhausen, Wölfersheim

Usingen hatte in der Vergangenheit das „KRISTALL-Konzept“ vereinbart und wollte für diese Sachversicherung einen Marktvergleich anstellen. Vom Versicherer wurden die Versicherungssummen erst nach langwierigen Auseinandersetzungen und unter Zuhilfenahme eines externen Versicherungsberaters herausgegeben. In dem genannten Fall konnte eine wirtschaftlichere Versicherung abgeschlossen werden. Usingen realisierte mit diesem Vorgehen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 15.000 Euro.

In Roßdorf bestand seit Abschluss der KRISTALL-Versicherung zum 1. Januar 2011 eine Doppelversicherung des Klärwerks und der Gemeindeverwaltung. Die Körperschaft hatte dadurch einen zusätzlich vermeidbaren Aufwand von circa 36.000 Euro über den Zeitverlauf (sieben Jahre) zu tragen. Die Versicherung wurde im Zuge der örtlichen Erhebung gekündigt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Sachversicherungssummen für Mobilien und Immobilien regelmäßig zu aktualisieren. Das gilt auch, wenn die Körperschaft das „KRISTALL-Konzept“ vereinbart hat und daher für diese Versicherung an sich keine Versicherungssummen benötigt. Der eigene Überblick über die aktuellen Versicherungssummen ist notwendig, um auf dem Versicherungsmarkt einen Prämienvergleich erstellen zu können und somit wirtschaftlichere Alternativen zu überprüfen.

Aus den Empfehlungen aus dem Bereich Versicherungsmanagement konnte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 89.900 Euro³¹⁸ jährlich für Sachversicherungen abgeleitet werden.

Alle geprüften Körperschaften hatten ihre Haftpflichtversicherung bei demselben Kommunalversicherer abgeschlossen. Unterschiede in den gezahlten Prämien ergaben sich im Wesentlichen aus der Mitversicherung weiterer Risiken, die nicht bei allen Körperschaften – zumindest nicht im gleichen Umfang – vorhanden waren. Als Beispiele seien hier genannt:

- Versicherung von Umweltrisiken aus stillgelegten Hausmülldeponien,
- Versicherung von Schäden an privaten Kfz, die zu Dienstfahrten genutzt werden,
- Versicherung von Sachschäden bei Feuerwehrleuten, die während des Dienstes entstehen,
- Versicherung von Haftpflichtschäden aus der Wasserversorgung bei einem langen Wassernetz.

Die kommunale Haftpflichtversicherung bei dem mehr als 100 Jahre bestehenden Gemeindeversicherungsverband berücksichtigt speziell kommunale Risikointeressen und ist laut Satzung nicht wie die Privatversicherungswirtschaft auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Das Deckungskonzept der kommunalen Haftpflichtversicherung wird den Risikointeressen der Körperschaften gerecht. Ebenso sind die Prämienätze, insbesondere aufgrund der unbegrenzten Grunddeckungssummen, als vorteilhaft zu bezeichnen. Beispielsweise ist die

Haftpflicht-
versicherung

318 Dabei entfallen 10.000 Euro auf Braunfels, 2.000 Euro auf Fulda, 17.000 Euro auf Hadamar, 3.000 Euro auf Lich, 15.000 Euro auf Lorsch, 4.800 Euro auf Roßdorf, 3.000 Euro auf Usingen, 20.100 Euro auf Weilburg sowie 15.000 Euro auf Witzenhausen. Diese Angaben beziehen sich auf das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial.

Deckung von echten Vermögensdrittschäden³¹⁹ oder die integrierte Umwelthaftpflichtdeckung³²⁰ genannt. Derartige Deckungen sind am Privatversicherungsmarkt undenkbar. Alle Körperschaften verfügen über eine angemessene (risikogerechte), im Vergleich zum Privatversicherungsmarkt höherwertige Haftpflichtversicherung.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte bei den Körperschaften den Abschluss von Maschinen(kasko)versicherungen. Im Rahmen der Maschinenversicherung sind unvorhergesehen eintretende Schäden, die mit dem Betrieb zusammenhängen, versichert. Der Versicherungsumfang der Maschinenversicherung erstreckt sich beispielsweise auf Maschinenschäden durch Konstruktions-, Material- oder Ausführungsfehler, durch Versagen von Mess-, Regel- oder Sicherheitseinrichtungen oder Ähnlichem. Bei Abschluss einer Maschinenversicherung ist zu berücksichtigen, dass die Ersatzleistung des Versicherers durch den Zeitwert der versicherten Anlagen begrenzt wird. Übersteigen die Reparaturkosten den Zeitwert der Anlage, gilt der Schaden als Totalschaden und der Versicherer entschädigt mindestens bis zur Höhe des Zeitwertes.

Die Beschädigung oder Zerstörung von Maschinen stellt je nach Wert der Maschinen ein mittleres bis großes Risiko dar. Der Abschluss einer Versicherung ist daher für ausgewählte Maschinen sinnvoll. Da sowohl bei der Maschinen- als auch der Maschinenkaskoversicherung nach Zeitwert entschädigt wird, ist das Alter / der Restwert der versicherten Anlagen bei der Versicherungsnahme zu berücksichtigen. Abgeschriebene Maschinen sind somit eher nicht zu versichern, Neuere aufgrund des hohen Zeitwertes sind eher zu versichern. Die Ansicht 160 zeigt eine Übersicht der Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger, die eine Maschinen(-kasko)versicherung abgeschlossen haben.

Übersicht Maschinen(-kasko)versicherung der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

	Maschinen- versicherung	Maschinenkasko- versicherung
Stadt Braunfels ¹⁾	✓	●
Stadtwerke Braunfels	●	●
Braunfelser Kur-GmbH	●	●
Gemeinde Fuldata	●	●
Stadt Groß-Umstadt	●	●
Stadt Hadamar	●	●
Stadt Lauterbach ²⁾	✓	✓
Stadtwerke Lauterbach	●	●
Stadt Lich ³⁾	✓	●
Stadtwerke Lich	●	●
Stadt Lorsch ⁴⁾	✓	✓
Stadtbetriebe Lorsch	●	●
Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH	●	●

319 Echte Vermögensschäden: Vermögensschaden entsteht direkt durch Fehlverhalten. Das sind Schäden, die weder Folge eines Personen- oder Sachschadens sind.

Unechte Vermögensschäden: Hier liegt der Vermögensschaden darin begründet, dass dieser in Folge eines vorausgehenden Sach- oder Personenschadens liegt (wird auch als Sachfolgeschaden bezeichnet).

320 Die Umwelthaftpflichtversicherung ist bei der kommunalen Haftpflichtversicherung des Gemeindeversicherungsverband Bestandteil der Allgemeinen Haftpflichtversicherung. Lediglich Anlagen nach Anhang 1 und 2 zum Umwelthaftpflichtgesetz (UHG) müssen dem GVV gesondert gemeldet werden. Bei der Privatwirtschaft ist die Umwelthaftpflichtversicherung gesondert zu vereinbaren und nicht in der Haftpflichtversicherung integriert.

Übersicht Maschinen(-kasko)versicherung der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018		
	Maschinenversicherung	Maschinenkaskoversicherung
Gemeinde Mühlthal	●	●
Gemeinde Roßdorf ⁵⁾	✓	●
Stadt Steinbach (Taunus)	●	●
Stadt Usingen	●	●
Stadt Weilburg ⁶⁾	✓	●
Abwasserverband Weilburg ⁷⁾	✓	●
Stadtwerke Weilburg GmbH	●	●
WGW GmbH	●	●
Stadt Witzenhausen	●	●
Baubetriebshof	●	●
Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH ⁸⁾	✓	●
Witzenhäuser Ver- und Entsorgung	●	●
Pro Witzenhausen GmbH	●	●
Gemeinde Wölfersheim	●	●
Markwald Berstadt	●	●

✓ = Versicherung abgeschlossen
 ● = Versicherung nicht abgeschlossen
 1) Regenrückhaltebecken
 2) Aufbau Feuerwehrgewagen, Maschinenkasko
 3) Technische Einrichtung, Klärwerk inkl. Bürotechnik
 4) Teleskoplader, Maschinenkasko
 5) Technische Einrichtung Klärwerk inkl. Bürotechnik
 6) Technische Einrichtung Kläranlage Gaudernbach
 7) Technische Einrichtungen der Abwasseranlage Guntersau, Regenüberlaufbecken
 8) Technische Einrichtung des Hallenbades
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 160: Übersicht Maschinen(-kasko)versicherung der Körperschaften im Vergleich in den Jahren 2017 / 2018

Braunfels, Lich, Roßdorf und Weilburg haben die Maschinen sämtlicher Anlagen von Klärwerken pauschal versichert. Bei der Versicherung von maschinellen Anlagen von Klärwerken ist stets zu prüfen, ob sämtliche Anlagen versicherungswürdig sind. Beispielsweise sind kleinere Anlagen wegen geringer Schadeneintritts- und Schadenausbreitungswahrscheinlichkeit³²¹ nicht versicherungswürdig. Größere Anlagen wie eine Klärschlammpresse oder Notstromaggregate sind dagegen versicherungswürdig. Folglich ist bei Versicherungen maschineller Anlagen von Klärwerken vor Versicherungsnahme eingehend eine Risikoanalyse durchzuführen. Deswegen erachtet die Überörtliche Prüfung eine pauschale Maschinenversicherung als nicht sachgerecht. Die bei den Städten Lauterbach und Lorsch vorgefundene Maschinenkaskoversicherung für kostenaufwendige Fahrzeuge bzw. deren Aufbauten ist dem Grunde nach risikogerecht. Aber auch bei Maschinenkaskoversicherungen (Maschinenversicherung für beweglich eingesetzte maschinelle Geräte, Fahrzeuge) ist das Alter der (maschinen-)versicherten Sachen bei der Versicherungsnahme zu berücksichtigen. Bei allen vorgefundenen Maschinenversicherungen lagen standardisierte Versicherungsbedingungen vor.

321 In der Versicherungswirtschaft aufgrund von statistischen Werten (mathematischen, stochastische Verfahren) zu ermittelnde Wahrscheinlichkeit der erwarteten Schadenhöhe.

Schwimmbad Witzenhausen

Bei der Stadtwerke Witzenhausen GmbH existierte eine Maschinenversicherung für die Maschinen eines Hallenbades. Das Hallenbad wurde im Jahr 2006 geschlossen. Es war Teil eines Komplexes aus Bürgerhaus und Blockheizkraftwerk. Dieser Komplex wurde im Jahr 2016 abgerissen. Die Überörtliche Prüfung hatte im Rahmen der Untersuchung die noch bestehende Versicherung festgestellt. Aufgrund dessen wurde die Versicherung gekündigt. Die Stadtwerke Witzenhausen GmbH hätte die Versicherung für das stillgelegte Schwimmbad rechtzeitig kündigen können, um so eine jährliche Haushaltsentlastung in Höhe von 4.100 Euro zu schaffen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Versicherungssummen einer ständigen Aktualitätskontrolle zu unterziehen. Anhand der vorgefundenen Prämiensätze empfiehlt die Überörtliche Prüfung gegebenenfalls nochmal auszuschreiben. Die – aus Sicht der Versicherer – positiven Schadenstatistiken bestätigen dies. Die vereinbarten Selbstbehalte waren nicht zu beanstanden. Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine Vereinbarung mit dem Versicherer, die Ersatzleistung des Versicherers im Totalschadensfall auf einen Prozentsatz vom Neuwert der maschinellen Anlage festzuschreiben. Dadurch ist gewährleistet, dass der Versicherungsnehmer zumindest 40% des Neuwertes unabhängig vom tatsächlichen Zeitwert entschädigt bekommt.

Aus den Empfehlungen aus dem Bereich Versicherungsmanagement konnte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 12.600 Euro³²² für Maschinenversicherungen abgeleitet werden.

Elektronikversicherung

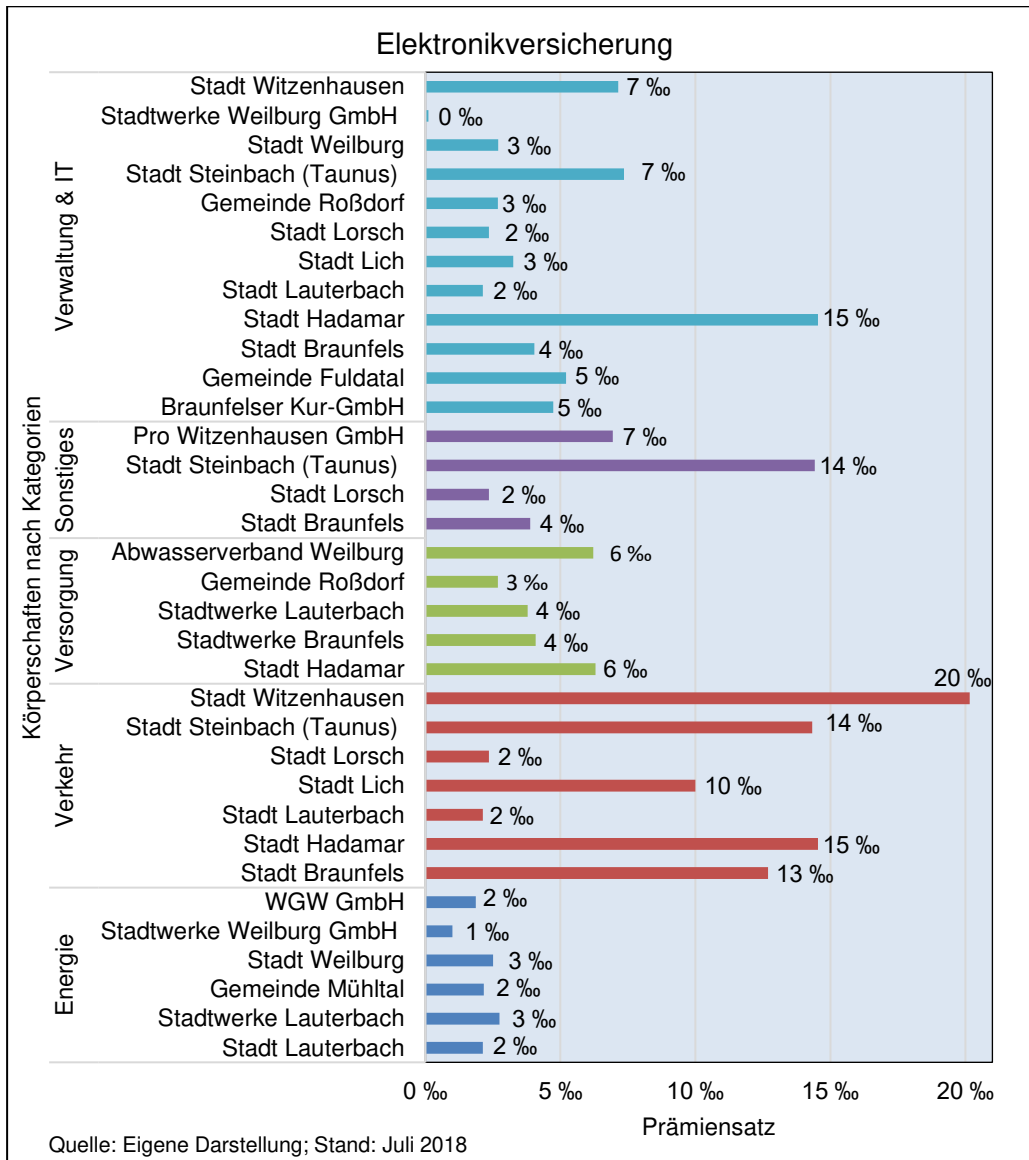
Die Elektronikversicherung bietet eine sogenannte Allgefahrenversicherung. Versichert sind zunächst alle Schäden an versicherten Sachen durch vom Versicherungsnehmer oder dessen Repräsentanten nicht rechtzeitig vorhergesehene Ereignisse, sofern die Ereignisse nicht explizit ausgeschlossen sind. Beispielfhaft versichert sind Schäden durch Bedienungsfehler, Ungeschicklichkeit, Fahrlässigkeit, Überspannung, Induktion, Kurzschluss, Brand, Blitzschlag, Explosion oder Implosion, Wasser, Feuchtigkeit, Überschwemmung, Vorsatz Dritter, Sabotage, Vandalismus, Höhere Gewalt, Konstruktions-, Material- oder Ausführungsfehler.

Aufgrund der nicht unerheblichen Kosten der Elektronikversicherung³²³ ist bei der Auswahl der zu versichernden Anlagen und Geräte eine besondere Risikoanalyse erforderlich. Fernsprech-, EDV-, Fernwirkanlagen, Funkstationen und dergleichen gehören nach allgemeiner Auffassung zu den versicherungswürdigen Geräten. Bei Einschluss von Büroeinrichtungen und Geräten wie beispielsweise Computern nebst Zubehör, Mobiltelefonen, Zeiterfassungs- und Alarmanlagen ist eine Risikoabwägung hinsichtlich der Versicherungswürdigkeit vorzunehmen.

Die Ansicht 161 zeigt, welche Körperschaften in welchen Kategorien Elektronikversicherungen abgeschlossen haben.

322 Dabei entfallen 3.200 Euro auf Braunfels, 5.300 Euro auf Lauterbach sowie 4.100 Euro auf Witzenhausen. Diese Angaben beziehen sich auf das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial.

323 Beispielsweise zahlte die Stadt Witzenhausen eine Nettoprämie von rund 1.000 Euro für eine Geschwindigkeitsmessanlage.



Ansicht 161: Elektronikversicherung

In elf³²⁴ der untersuchten Körperschaften wurden ausgewählte Geräte bzw. Anlagen versichert. Acht³²⁵ dieser Körperschaften hatten alle elektronischen Geräte und Anlagen der Verwaltung pauschal versichert. Die Prämiensätze³²⁶ der Vergleichskörperschaften fielen sehr unterschiedlich aus. Sie reichten von 2,13 ‰ bis 20,16 ‰. Auffällig war, dass die hohen Prämiensätze immer dann anfielen, wenn entweder Geschwindigkeitsmessanlagen, Schrankenanlagen oder Funkgeräte der Feuerwehr (mit-)versichert waren. Dies lag vor allem daran, dass aus Sicht der Versicherer diese Geräte / Anlagen einer erhöhten Gefahr durch weitere Naturgewalten, Transport oder Beschädigungen seitens Dritter ausgesetzt sind. In den Schadenstatistiken spiegelte sich diese Einschätzung jedoch nicht wider. Lediglich in einem Fall wies die Schadenstatistik aufgrund eines größeren Schadens einen hohen Wert auf. In allen anderen Fällen blieben die Schadenquoten unter 20 Prozent.

324 Braunfels, Fuldata, Hadamar, Lauterbach, Lich, Lorsch, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach (Taurus), Weilburg, Witzzenhausen

325 Braunfels, Fuldata, Hadamar, Lich, Lorsch, Roßdorf, Steinbach, Witzzenhausen

326 Jahresprämie in Promille in Bezug auf die vereinbarte Versicherungssumme

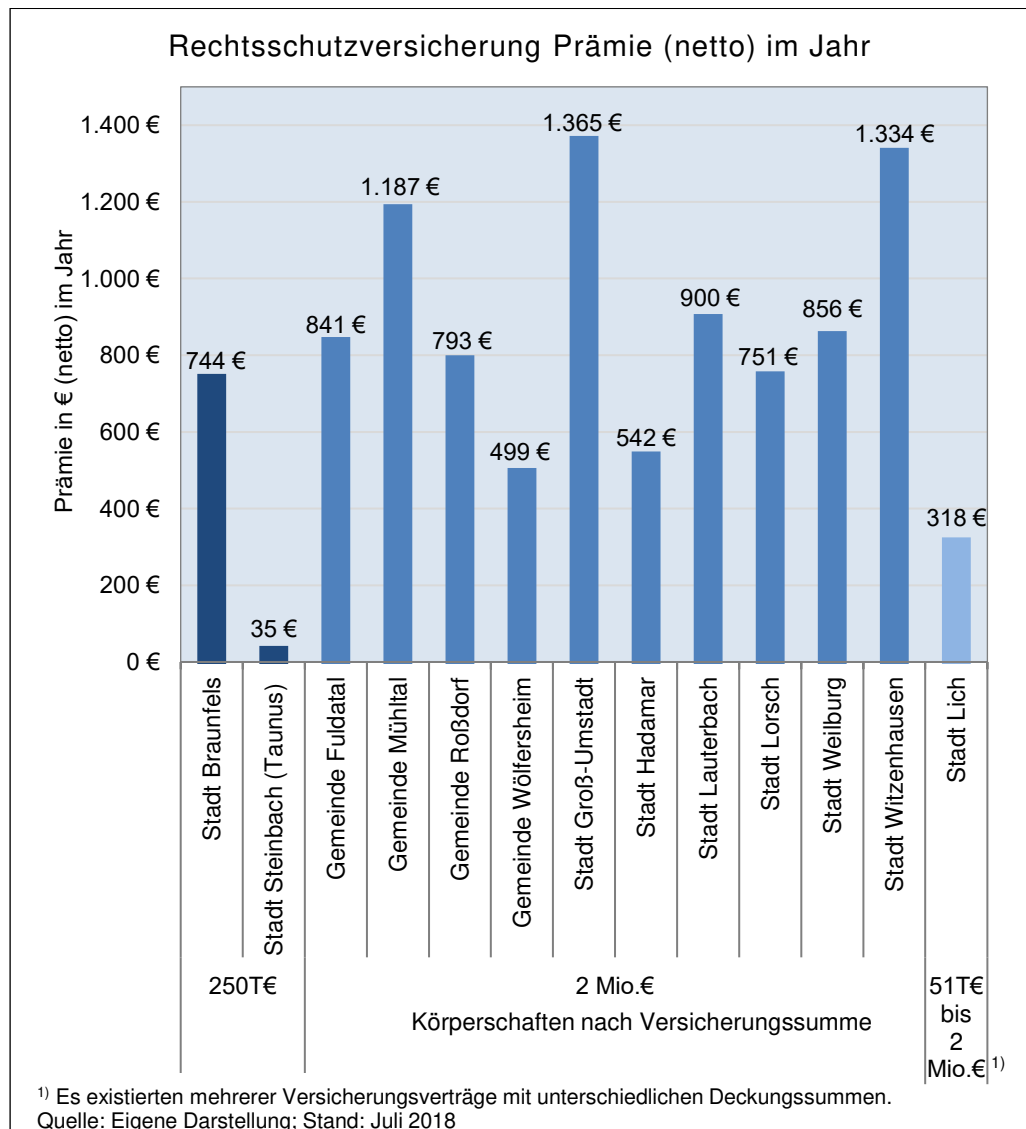
Die pauschale Elektronikversicherung für sämtliche Geräte der Bürotechnik der Verwaltung ist aus versicherungstechnischer Sicht nicht zu empfehlen. Hier können durch die hohe Zahl von Einzelgeräten, die für sich gesehen nicht versicherungswürdig wären, hohe Gesamtversicherungssummen zustande kommen, die dann auch zu unerwünscht hohen Versicherungsprämien führen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine spezifische Auswahl der versicherungswürdigen Geräte und Anlagen. Dabei erscheinen beispielsweise Geschwindigkeitsmessanlagen und Photovoltaikanlagen in der Regel durchaus versicherungswürdig.

Ein Rechtsstreit kann mit den Gebühren für Anwälte, Gericht, Zeugen und Sachverständige zu hohen Kosten führen. Aus diesem Grund kommt der Abschluss einer Rechtsschutzversicherung in Betracht, die diese Kosten übernimmt. Dabei werden Rechtsschutzversicherungen immer für näher bestimmte Rechtsgebiete abgeschlossen, beispielsweise Strafrecht, Verkehrsrecht, Mietrecht oder Arbeitsrecht. Der Abschluss einer Straf-Rechtsschutzversicherung ist bei kommunalen Körperschaften üblich. Auf den Abschluss weiterer betrieblicher Rechtsschutzversicherungen wird dagegen überwiegend verzichtet.

Die nachfolgende Ansicht 162 zeigt die Prämien der Körperschaften mit den unterschiedlichen Versicherungssummen im Vergleich.

Rechtsschutz-
versicherung



Ansicht 162: Rechtsschutzversicherung Prämie (netto) im Jahr

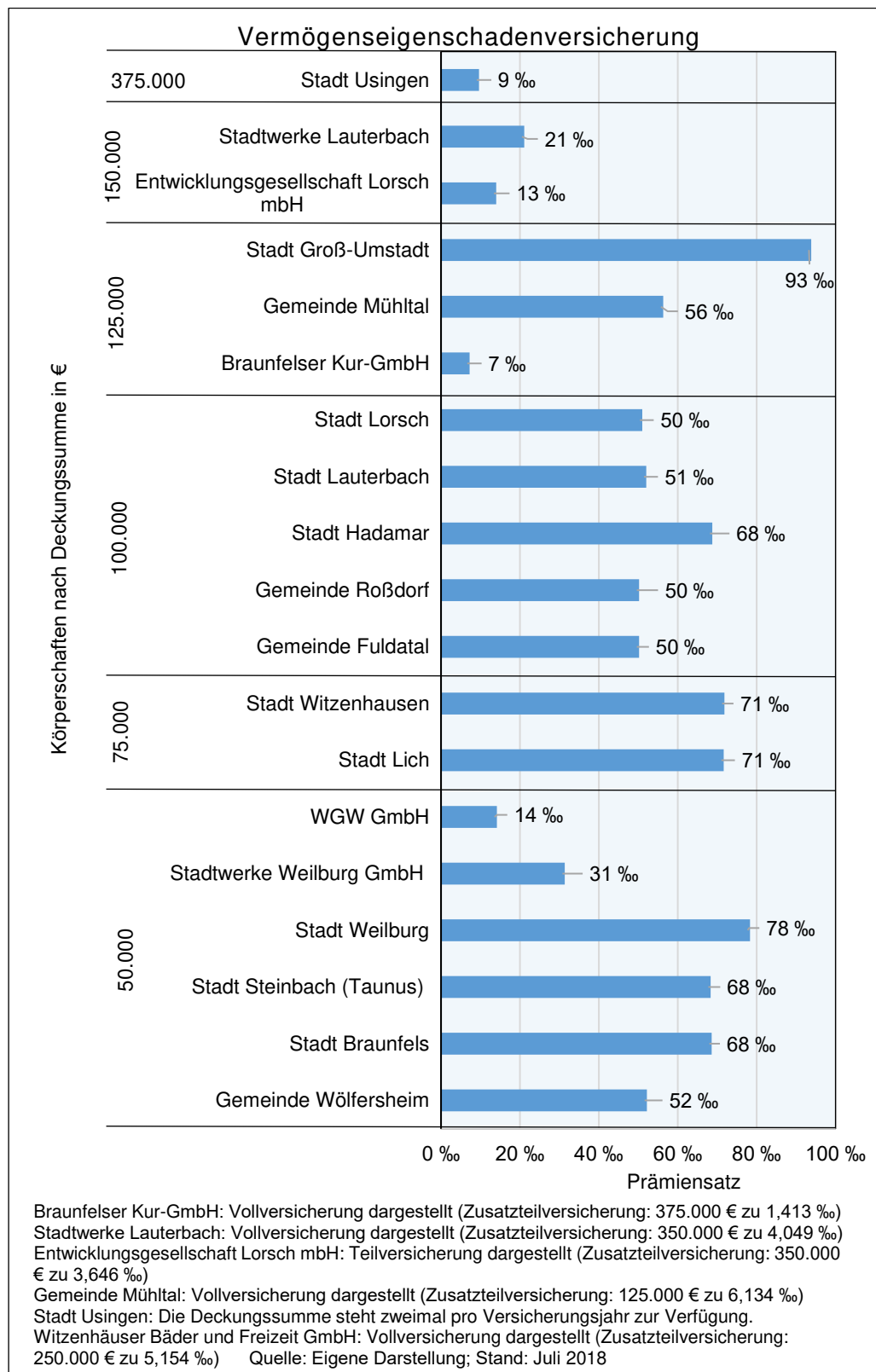
Mit einer Ausnahme hatten alle Körperschaften eine Straf-Rechtsschutzversicherung bei demselben Rechtsschutzversicherer abgeschlossen. Die Stadt Usingen hatte bewusst entschieden, auf eine Rechtsschutzversicherung zu verzichten.

Da alle Rechtsschutzversicherungen bei demselben Versicherer abgeschlossen wurden, lag keine Vergleichsmöglichkeit der Versicherungsbedingungen vor. Insgesamt verfügten die Körperschaften über ein dem Risiko angemessenen Straf-Rechtsschutz.

Die Vermögenseigenschadendeckung für Körperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger ist neben der Haftpflichtversicherung marktüblicher Bestandteil kommunaler Risikovorsorge. Während die Haftpflichtversicherung vor der Inanspruchnahme Dritter schützt, bietet diese Versicherung Schutz vor Vermögensschäden, die der Körperschaft oder dem beherrschten Aufgabenträger unmittelbar selbst durch sogenannte „Vertrauenspersonen“ entstehen. Dabei gelten alle Bediensteten der Körperschaft sowie ihrer beherrschten Aufgabenträger üblicherweise als mitversicherte „Vertrauenspersonen“. Versichert werden können unmittelbare Vermögenseigenschäden, die aus vorsätzlichen oder fahrlässigen Dienstpflichtverletzungen oder durch Ereignisse ohne Verschulden der Vertrauenspersonen eintreten. Werden alle diese Deckungsbausteine versichert, spricht man von einer „Vollversicherung“. Deckungssummen der Vermögenseigenschadenversicherung sind zwischen 50.000 und 500.000 Euro möglich. Es ist die Entscheidung der Körperschaften oder ihrer beherrschten Aufgabenträger, wie hoch die Deckungssummen bei diesem mittleren Risiko vereinbart werden.

Vermögenseigenschadenversicherung

Ansicht 163 zeigt die gezahlten Prämienätze der Körperschaften, die eine Vermögenseigenschadenversicherung abgeschlossen hatten, eingeteilt nach den unterschiedlichen Deckungssummen.



Ansicht 163: Vermögenseigenschadenversicherung

13 von 14 Körperschaften hatten eine Vermögenseigenschadenversicherung bei demselben Kommunalversicherer abgeschlossen. Nur Usingen hatte die Vermögenseigenschadenversicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versi-

cherer abgeschlossen. Es zeigte sich, dass die Prämien­sätze des Kommunalversicherers bei den Körperschaften über eine hohe Bandbreite verfügten. Sie reichten von 49,62 ‰ bis zu 93,26 ‰ für die Vollversicherung. Usingen, die ihre Vermögenseigenschadenversicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen hatte, zahlte lediglich einen Prämien­satz von 9,04 ‰. Allerdings bestand hinsichtlich der Versicherungsbedingungen Anpassungsbedarf, da die Ausschlussfrist zur Meldung von Schäden lediglich drei Jahre (üblich sind sechs Jahre) betrug.

Von den acht³²⁷ untersuchten beherrschten Aufgabenträgern verfügten sechs³²⁸ über eine eigene Vermögenseigenschadenversicherung. Lediglich die Stadtwerke Weilburg GmbH hatte die Versicherung bei einem privatwirtschaftlichen Versicherer abgeschlossen – alle anderen bei dem Kommunalversicherer, bei dem auch die Körperschaften selbst die Versicherungen platziert hatten. Die Prämien­sätze des Kommunalversicherers für die Vollversicherung der beherrschten Aufgabenträger lagen zwischen 6,66 ‰ und 21,72 ‰ und somit deutlich unter den Prämien­sätzen für die Körperschaften. Der Prämien­satz des privatwirtschaftlichen Versicherers lag hingegen bei 30,78 ‰. Ferner erwiesen sich die Versicherungsbedingungen als teilweise anpassungsbedürftig, da die Ausschlussfrist für die Meldung von Schäden lediglich vier Jahre (üblich sind sechs Jahre) betrug.

Auch wenn wegen der geringen Zahl von Verträgen mit privatwirtschaftlichen Versicherern keine repräsentativen Aussagen möglich sind, zeigte die Untersuchung doch, dass die beiden Versicherungsbedingungen der Privatversicherer im Vergleich zu den Versicherungsbedingungen des Kommunalversicherers hinsichtlich der Ausschlussfrist anpassungsbedürftig waren. Eine im Vergleich günstigere Prämie konnte nur Usingen erzielt werden. Der beherrschte Aufgabenträger (Stadtwerke Weilburg GmbH) hingegen zahlte im Vergleich zu den übrigen bei dem Kommunalversicherer versicherten beherrschten Aufgabenträgern auch noch eine höhere Prämie.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Schadenquoten der Vermögenseigenschadenversicherung im Durchschnitt gering ausfallen. Anders als beispielsweise bei der Feuerversicherung, wo Millionenschäden denkbar sind, sind bei der Vermögenseigensparte lediglich geringere Schäden (die maximal mögliche Deckungssumme beträgt 500.000 Euro) denkbar.

In sechs Fällen³²⁹ wurde in den letzten fünf Jahren kein einziger Schaden vom Versicherer gezahlt. Andererseits sind die gezahlten Prämien­sätze hoch. So zahlte die Stadt Groß-Umstadt einen Prämien­satz von 9,33 % (11.657 € netto für eine Deckungssumme von 125.000 €) und die Stadt Weilburg einen Prämien­satz von 7,77 % (3.887 € netto für eine Deckungssumme von 50.000 €). Aus diesem Grund ist die Wirtschaftlichkeit anhand der Schadensquoten³³⁰ der Vermögenseigenschadenversicherung allgemein zu hinterfragen. Aus den Empfehlungen aus dem Bereich Vertragsmanagement konnte ein jährliches

327 Braunfels Kur-GmbH, Stadtwerke Lauterbach, Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH, Stadtwerke Weilburg, WGW GmbH, Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH, Pro Witzenhausen GmbH, Marktwald Wölfersheim

328 Braunfels Kur-GmbH, Stadtwerke Lauterbach, Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH, Stadtwerke Weilburg, WGW GmbH, Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH

329 Stadt Lauterbach, Stadtwerke Lauterbach GmbH, Stadt Lich, Gemeinde Roßdorf, Stadt Steinbach (Taunus), Stadt Witzenhausen

330 Entstandene Kosten für Versicherungsfälle im Verhältnis der gezahlten Nettoprämie. (Schadensquote = Schadenskosten / gezahlte Nettoprämie x 100)

D&O-Versicherung

Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 73.300 Euro³³¹ für Vermögenseigenschadenversicherungen abgeleitet werden.

Die D&O-Versicherung³³² ist in Deutschland dadurch gekennzeichnet, dass sie Vermögensschäden abdeckt, die den Kapitalgesellschaften (GmbH oder AG) als Versicherungsnehmer (Innenverhältnisdeckung) oder Dritten (Außenverhältnisdeckung) durch fahrlässige (jegliche Art der Fahrlässigkeit) Pflichtverletzung ihrer Organe (versicherte Personen) entstehen.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden bei drei beherrschten Aufgabenträgern D&O-Versicherungen vorgefunden. Insofern sind keine repräsentativen Aussagen möglich.

Neben der Vollversicherung in der Vermögenseigenschadenversicherung hatten vier beherrschte Aufgabenträger³³³ auch eine Zusatzteilversicherung abgeschlossen, die lediglich für Schäden aufkommt, die durch Geschäftsführer, Aufsichtsratsmitglieder oder leitende Angestellte verursacht wurden. Im Gegensatz zur Vollversicherung umfasst diese Zusatzteilversicherung nur fahrlässig verursachte Schäden.

Diese Zusatzteilversicherung dient letztlich als Ersatz für eine D&O-Versicherung. Die Prämiensätze der Zusatzteilversicherung für beherrschte Aufgabenträger lagen zwischen 1,413 ‰ und 5,154 ‰ und damit deutlich unter den Prämiensätzen für die Vollversicherung. Dennoch liegen auch diese Prämiensätze oberhalb des derzeit marktüblichen Prämienniveaus für eine D&O-Versicherung eines privatwirtschaftlichen Versicherers. Die einzige in dieser vergleichenden Prüfung vorgefundene privatwirtschaftliche D&O-Versicherung deckt diese Hypothese. Hier lag der Prämiensatz bei 0,95 ‰. Hinzu kommt, dass die Versicherungsbedingungen der privatwirtschaftlichen D&O-Versicherer im marktüblichen Durchschnitt einen weitergehenden Versicherungsschutz bieten, als die Zusatzteilversicherung der Vermögenseigenschadenversicherung.

Als Konsequenz hieraus ist die Zusatzteilversicherung zu überdenken. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Angebote von privatwirtschaftlichen Versicherern für eine D&O-Versicherung einzuholen und diese dann hinsichtlich Prämiensatz und Umfang des Versicherungsschutzes mit der Zusatzteilversicherung zu vergleichen.

Cyber-versicherung

Keine der an der Vergleichenden Prüfung teilnehmenden Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger hatte eine spezielle Cyber-Risks-Versicherung abgeschlossen. Hierbei handelt es sich um ein größeres Risiko. Mit einer Cyber-Versicherung können Ansprüche Dritter, Eigenschäden sowie Kostenpositionen gedeckt werden, die sich z.B. aus Viren, Trojanern, Hackerangriffen oder Datenverlusten ergeben. Die Stadt Groß-Umstadt sowie die Gemeinden Mühlthal und Roßdorf hatten sich nach den örtlichen Erhebungen diesem Thema im Rahmen der Bürgermeisterkreisversammlung gewidmet und prüfen durch interkommunale Zusammenarbeit, die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Cyber-Risk-Versicherung.

Die Körperschaften und beherrschten Aufgabenträger sollten sich mit der Gesamtschadenproblematik auseinandersetzen. Zu Beginn der Risikobetrachtung

331 Dabei entfallen 4.100 Euro auf Braunfels, 6.000 Euro auf Fulda, 13.800 Euro auf Groß-Umstadt, 7.500 Euro auf Hadamar, 6.100 Euro auf Lauterbach, 6.300 Euro auf Lich, 6.000 Euro auf Lorsch, 5.900 Euro auf Roßdorf, 4.000 Euro auf Steinbach, 4.100 Euro auf Usingen, 6.400 Euro auf Witzenhausen sowie 3.100 Euro auf Wölfersheim. Diese Angaben beziehen sich auf das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial.

332 Directors- and Officers - Versicherung (Vermögensschadenhaftpflichtversicherung für Organe eines Unternehmens)

333 Braunfelser Kur GmbH, Stadtwerke Lauterbach GmbH, Entwicklungsgesellschaft Lorsch mbH, Witzenhäuser Bäder und Freizeit GmbH

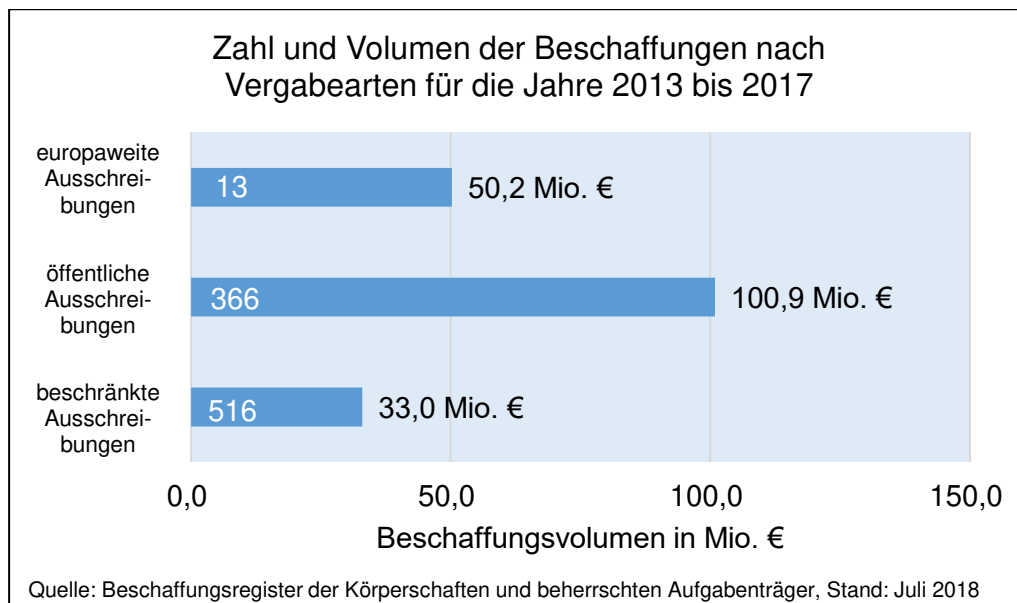
sollte, wie bei allen Vorüberlegungen zum Einkauf von zusätzlichem Versicherungsschutz, zunächst die Einschätzung der konkreten Risikosituation vorliegen. Aufbauend auf einer derartigen Risikoanalyse sollte eine Entscheidung zur Cyber-Risks-Versicherung getroffen und dokumentiert werden.

9.5 Beschaffungsmanagement

Im Zuge der 214. Vergleichenden Prüfung wurden die Beschaffungen im Kontext europarechtlicher, landesrechtlicher und interner kommunaler Vergabevorschriften untersucht. Sowohl im EU-, als auch im nationalen Vergaberecht bestehen Abgrenzungen von Verfahren mit uneingeschränkten Bieterkreisen, beschränkten Bieterkreisen – mit oder ohne vorgelagertem Teilnahmewettbewerb – sowie bei Verfahren mit einem eingeschränkten Teilnehmerkreis. Man unterscheidet dabei die Ausschreibungsarten „Offenes Verfahren“ (europaweite Ausschreibung ab Erreichen des Schwellenwerts, bei der im vorgeschriebenen Verfahren eine öffentliche Aufforderung zur Angebotsabgabe vorliegt), „Öffentliche Ausschreibung“ (unter den Schwellenwert, welches dem nationalen Vergaberecht unterliegt) sowie die „beschränkte Ausschreibung“ (bei der die Zahl der Bieter, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden im Vorhinein beschränkt werden. Der Auftragswert liegt unterhalb der Schwellenwerte).

Zur Beschaffung zählen alle Tätigkeiten, die der Versorgung der Körperschaft oder deren beherrschten Aufgabenträgern mit Material, Dienstleistungen, Betriebs- und Arbeitsmitteln und die Herstellung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung einer baulichen Anlage sowie Rechten und Informationen aus externen Quellen (Güter- und Dienstleistungsmärkte) dienen.

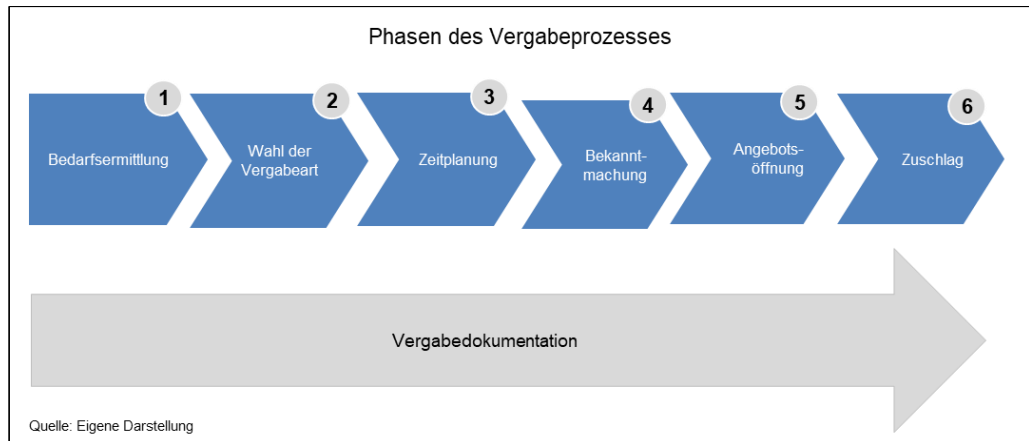
Die Vergleichskörperschaften und ihre beherrschten Aufgabenträger führten im Prüfungszeitraum 895 beschränkte, öffentliche und europaweite Ausschreibungen mit einem Volumen von insgesamt 184,1 Millionen Euro durch. In der Wahl der Vergabeart ist zunächst zu unterscheiden, ob es sich um eine Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen (VOL) oder Bauleistungen (VOB) handelt. Darüber hinaus sind die Schwellenwerte zu beachten. Sie legen fest, welche Vergabeart zu wählen ist. Die Ansicht 164 fasst die Zahl der Beschaffungen nach den geprüften Vergabearten zusammen.



Ansicht 164: Zahl und Volumen der Beschaffungen nach Vergabearten für die Jahre 2013 bis 2017

Es entfielen 40 Millionen Euro auf eine europaweite Ausschreibung der Stadtwerke Weilburg im Rahmen eines Windparkprojektes, das am Ende nicht realisiert wurde. Während die europaweiten Vergaben zahlenmäßig nur einen geringen Anteil der Ausschreibungen ausmachten, wurden 99 Prozent der Beschaffungen mittels einer beschränkten oder öffentlichen Ausschreibung vergeben.

Zur Untersuchung der Beschaffungen der Körperschaften wurden Stichproben anhand eines einheitlichen Schemas überprüft, das in der Ansicht 165 dargestellt ist.



Ansicht 165: Phasen des Vergabeprozesses

Ansicht 166 zeigt die zusammenfassenden Ergebnisse der Körperschaften und ihrer beherrschten Körperschaften der geprüften Vergabeverfahren im Vergleich.

Ergebnisse der geprüften Vergabeverfahren für die Jahre 2013 bis 2017						
	Bedarfsermittlung	Wahl der Vergabeart	Zeitplanung	Bekanntmachung	Angebotsöffnung	Zuschlag
Stadt Braunfels	✓	∅	∅	✓	✓	✓
Gemeinde Fulda	✓	∅	∅	✓	✓	✓
Stadt Groß-Umstadt	✓	✓	∅	∅	∅	∅
Stadt Hadamar	✓	∅	●	✓	✓	∅
Stadt Lauterbach	✓	∅	∅	✓	∅	∅
Stadtwerke Lauterbach	✓	∅	✓	✓	✓	✓
Stadt Lich	✓	∅	∅	✓	∅	✓
Stadt Lorsch	✓	∅	∅	✓	✓	∅
Gemeinde Mühlthal	✓	∅	●	✓	✓	✓
Gemeinde Roßdorf	✓	∅	∅	∅	✓	✓
Stadt Steinbach (Taunus)	∅	∅	●	✓	✓	∅
Stadt Usingen	✓	∅	●	✓	✓	∅
Stadt Weilburg	✓	∅	∅	✓	∅	∅
Abwasserverband Weilburg	✓	∅	✓	✓	∅	∅
Stadtwerke Weilburg GmbH	✓	∅	∅	✓	✓	✓

Ergebnisse der geprüften Vergabeverfahren für die Jahre 2013 bis 2017						
	Bedarfsermittlung	Wahl der Vergabeart	Zeitplanung	Bekanntmachung	Angebotsöffnung	Zuschlag
Stadt Witzenhausen	✓	✓	●	✓	✓	⊖
Gemeinde Wölfersheim	✓	⊖	●	⊖	✓	✓

✓ = Kriterium erfüllt
 ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt
 ● = Kriterium nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2018

Ansicht 166: Ergebnisse der geprüften Vergabeverfahren für die Jahre 2013 bis 2017

Alle Vergleichskörperschaften erfüllten die Vergabeanforderungen bei der Bedarfsermittlung, der Bekanntmachung und Angebotsöffnung. Verbesserungspotenzial war vor allem bei der Zeitplanung sowie der Wahl des Vergabeverfahrens zu erkennen. Ausschreibungen, die durch eine zentrale Vergabestelle durchgeführt wurden, wiesen eine stark standardisierte Dokumentation und daher sehr gute Nachvollziehbarkeit auf. Ausschließlich bei dem Abwasserverband Weilburg lagen bei allen untersuchten Fällen dokumentierte Zeitplanungen für den Vergabeprozess vor. Die Körperschaften sind durch fehlende Zeitplanungen dem Risiko ausgesetzt, Fristen nicht angemessen und realistisch einzuschätzen und damit Verfahrensfehler, die das Vergabeverfahren gefährden, zu generieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Vergabeverfahren zeitlich präzise zu planen und die Planung im Verfahren nachzuhalten.

In mehr als der Hälfte der untersuchten Beschaffungen wurden die Vergaben in höherwertigen Verfahren durchgeführt als erforderlich. Dies war unter anderem dadurch ausgelöst, dass von den offiziellen Vergabevorschriften abweichende interne Regelungen bestanden, die zumeist auf veralteten Schwellenwerten basierten.

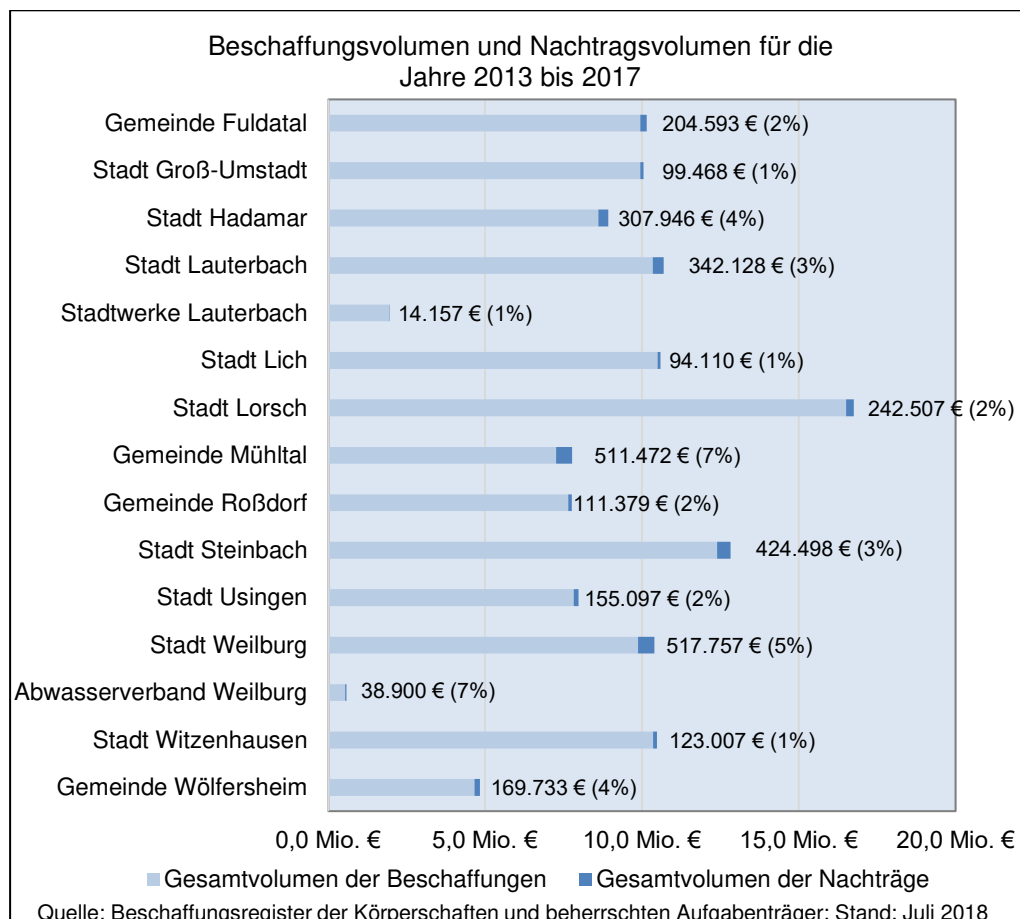
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, ihre internen Vergaberegeln zu aktualisieren und somit an das aktuelle Vergaberecht anzupassen.

Nach der Zuschlagserteilung endet das Vergabeverfahren und der Vertrag regelt das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Im Laufe des Vertragsverhältnisses kann es allerdings zu notwendigen Änderungen kommen, die Leistungen beinhalten, die vorher nicht vereinbart waren, jedoch für die Ausführung der vertraglichen Leistung erforderlich werden. Bei Beauftragung einer solchen Leistung spricht man von Nachträgen. Mit der Beauftragung von Nachträgen wird eine Vertragsänderung vorgenommen, ohne dass ein erneutes Ausschreibungsverfahren durchgeführt wird.

Nachträge

Die Vergleichskörperschaften führten keine Gesamtübersichten der erteilten Nachträge. Die Körperschaften, mit Ausnahme der Stadt Braunsfels, stellten diese für die Prüfung auf. Die Stadt Braunsfels konnte diese Daten auch nicht aus der Dokumentation herleiten.

Ansicht 167 zeigt das Verhältnis von Nachtragsvolumen zu Beschaffungsvolumen der geprüften Körperschaften sowie ihrer beherrschten Aufgabenträger.



Ansicht 167: Beschaffungsvolumen und Nachtragsvolumen für die Jahre 2013 bis 2017

Die Anforderungen an die Durchführung von Nachträgen umfasste

- die Angemessenheit des Volumens des Nachtrags zum Volumen des Hauptauftrags,
- eine Prüfung der Kalkulation des Nachtrags und
- eine Überprüfung des Hauptauftrags auf Inhalte des Nachtrags.

Für Ausschreibungen über dem EU-Schwellenwert definiert das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen³³⁴ ein zulässiges Minimalvolumen für Nachträge. Demnach sollte ein Nachtrag zu Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nicht mehr als 10 Prozent und bei Bauaufträgen nicht mehr als 15 Prozent des ursprünglichen Auftragswerts betragen. Während diese Regelung keinen rechtlich bindenden Charakter für unterschwellige Vergaben hat, ist dieser Richtwert eine valide Größe, die auch für beschränkte und öffentliche Vergaben als Anhaltspunkt für die Angemessenheit eines Nachtrags angewandt werden sollte.

Das Nachtragsvolumen stand in 92 Prozent³³⁵ der geprüften Nachträge in einem angemessenen Verhältnis zum Hauptauftrag.

In begründeten Verdachtsfällen sollte auch der Umschlag mit der Ursprungskalkulation bei einem Nachtrag zur Prüfung der Grundlagen der Preise geöffnet werden, um sicherzustellen, dass die Vergütung der Nachtragsleistung der des

334 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist; § 9 Absatz 1 VgV (Vergabeverordnung vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1117) geändert worden ist.

335 Von 419 Nachträgen waren 34 Nachträge über einer Schwelle von 10 bzw. 15 %.

Erstauftrags entspricht. Liegt der Körperschaft die Ursprungskalkulation nicht vor, erlangt die Körperschaft keine Transparenz darüber, ob auch für den Nachtrag eine angemessene Vergütung gewählt wurde. Die Ursprungskalkulation des Hauptauftrags lag den Körperschaften nur in 32 Prozent der geprüften Nachträge vor. Zwar ist das Öffnen der Ursprungskalkulation nur in Verdachtsfällen notwendig, die Ursprungskalkulation sollte allerdings stets angefordert werden, um in kritischen Fällen umgehend handlungsfähig zu sein.

Die Körperschaft hat stets zu prüfen, ob die Leistungen des Nachtrags nicht im Hauptvertrag geschuldet wurden. Ist dies der Fall, stehen die Mehrleistungen dem Auftragnehmer nicht zu. Die Körperschaften kontrollierten in allen geprüften Nachträgen, ob die Leistungen nicht bereits im Hauptauftrag geschuldet waren.

Die Phase der Vertragsanbahnung und -verhandlung in beschränkten, öffentlichen und europaweiten Ausschreibungen sind formalisiert. Ein Verstoß gegen die vergaberechtlichen Vorgaben gefährdet den gesamten Vertrag. Die Überörtliche Prüfung legte mit Prüfung des Beschaffungsprozesses einen weiteren Schwerpunkt auf diese Vertragsarten. Die Ergebnisse zur formalen Prüfung der durchgeführten Ausschreibungsverfahren unterstreichen die Notwendigkeit eines Vertragsmanagements für Beschaffungen und Nachträge. Hierzu zählt auch die Standardisierung der Ausschreibungsprozesse mit dem Ziel, Fehler zu vermeiden und die Körperschaft so vor wirtschaftlichen Risiken zu schützen.

9.6 Ausblick

Im Zuge der Digitalisierung³³⁶ steht der Wechsel von der Papierakte zu einer digitalen Aktenführung und einem digitalen DMS bevor. Diese anstehende Modernisierung bietet die Chance, die Art der Aufgabenerledigung sowie die dahinterliegenden Prozesse grundlegend zu überdenken und Optimierungspotenziale zu realisieren. Hierzu zählt auch die Einführung eines zentralisierten Vertragsmanagements, das in der Einführung eines DMS berücksichtigt werden sollte. Moderne Vertragsmanagementsysteme erlauben heute die Integration von Funktionen zur Wiedervorlage, Dokumentenvorschau und Kennzahlenauswertung.

In der Entscheidung über die technische Umsetzung eines zentralen Vertragsmanagements empfiehlt die Überörtliche Prüfung, eine sorgfältig vorbereitete und an den Zielen und den Bedarfen der Körperschaft ausgerichtete Anforderungsdefinition an das Vertragsmanagement durchzuführen. Hierbei definiert die Körperschaft vorab, welche Kennzahlen die Führungsebene tatsächlich benötigt, welche Prozesse durch eine Software automatisiert werden können, wie Bestandsakten digitalisiert werden und welche Schnittstellen benötigt werden. Als sinnvoll erachtet die Überörtliche Prüfung eine Schnittstelle zur Finanzsoftware, die Möglichkeiten bietet, Zahlungsanordnungen aufgrund von Vertragsabschlüssen oder Vertragsänderungen automatisiert auszulösen. Grundlegend sollen die für einen Vertrag zu erfassenden Daten aus den genannten Bedarfen abgeleitet werden, um eine zeitaufwendige Erfassung und Aktualisierung von Daten, die letztlich keine Verwendung finden, zu vermeiden. Eine solche Vorgehensweise wird die Akzeptanz eines zentralen Vertragsmanagements auf allen Hierarchieebenen steigern. Gleichzeitig sollen auch für die digitale Vertragsdokumentation die oben aufgeführten Mindestanforderungen für die Aktenführung verbindlich vorgegeben werden.

336 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“, Kapitel 8, S. 230 ff.

Seit Oktober 2018 müssen europaweite Ausschreibungen elektronisch vorgenommen werden.³³⁷ Mit einer fortschreitenden Digitalisierung werden zukünftig auch niedrighschwellige Vergaben elektronisch erfolgen müssen. Auch für das Prüfgebiet der Beschaffungen und Nachträge stehen die Körperschaften somit vor der Aufgabe ihre Prozesse und Abläufe zu standardisieren und zu digitalisieren.

337 § 97 GWB - Grundsätze der Vergabe

(5) Für das Senden, Empfangen, Weiterleiten und Speichern von Daten in einem Vergabeverfahren verwenden Auftraggeber und Unternehmen grundsätzlich elektronische Mittel nach Maßgabe der aufgrund des § 113 erlassenen Verordnungen.

(6) Unternehmen haben Anspruch darauf, dass die Bestimmungen über das Vergabeverfahren eingehalten werden.

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)³³⁸ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 168.

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⁾ 44 Städte und Gemeinden bis 3.000 73 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 136 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	269 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
Nr. 12	13 Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2018 bei insgesamt 6.265.809 (zum 31.12.2017 bei 6.243.262).	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ³³⁹	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ³⁴⁰	
Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 168: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

338 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, S. 153, 159; vgl. Abschnitt 12, S. 305 f. des vorliegenden Berichts.

339 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.

340 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 183, Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618.

11. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 13 Projekte zu bearbeiten, von denen sieben in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 158 Einzelprojekte.

11.1 Beendete Prüfungen

11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte bei insgesamt 87 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 9,2 Milliarden Euro (Ansicht 169). Bei diesem Prüfungsvolumen handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden regelmäßig die Aufwendungen der untersuchten Verwaltungsbereiche zugrunde gelegt.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	54	3.125,3 Mio. €	87,5 Mio. €
208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“			
Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg und Landkreis Marburg-Biedenkopf	7	2.424,6 Mio. €	55,5 Mio. €
209. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“			
Bad Schwalbach, Birkenau, Buseck, Dieburg, Groß-Zimmern, Höchst i.Odw., Hungen, Kaufungen, Kriftel, Linden, Obertshausen, Raunheim, Reiskirchen, Seligenstadt	14	383,6 Mio. €	12,2 Mio. €
210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“			
Brachtal, Brensbach, Dornburg, Ebersburg, Eczell, Groß-Rohrheim, Hirschhorn (Neckar), Hohenahr, Lahnau, Liederbach am Taunus, Löhnberg, Ronneburg, Sinntal, Waldems	14	153,2 Mio. €	4,1 Mio. €
211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“			
Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bad Salzschlirf,	19	163,9 Mio. €	15,7 Mio. €

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Ehrenberg (Rhön), Flieden, Fronhausen, Grävenwiesbach, Großenlüder, Hilders, Jesberg, Lohra, Neumental, Oberweser, Rabenau, Schmitten, Steffenberg, Wahlsburg, Weilrod			
Fachprüfungen	33	6.084,0 Mio. €	1,0 Mio. €
212. Vergleichende Prüfung „Kommunale Versorgungskassen“			
3 Beamtenversorgungskassen (Darmstadt, Kurhessen-Waldeck, Nassau), 4 Zusatzversorgungskassen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Wiesbaden)	7	5.592,0 Mio. €	0,8 Mio. €
213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“			
Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda, Vellmar	12	391,1 Mio. €	0 Mio. €
214. Vergleichende Prüfung „Vertragsmanagement“			
Braunfels, Fuldata, Groß-Umstadt, Hadamar, Lauterbach, Lich, Lorsch, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach (Taunus), Usingen, Weilburg, Witzhausen und Wölfersheim	14	100,9 Mio. €	0,2 Mio. €
Summe	87	9.209,3 Mio. €	88,5 Mio. €
¹⁾ Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab. Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 169: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen 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 239 Besprechungen geführt.³⁴¹

341 Die Besprechungsdauer lag bei rund 284 Stunden.

Jede einzelne Kommune erhielt zum Abschluss der Vergleichenden Prüfung einen individuellen Schlussbericht, der vor allem die Positionierung der Gemeinde innerhalb des Vergleichsrings abbildet (§ 6 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Optimierungspotenziale betrug insgesamt rund 88,5 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG ein Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung zu dem Kommunalbericht 2019 zu äußern.

11.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG³⁴²). 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 170 sind für die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

342 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 12, S. 304 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2019 beendeten Prüfungen

Haushaltsstrukturprüfungen

208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“

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
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Teamleiter, Prüfer
	StB Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	StB B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	Bachelor of Arts Michael Kolodziej Prüfer
	Dipl.-Kauffrau Annette Schmelzer Prüferin
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

209. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“

Prüfungsbeauftragter Rödl & Partner Rödl Rechtsanwaltsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft mbH Äußere Sulzbacher Straße 100 90491 Nürnberg	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	M.A. Politikwissenschaft Nicolai Kumpmann Projektleiter
	M.A. Sozialwissenschaften Markus Röben Stellvertretender Prüfungsleiter
	Steffen von der Heyden Prüfer
	Bodo Mai Prüfer
	Felix Heppner Prüfungsassistent
	Joshua Kim Reichel Spezialist für Jugend und Soziales
	Thomas Seitz Partner Qualitätssicherer

210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“

Prüfungsbeauftragter Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Viktoriastraße 16 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 Sevtap Altundag Prüferin
	Rechtsanwältin, StB, Fachanwältin für Steuerrecht Freyja Vahlhaus Prüferin
	Bachelor of Laws Albert Welsch Prüfer
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherer

211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“

Prüfungsbeauftragter Kienbaum Consultants International GmbH Hafenspitze Speditionstraße 21 40221 Düsseldorf	Dr. Hilmar Schmidt Geschäftsführer/Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kaufrau Susanne Gietz Projektleiterin
	Dipl.-Verwaltungswirt Peter Diericks Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Verwaltungswirt, Verwaltungsbetriebswirt Jörg Petzold Prüfer
	Master of Science Maya Ivanova, Prüferin
	Dipl.-Kaufmann Lars Repkow Qualitätssicherer

Fachprüfungen

212. Vergleichende Prüfung „Kommunale Versorgungskassen“

Prüfungsbeauftragter Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Viktoriastraße 16 65189 Wiesbaden	WP/StB Frank Schwed Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Simon Zell Projektleiter
	Master of Arts Konstantin Trautwein Stellvertretender Projektleiter
	Bachelor of Laws Sevtap Altundag Prüferin
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherer

213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“

Prüfungsbeauftragter Arbeitsgemeinschaft P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein und Bundesdruckerei GmbH Kommandantenstraße 18 10969 Berlin	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Projektleiter
	M.A. in Business Administration Alexander Stahlheber Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer
	Dipl.-Wirtschaftswissenschaftlicher, Master of Arts Oliver Fiedler Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Soziologe, Dipl.-Informatiker Walter Landvogt Prüfer
	Master of Science Thomas Wyrwa Qualitätssicherer

214. Vergleichende Prüfung „Vertragsmanagement“

Prüfungsbeauftragter PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Friedrich-Ebert-Anlage 35-37 60327 Frankfurt am Main	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	LL.M. Marie Desiree Solomon Managerin Projektleiterin
	WP Marc Schmitt Senior Manager Stellvertretender Projektleiter
	MPA Anna Hölzer Senior Associate Teilprojektleitung
	Rechtsanwalt, LL.M. Dr. Engin Ciftci Senior Manager Experte für Vergaberecht
	Rechtsanwalt Jörg Bittscheidt Manager Experte für Versicherungsmanagement
	Dipl.-Betriebswirt Wolfgang Uellenberg Manager Experte für Versicherungsmanagement
	Dipl.-Kaufmann (FH) Andreas Hellenbrand Senior Manager Qualitätssicherung

Ansicht 170: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2019 beendeten Prüfungen

11.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in sechs Projekten bei 71 Körperschaften tätig (Ansicht 171). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2020 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“	14 geprüfte Körperschaften: Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg a. d. Lahn, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein, Viernheim
217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“	14 geprüfte Körperschaften: Aarbergen, Alheim, Biblis, Bickenbach, Burghaun, Driedorf, Edertal, Gudensberg, Neustadt (Hessen), Niedenstein, Niederaula, Reichelsheim (Wetterau), Vöhl, Waldbrunn (Westerwald)
218. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“	14 geprüfte Körperschaften: Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Breuna, Burgwald, Cornberg, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmtal, Willingshausen
Fachprüfungen	
219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“	1 geprüfte Körperschaft ekom21 – KGRZ Hessen (Sitz in Gießen mit Geschäftsstellen in Darmstadt und Kassel)
220. Vergleichende Prüfung „Kultur“	14 geprüfte Körperschaften Bad Hersfeld, Bad Homburg v.d. Höhe, Bad Vilbel, Darmstadt, Dreieich, Eschborn, Hanau, Hofheim am Taunus, Neu-Isenburg, Kassel, Marburg, Rödermark, Rüsselsheim am Main, Wiesbaden
221. Vergleichende Prüfung „Schwimmbäder und Badeseen“	14 geprüfte Körperschaften Freigericht, Grasellenbach, Groß-Gerau, Großkrotzenburg, Hainburg, Idstein, Kelsterbach, Mainhausen, Mossautal, Niedernhausen, Riedstadt, Schwalbach, Weiterstadt, Hallenbadzweckverband im Odenwaldkreis (Erbach, Michelstadt), Zweckverband Hallenbad Mittleres Kinzigtal (Gelnhausen)

Ansicht 171: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich sechs weitere Vergleichende Prüfungen bei 75 kommunalen Körperschaften in der Planungs- und 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 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde³⁴³

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 Prüfungen³⁴⁴

(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,³⁴⁵
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,³⁴⁶
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,³⁴⁷
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,³⁴⁸

343 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

344 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

345 § 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).

346 § 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).

347 § 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).

348 § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.³⁴⁹

(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, Auskunftspflicht³⁵⁰

(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 Prüfungsergebnis

(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 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 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

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 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.

349 § 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.).

350 § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de

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

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsoberrätin
Projektleiterin

Felix Volk
Referent

Konstanze Berlit
Rechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Amtmann
Projektleiter

Nina Matthes
Verwaltungsangestellte

Natascha Ehret
Verwaltungsangestellte

Rajana Höhne-Ohlerich
Verwaltungsangestellte

- „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ – 208. Vergleichende Prüfung
- „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“ – 209. Vergleichende Prüfung
- „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ – 210. Vergleichende Prüfung
- „Haushaltsstruktur 2018:
Interkommunale Zusammenarbeit“ – 211. Vergleichende Prüfung
- „Kommunale Versorgungskassen“ – 212. Vergleichende Prüfung
- „Digitalisierung“ – 213. Vergleichende Prüfung
- „Vertragsmanagement“ – 214. Vergleichende Prüfung

