



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Großstädtebericht

222. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“

Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Großstädtebericht

Fünfunddreißigster 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:	AC medienhaus GmbH Ostring 13, 65205 Wiesbaden
Redaktionsschluss:	20. Oktober 2021
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	600
Landtagsdrucksache	20/6483



Vorwort

In der 222. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ werden die fünf hessischen Großstädte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden betrachtet. Die untersuchten Themen des Großstädteberichts reichen von der allgemeinen Lage der Kommunalfinanzen über die Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche und das Personalmanagement bis zu den Themen Stadtentwicklung und Digitalisierung.

Auch im zweiten Krisenjahr der Corona-Pandemie stehen die Kommunen immer noch vor großen Herausforderungen. Deshalb wird es künftig für die Großstädte notwendig sein, strukturelle Anpassungen vorzunehmen und die Aufwendungen an die gesunkenen Erträge anzupassen. Um den Haushalt bei geringerer Einnahmenentwicklung ausgleichen zu können, sollten selbstgesetzte Standards hinterfragt und Chancen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen genutzt werden.

Der vorliegende Großstädtebericht untersucht zwar die Jahre 2015 bis 2019, also eine Zeit vor der Pandemie, dennoch offenbart auch der Blick zurück Optimierungspotenziale und Hinweise für eine wirtschaftliche Haushaltsführung. Die im Großstädtebericht getroffenen Empfehlungen sollen den Kommunen damit auch insbesondere bei der Bewältigung der Krisenfolgen helfen.

Ich bedanke mich bei den fünf geprüften Körperschaften, der mit der 222. Vergleichenden Prüfung beauftragten Gesellschaft sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung. Nur durch das große Engagement und das Zusammenwirken aller Beteiligten konnte der Großstädtebericht gelingen.

Darmstadt, im November 2021

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Redaktionelle Hinweise	VII
1 Einordnung der Großstädte	1
1.1 Strukturelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen	1
1.1.1 Kommunalstrukturen	1
1.1.2 Demografischer Wandel	3
1.1.3 Wirtschaft und Arbeit	9
1.1.4 Soziale Lage.....	12
1.2 Finanzielle Leistungsfähigkeit	16
1.2.1 Haushaltssituation	16
1.2.2 Haushaltsentwicklung im Prüfungszeitraum.....	17
1.2.3 Haushaltsentwicklung nach der Ergebnisplanung.....	17
1.2.4 Gewerbesteuerentwicklung als Hauptertragsquelle	19
1.2.5 Geldschulden und Finanzvermögen	22
1.2.6 Nettoinvestitionen	26
1.2.7 Metropole Frankfurt am Main.....	29
1.3 Corona-Pandemie und Ausblick.....	31
2 „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ – 222. Vergleichende Prüfung.....	34
2.1 Vorbemerkung	34
2.2 Leitsätze	37
2.3 Haushaltslage.....	41
2.3.1 Betätigungen	50
2.3.2 Gesamtabschluss	65
2.4 Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche	70
2.4.1 Innere Verwaltung	72
2.4.2 Sicherheit und Ordnung.....	73
2.4.3 Kinderbetreuung	75
2.4.4 Schulträgerschaft.....	105
2.4.5 Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus.....	108
2.4.6 Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste..	111

2.4.7	Verkehrsflächen und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)	112
2.4.8	Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung	115
2.4.9	Gesundheitsdienste.....	116
2.4.10	Kultur und Wissenschaft.....	118
2.4.11	Einnahmepotenziale aus dem Finanzausgleich	123
2.5	Personalmanagement	127
2.5.1	Personalorganisation.....	127
2.5.2	Prüfbereiche.....	127
2.5.3	Personalbedarfsplanung	128
2.5.4	Stellenplan	130
2.5.5	Vergütungssystematik	134
2.5.6	Krankenstand und Gesundheitsmanagement.....	138
2.5.7	Familienfreundlicher Arbeitgeber und Gleichstellung.....	139
2.6	Digitalisierung des Verwaltungshandelns	146
2.7	Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität	159
2.8	Ordnungsmäßigkeitsprüfungen	162
2.8.1	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	162
2.8.2	Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses	164
2.8.3	Prüfung von Zuwendungen	166
2.8.4	Vergabe von Aufträgen städtischer Beteiligungen in Wiesbaden	174
2.8.5	Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung.....	176
2.9	Modellfamilie	179
2.10	Ausblick.....	181
3	Anhang.....	182
3.1	Sozialindex (wissenschaftliche Herleitung)	182
3.2	Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene	210
3.3	Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	212
	ANLAGEN	215
4	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	216
5	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	217
6	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	220

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.

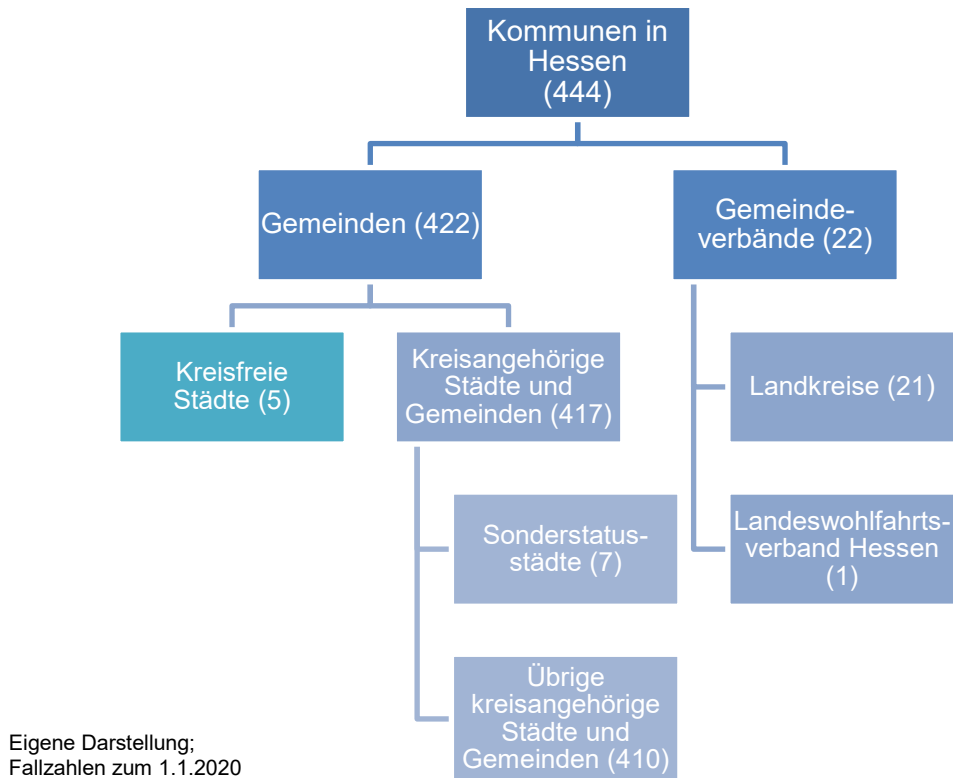
Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterin und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

1 Einordnung der Großstädte

1.1 Strukturelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen

1.1.1 Kommunalstrukturen

Das Land Hessen hat seit der freiwilligen Fusion der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg zur Gemeinde Wesertal zum 1. Januar 2020 insgesamt 444 Kommunen. Hinsichtlich ihrer Fallzahl bildeten die kreisfreien Städte nur eine kleine Gruppe unter den Kommunen (siehe Ansicht 1). Es gibt aktuell fünf kreisfreie Städte in Hessen. Die Stadtverordnetenversammlung der kreisangehörigen Sonderstatusstadt Hanau hat im Jahr 2018 beschlossen, die Kreisfreiheit anzustreben.



Ansicht 1: Kommunen in Hessen

Trotz der geringen Anzahl der kreisfreien Städte lebten zum 31. Dezember 2019 insgesamt knapp ein Viertel der Einwohner in Hessen in diesen fünf Städten. Das Wohnen in diesen Kommunen ist von Verdichtung geprägt. Nur 3,4 Prozent der Fläche entfallen auf kreisfreie Städte. Die Einwohnerdichte ist mit 2.113 Einwohnern je Quadratkilometer rund neun Mal höher als im kreisangehörigen Raum.

Die Bedeutung der kreisfreien Städte in Bezug auf die Einwohnerkonzentration und ihr Einfluss auf wesentliche Kommunalfinanzparameter ist beträchtlich. Ansicht 2 zeigt eine Einordnung anhand wesentlicher Kennzahlen.

Einordnung der kreisfreien Städte					
	Maßeinheit	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Landkreise ⁵⁾	Hessen (gesamt, ohne LWV)
Einwohner zum 31. Dezember 2019	Anzahl	1.534.149	4.753.931	4.753.931	6.288.080
	%	24,4	75,6	75,6	100,0
Fläche zum 31. Dezember 2019	km ²	725,9	20.389,7	20.389,7	21.115,6
	%	3,4	96,6	96,6	100,0
Einwohnerdichte zum 31. Dezember 2019	Ew./ km ²	2.113	233	233	298
Geldschulden ²⁾ im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020	Mio. €	4.108,59	6.086,37	3.608,38	13.803,34
	€/Ew. ¹⁾	2.678	1.280	759	2.195
	%	29,8	44,1	26,1	100,0
Finanzvermögen ³⁾ im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2019	Mio. €	5.720,9	8.188,7	2.574,8	16.484,5
	€/Ew. ¹⁾	3.729	1.723	542	2.622
	%	34,7	49,7	15,6	100,0
Steuereinzahlungen (netto) ⁴⁾ 2020	Mio. €	3.672,3	6.242,1	1,3	9.915,7
	€/Ew. ¹⁾	2.394	1.313	0	1.577
	%	37,0	63,0	0	100,0

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

¹⁾ Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019

²⁾ Investitionskredite, Wertpapiersschulden und Liquiditätskredite (Stand: 10. August 2021)

³⁾ Darunter fallen: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere und Finanzderivate, Ausleihungen (vergebene Kredite), Anteilsrechte, Sonstige Forderungen (Stand: 24. März 2021)

⁴⁾ Inklusive sonstige Gemeindesteuern; nach Abzug der Gewerbesteuerumlage (ohne Abzug der Heimatumlage) (Stand: 1. April 2021)

⁵⁾ Daten zu den Landkreisen bei Finanzkennzahlen ohne kreisangehörige Städte und Gemeinden (d.h. nur Landkreisverwaltung)

%-Werte zeigen den prozentualen Anteil am hessischen Gesamtwert (ohne LWV)

Ansicht 2: Einordnung der kreisfreien Städte

Finanzwirtschaftlich waren die kreisfreien Städte von zentraler Bedeutung für die gesamte Kommunalfinanzsituation. Zum 31. Dezember 2020 entfielen auf die Kernhaushalte dieser fünf Städte 29,8 Prozent der Geldschulden. Zum 31. Dezember 2019 hatten die kreisfreien Städte 34,7 Prozent des Finanzvermögens aller hessischen Kommunen. Für die Kernhaushalte übersteigt das Finanzvermögen der kreisfreien Städte in der Summe ihre Geldschulden. Bei den Steuereinzahlungen lag der Anteil der kreisfreien Städte im Jahr 2020 sogar bei 37,0 Prozent. Sowohl bei Geldschulden, Finanzvermögen als auch insbesondere bei den Steuereinzahlungen übertrifft der Wert der kreisfreien Städte ihren Einwohneranteil.

Grunddaten

Die haushälterischen Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten werden von verschiedenen strukturellen Rahmenbedingungen determiniert. Sie können von den Städten häufig nicht kurzfristig beeinflusst werden. Dazu gehören die Grunddaten zur Kommunalstruktur (Ansicht 3).

Grunddaten der kreisfreien Städte			
	Einwohner zum 31. Dezember 2019	Fläche zum 31. Dezember 2019	Einwohnerdichte zum 31. Dezember 2019
	Anzahl	km ²	Ew./km ²
Darmstadt	159.878	122,1	1.310
Frankfurt am Main	763.380	248,3	3.074
Kassel	202.137	106,8	1.893
Offenbach am Main	130.280	44,9	2.903
Wiesbaden	278.474	203,9	1.366
Quelle: Eigene Erhebung und Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt			

Ansicht 3: Grunddaten der kreisfreien Städte

Innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte können Einschränkungen in der Vergleichbarkeit auftreten. Dies gilt im Besonderen bei sehr großen Unterschieden in der Einwohnerzahl. So hat Frankfurt am Main in Bezug auf ihre Einwohnerzahl einen Metropolcharakter. Die Stadt hat fast sechs Mal so viele Einwohner wie das benachbarte Offenbach am Main als einwohnerschwächste kreisfreie Stadt. Dadurch ergeben sich Auswirkungen auf die Quantität des vorzuhaltenden Leistungsangebots für die Einwohner.

Bei Offenbach am Main ist die im Vergleich geringe Stadtfläche auffällig. Das schränkt tendenziell Erweiterungsmöglichkeiten ein. Die Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten ist erschwert.

1.1.2 Demografischer Wandel

Das dynamische Wachstum der Stadt Frankfurt am Main in Zusammenhang mit daraus resultierenden Investitionsbedarfen und Folgekosten war eine Begründung für den Metropolzuschlag der Stadt.¹ Tatsächlich ist Frankfurt am Main zwischen den Stichtagen 31. Dezember 2018 und 31. Dezember 2019 um 10.324 Einwohner gewachsen. Das entspricht innerhalb eines Jahres dem Wert einer Kleinstadt. In absoluten Zahlen ist keine andere Großstadt in Hessen stärker gewachsen.

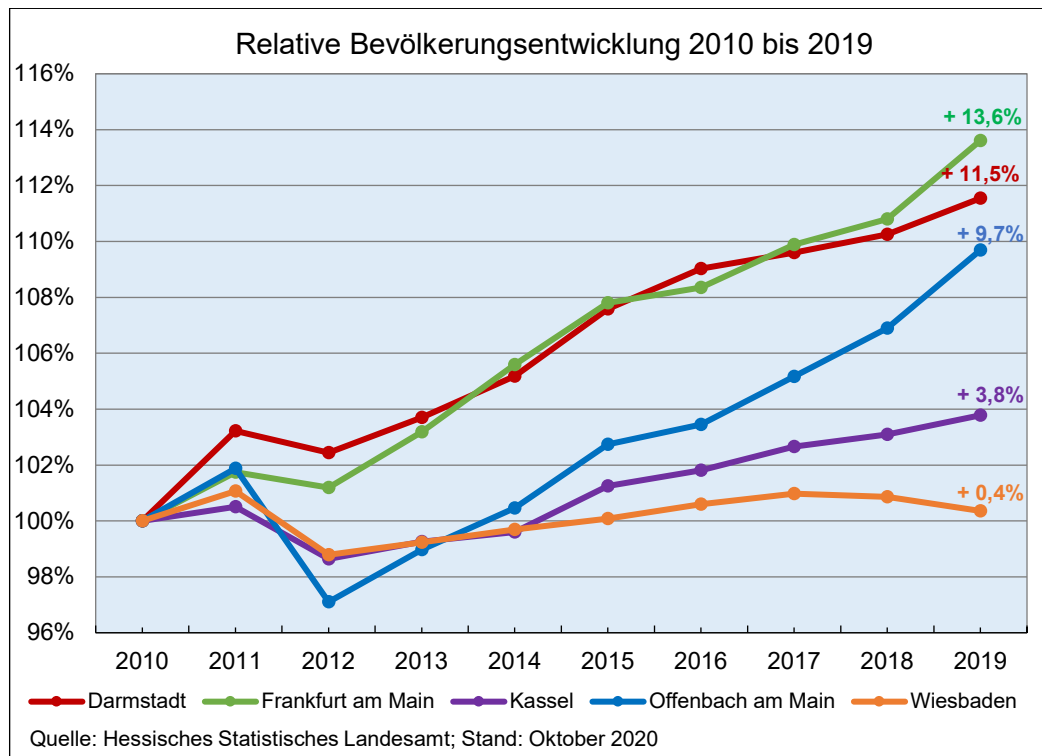
Der Hauptansatz im Finanzausgleich einer kreisfreien Stadt entspricht grundsätzlich ihrer Einwohnerzahl (§ 25 Absatz 1 HFAG). Dies bedeutet, je höher die Einwohnerzahl ist, desto mehr Finanzmittel erhält diese Stadt aus dem Finanzausgleich. Einwohnerwachstum wirkt sich demnach positiv auf die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich aus. Das kann für einzelne Städte sogar ein Grund sein, eine Zweitwohnungsteuer² einzuführen. Mit ihr wird die Hoffnung verknüpft, dass sich bislang mit Zweitwohnsitz gemeldete Personen mit Erstwohnsitz anmelden.³

Die relative Entwicklung der Einwohner mit Erstwohnsitz im Zeitablauf von 2010 bis 2019 wird für die Großstädte in Ansicht 4 dargestellt.

1 Zum Metropolzuschlag der Stadt Frankfurt am Main siehe Abschnitt 1.2.7.

2 Synonym: Zweitwohnsitzsteuer

3 Zur Zweitwohnungsteuer im Quervergleich siehe Abschnitt 2.4.11.



Ansicht 4: Relative Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2019

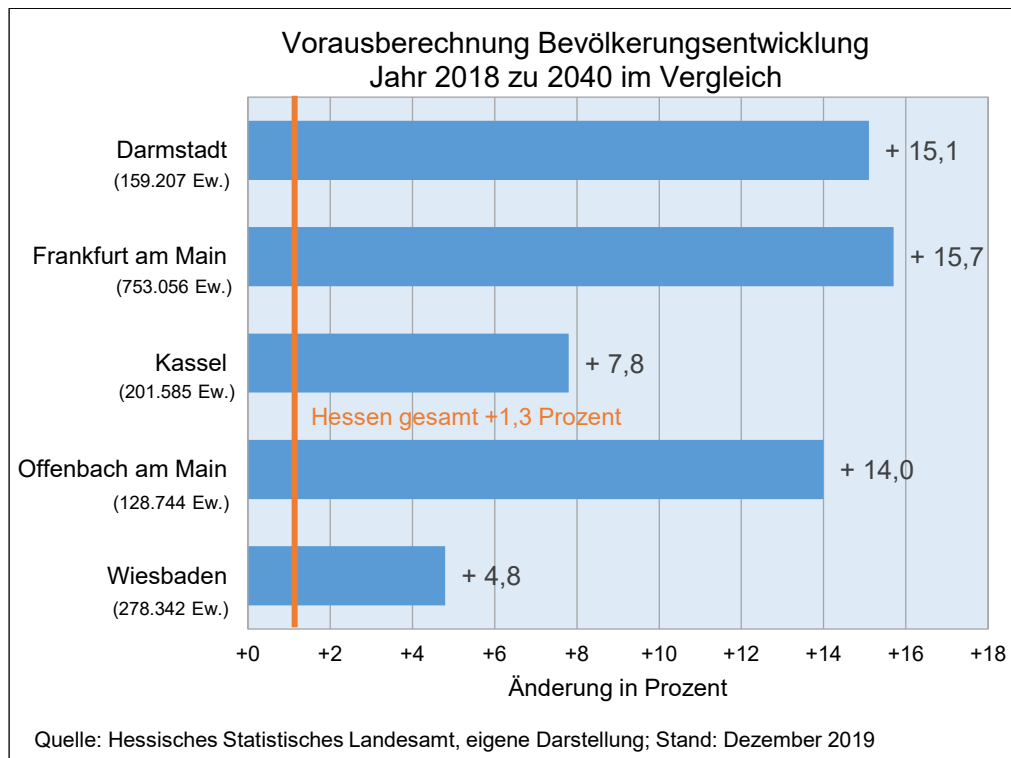
Frankfurt am Main und Darmstadt hatten mit einem Anstieg von mehr als zehn Prozent bei ihrer Einwohnerzahl die höchste Steigerung des Quervergleichs. Wiesbaden hatte hingegen mit 0,4 Prozent die geringste Steigerung. Im Median wiesen die Vergleichsstädte in diesem Zeitraum einen Zuwachs von 9,69 Prozent auf.⁴

Bevölkerungs- vorausberechnung

Einen Blick in die Zukunft wagen die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (KBV). Sie dienen als Grundlage politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse. Den Vorausberechnungen liegen Modellrechnungen auf Basis von Szenarien zu Grunde. Sie zeigen, wie sich die Bevölkerung unter bestimmten, aus zum Zeitpunkt der Erstellung plausiblen Annahmen zu den Geburten, Sterbefällen und Wanderungen innerhalb eines Gebietes über einen festgelegten Zeitraum hinweg, entwickelt.

Ansicht 5 zeigt die bis zum Jahr 2040 vorausberechnete Bevölkerungsentwicklung und den Vergleichswert für Hessen.

4 Der hohe Rückgang der Einwohner von 2011 auf 2012 in allen Städten ist auf den Zensus im Jahr 2011 zurückzuführen.



Ansicht 5: Vorausberechnung Bevölkerungsentwicklung Jahr 2018 zu 2040 im Vergleich

Für die fünf kreisfreien Städte wurde noch vor der Corona-Ausnahmesituation eine positive Bevölkerungszunahme zwischen 4,8 Prozent (Wiesbaden) und 15,7 Prozent (Frankfurt am Main) bis zum Jahr 2040 vorausberechnet. Damit hat Frankfurt am Main bei mit Abstand höchstem Ausgangswert den größten vorausberechneten Zuwachs an Einwohnern.

Der Trend des starken Bevölkerungswachstums in Frankfurt am Main wurde im „Corona-Jahr 2020“ vorerst gestoppt. Die Bevölkerungszahl stagnierte im Vergleich zu den Vorjahren erstmals.

Meldung von Frankfurt am Main zur Einwohnerentwicklung in 2020

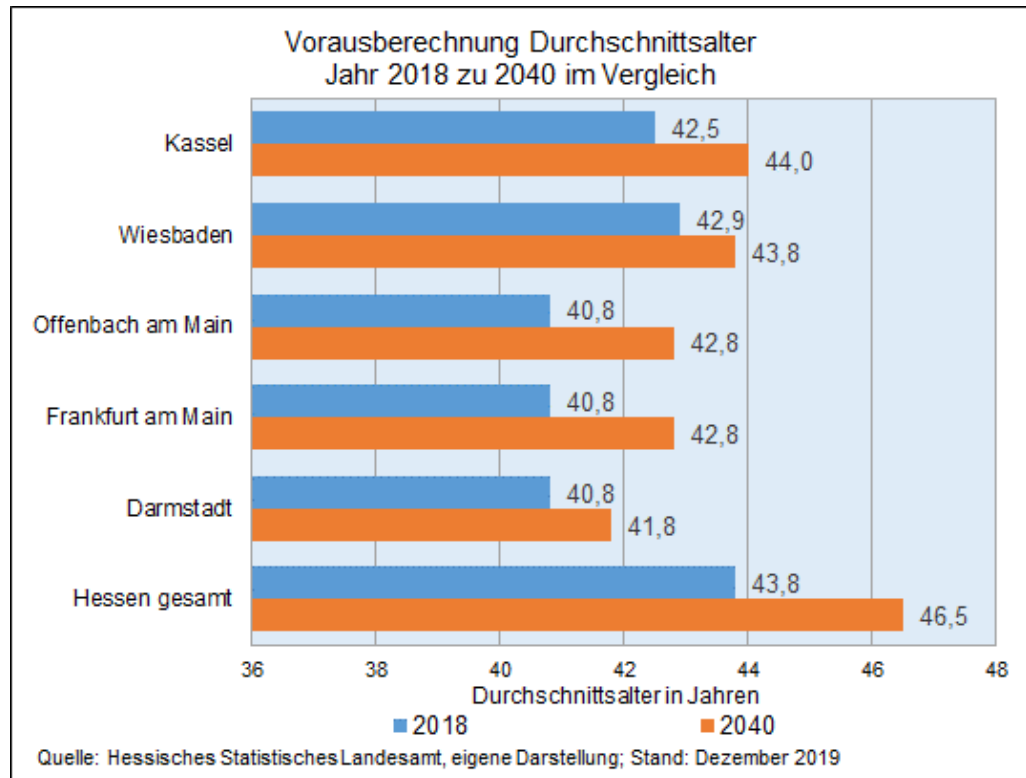
„Das Wachstum der Frankfurter Bevölkerungszahl stagnierte 2020 nahezu. Zum Jahresende hatte die Stadt 758.847 Einwohnerinnen und Einwohner. Mit einem Plus von 273 Personen entspricht die Zahl etwa dem Vorjahresniveau. Während in der ersten Jahreshälfte 2020 trotz der aufkommenden Corona-Pandemie noch ein Anstieg um 343 Personen verzeichnet wurde, sank die Zahl der Frankfurterinnen und Frankfurter in der zweiten Jahreshälfte um 70 Personen. Der Hauptgrund für diese Entwicklung dürften die erheblichen Einschränkungen der Mobilität der Bürgerinnen und Bürger in Folge der Pandemie sein. Dementsprechend gab es auch weniger Arbeitsplatzwechsel und damit einhergehende Zuzüge nach Frankfurt, auch aus dem Ausland. 2019 war noch ein Plus von 10.726 Einwohnerinnen und Einwohner verzeichnet worden. [...]“⁵

5 Für 2021 war nach dem zum Zeitpunkt der Sondermeldung für Statistik zuständigen Stadtrat damit zu rechnen, dass Frankfurt am Main als Folge der Corona-Pandemie und der nach Wahlen üblichen Bereinigung des Melderegisters Einwohner verliert. Er war aber überzeugt, dass die Stadt nach Ende der Corona-Pandemie ihr Wachstum fortsetzen wird.

Vgl. Sondermeldung von Frankfurt am Main vom 20. April 2021, Bevölkerungszahl trotz Pandemie leicht gestiegen, unter <https://frankfurt.de/aktuelle-meldung/Sondermeldungen/Bevoelkerung> (abgerufen am 23. April 2021).

Hinweis: Die Zahlen der amtlichen Bevölkerungsstatistik weichen regelmäßig leicht von den Zahlen der kommunalen Einwohnermeldestatistik ab.

Als weitere Kennzahl untersuchte die Überörtliche Prüfung das vorausberechnete Durchschnittsalter (Ansicht 6).



Ansicht 6: Vorausberechnung Durchschnittsalter Jahr 2018 zu 2040 im Vergleich

Alle kreisfreien Städte müssen mit einem steigenden Durchschnittsalter rechnen. Das höchste Durchschnittsalter zum Jahr 2040 wird für Kassel vorausberechnet. Darmstadt kann nach der Vorausberechnung für das Jahr 2040 mit dem geringsten Durchschnittsalter rechnen. Das könnte an dem Status der Wissenschaftsstadt als Hochschulstandort liegen. Der Vergleich mit dem gesamthessischen Wert macht deutlich, dass die kreisfreien Städte schwächer von einer Überalterung betroffen sein werden.

Die absehbare demografische Entwicklung hat Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.⁶ Nach § 6 Absatz 2 Satz 2 GemHVO⁷ soll im Vorbericht zum Haushaltsplan die erwartete Bevölkerungsentwicklung und deren Auswirkungen auf die Kommune dargestellt werden.

Dabei reicht es aus Sicht der Überörtlichen Prüfung nicht aus, die vergangenheitsbezogene Entwicklung bis zur Gegenwart darzustellen. Vielmehr sind auf

6 Mit der 224. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ sowie der 225. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ hat die Überörtliche Prüfung die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die geprüften Körperschaften untersucht. Die Ergebnisse sind im Kommunalbericht 2021 veröffentlicht (vgl. LT-Drs. 20/6484 vom 19. November 2021).

7 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 2. April 2006, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59)

§ 6 Vorbericht

(2) Der Vorbericht enthält einen Ausblick insbesondere auf wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen der Planung und die Entwicklung wichtiger Planungskomponenten innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung. Im Vorbericht soll außerdem dargestellt werden, welche Auswirkungen sich durch die erwartete Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeinde und ihre Einrichtungen voraussichtlich ergeben werden.

Basis von Vorausberechnungen der künftigen demografischen Entwicklung deren Folgewirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und mögliche Reaktionsmuster darzustellen.

Die Vorberichte der kreisfreien Städte zum Haushaltsplan 2021 blieben alle hinter ihren Möglichkeiten in Bezug auf die Darstellung der absehbaren demografischen Auswirkungen zurück (siehe Ansicht 7). Damit kann eine rechtlich vorgesehene Option zur Sensibilisierung der Kommunalpolitik im Hinblick der Demografie-Bedeutung auf die Kommunalfinanzsituation nicht ihr volles Potenzial entfalten.

Demografische Entwicklung in den Vorberichten zum Haushaltsplan

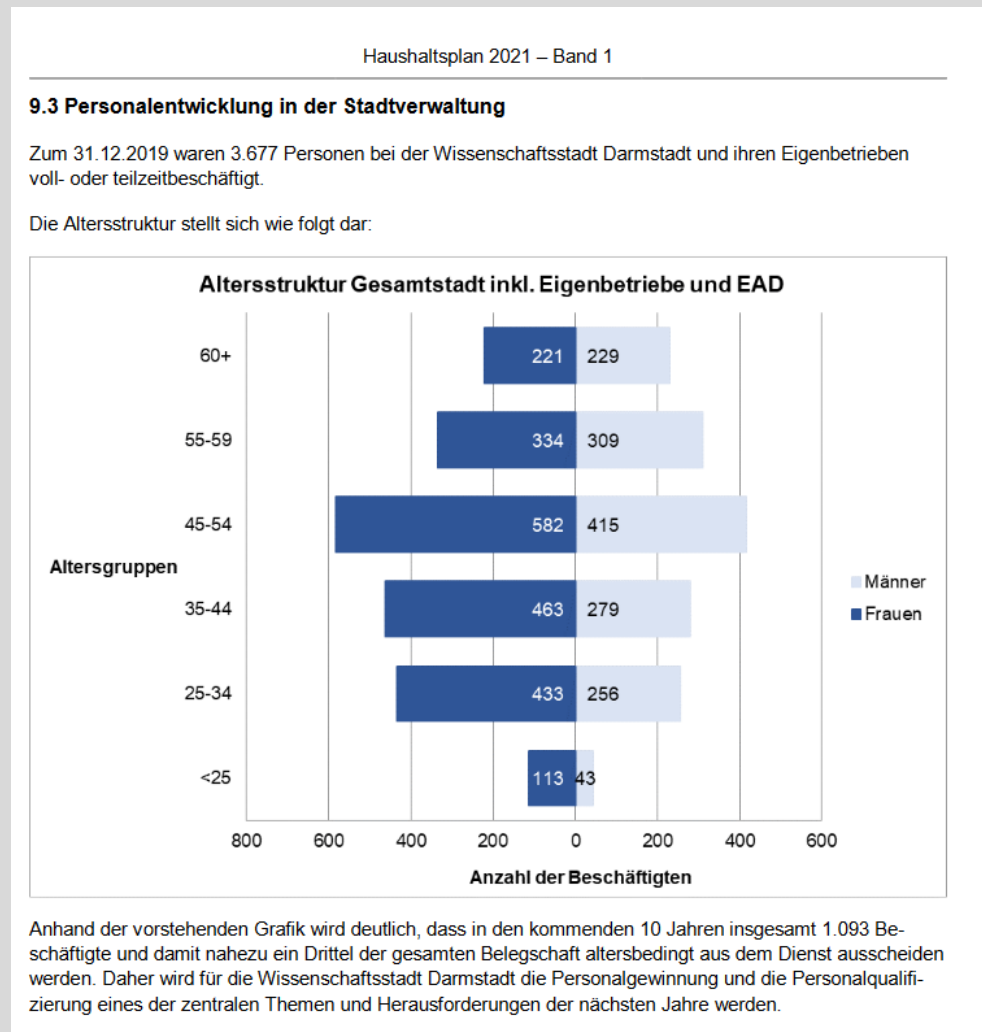
Demografischer Wandel im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Bevölkerungsentwicklung¹⁾ Entwicklung Bevölkerung in Vergangenheit und Vorausberechnung in die Zukunft Differenzierung Vorausberechnung nach Anzahl, Altersstruktur und sozioökonomischer Zusammensetzung Durch eigene Daten plausibilisierte und kompakte Vorausberechnung	◆	⊖	⊖	◆	●
Infrastrukturen²⁾ Verbalisierte Ausführung zur Bedeutung des Demografischen Wandels für die Infrastrukturen im Allgemeinen bzw. zu einzelnen wesentlichen Infrastrukturen Vorausberechnungen zu demografisch bedingt geänderten Zuschussbedarfen, Nutzungsintensitäten und Remanenzkosten etc. Abgeleitete Handlungsnotwendigkeiten	◆	◆	●	●	●
Fluktuation, allg. Deckungsmittel und Transferaufwand³⁾ Quantifizierung der demographisch bedingten Fluktuation nebst Ableitung von Reaktionen Absehbare Einflüsse des Demografischen Wandels auf wesentliche Kommunalsteuern, Zuweisungen und Transferaufwendungen	⊖	◆	●	◆	●
Angemessenheit der Darstellung	Teilweise Angemessen	Angemessen	Teilweise Angemessen	Nicht Angemessen	Nicht Angemessen
Quelle: Eigene Erhebungen; Online verfügbare kommunale Haushaltspläne 2021 (Stand: 28. Mai 2021) ⊖ und ⊖ = überwiegend erfüllt, ● und ● = nicht erfüllt, ◆ und ◆ = teilweise erfüllt 1) Gewichtung 40% 2) Gewichtung 30% 3) Gewichtung 30%					

Ansicht 7: Demografischer Wandel im Vorbericht zum Haushaltsplan 2021

Frankfurt am Main und Kassel nutzten den Vorbericht konsequent zur Darstellung der absehbaren Bevölkerungsentwicklung über den Finanzplanungszeitraum hinaus. Allerdings verzichteten auch diese beiden Städte auf die textliche Erläuterung von absehbaren Änderungen in den Altersstrukturen und der sozioökonomischen Zusammensetzung der Bevölkerung auf wesentliche Infrastrukturen und deren Auslastung, Zuschussbedarfe etc. Ähnlich unbestimmt blieb die Veranschaulichung der Auswirkungen der Demografie auf Steuern, Zuweisungen und Transferaufwendungen.

Ansicht zum altersbedingten Personalbedarf aus dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2021 von Darmstadt

Darmstadt visualisierte und thematisierte den Einfluss der Demografie auf die altersbedingte Fluktuation in der Verwaltung kompakt und anschaulich (siehe Ansicht 8).



Quelle: Stadt Darmstadt, Haushaltsplan 2021 – Band 1, Seite 82

Ansicht 8: Altersbedingte Fluktuation in der Stadtverwaltung

1.1.3 Wirtschaft und Arbeit

Ansicht 9 zeigt wesentliche Indikatoren zum Themenfeld Wirtschaft und Arbeit.

Wirtschaftliche Lage in den kreisfreien Städten 2018				
	Bruttoinlands- produkt ¹⁾	Kaufkraft je Haushalt ²⁾	Arbeitsplatz- zentralität ³⁾	Arbeitsplatz- entwicklung ver- gangene 5 Jahre ⁴⁾
	in €/Ew.	in €	ohne Maßeinheit	in %
Darmstadt	77.892	50.520	1,7	11,4
Frankfurt am Main	94.190	50.619	1,9	13,2
Kassel	51.960	37.477	1,5	9,0
Offenbach am Main	37.008	45.256	0,9	8,0
Wiesbaden	63.527	50.031	1,2	7,9
Hessen	45.700	51.554	1,1	11,7

Quelle: Eigene Darstellung; Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Bertelsmann Stiftung

¹⁾ Bruttoinlandsprodukt: Umfasst den Wert aller innerhalb eines Wirtschaftsgebietes während einer bestimmten Periode produzierten Waren und Dienstleistungen. Es entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche zuzüglich der Gütersteuern und abzüglich der Gütersubventionen.

²⁾ Kaufkraft: Durchschnittliches Gesamtnettoeinkommen eines Haushaltes in Euro. Der Indikator weist auf die wirtschaftliche Stärke einer Kommune bzw. ihrer Einwohnerschaft hin.

³⁾ Arbeitsplatzzentralität: Eine höhere Bedeutung einer Kommune als Arbeitsort denn als Wohnort äußert sich in einem Wert > 1. Dies bedeutet, dass mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SvB) dort arbeiten als wohnen. Umgekehrt bedeutet ein Wert < 1, dass mehr SvB dort wohnen als arbeiten.

⁴⁾ Arbeitsplatzentwicklung: Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SvB) hat sich in den vergangenen Jahren um x % verändert (Arbeitsplatzzuwachs oder Arbeitsplatzabbau im Verhältnis zu den bestehenden Arbeitsplätzen). Ein hoher positiver Wert weist auf eine hohe positive wirtschaftliche Dynamik hin.

Ansicht 9: Wirtschaftliche Lage in den kreisfreien Städten 2018

In den letzten Jahren⁸ und ebenfalls im zuletzt statistisch nachweisbaren Jahr 2018 war Frankfurt am Main die wirtschaftsstärkste kreisfreie Stadt in Hessen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag in Frankfurt am Main im Jahr 2018 bei 94.190 Euro je Einwohner. Der Durchschnitt in Hessen (mitsamt der kreisfreien Städte) betrug 45.700 Euro je Einwohner. Offenbach am Main lag als einzige der fünf Großstädte mit 37.008 Euro je Einwohner unter diesem Wert. Bei der Kaufkraft je Haushalt bildeten Frankfurt am Main (50.619 Euro) und Kassel (37.477 Euro) die Extremwerte unter den hessischen Großstädten. Damit lagen alle fünf kreisfreien Städte unter dem durchschnittlichen gesamthessischen Wert von 51.554 Euro je Haushalt.

8 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2018, Berechnungsstand: August 2019.

Der niedrige Wert für die Kaufkraft je Haushalt liegt an der tendenziell höheren Singlehaushaltsquote der kreisfreien Städte.⁹ Gleichzeitig mussten in den hessischen Großstädten des Rhein-Main-Gebiets vergleichsweise hohe Mieten gezahlt werden.¹⁰

Mit Ausnahme von Offenbach am Main haben alle hessischen Großstädte eine Arbeitsplatzzentralität von größer als eins. Sie sind demnach bei Betrachtung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eher Arbeits- als Wohnort. Frankfurt am Main hatte mit 1,9 die höchste Arbeitsplatzzentralität. Daneben hatte die Stadt in den Jahren 2013 bis 2018 mit 13,2 Prozent die positivste Arbeitsplatzentwicklung.

Pendlerströme

Wirtschaftliche Aktivität geht auf der einen Seite mit Steuererträgen einher. Gleichzeitig entstehen auch Kosten für die Städte. So nutzen Unternehmen und die für deren Betrieb notwendigen Einpendler bestimmte kommunale Infrastrukturen. Dies kann beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur inklusive des ÖPNV sein. In diesen Bereichen entstehen für den Unterhalt und die Instandhaltung der Infrastrukturen Mehraufwendungen. Ansicht 10 stellt die Einpendler im Vergleich zu den Einwohnern dar.

Einpendler 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	159.878	763.380	202.137	130.280	278.474
Einpendler	71.233	376.442	64.266	32.810	76.215
Einpendlerquote	45%	49%	32%	25%	27%
Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 10: Einpendler 2019¹¹

Frankfurt am Main hatte mit 376.442 Einpendlern und mit einer Einpendlerquote von 49 Prozent jeweils das Maximum im Quervergleich. Die Quote lässt auf eine überregionale Nutzung der Infrastruktur im Vergleich zu den anderen Großstädten schließen. In Darmstadt ist die Einpendlerquote mit 45 Prozent annäherungsweise so hoch wie in Frankfurt am Main. Hier ist ebenfalls mit pendlerbedingten Mehrbelastungen für die Infrastruktur zu rechnen.

Übernachtungen

Eine überdurchschnittliche Anzahl an Übernachtungen ist mit ähnlichen Effekten verbunden wie bei den Einpendlern. In Ansicht 11 werden die Übernachtungen je Einwohner sowie der Anteil der internationalen Gäste dargestellt.

9 Nach dem Wegweiser-Kommune der Bertelsmann Stiftung waren 40,5 Prozent der hessischen Haushalte „Einpersonen-Haushalte“ (Daten 2018). Die Werte der hessischen Großstädte waren allesamt höher: Darmstadt 45,5 Prozent, Frankfurt am Main 51,8 Prozent, Wiesbaden 51,3 Prozent, Kassel 50,3 Prozent, Offenbach am Main 40,8 Prozent.

10 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 18. Oktober 2019, Hohe Mieten und Mietbelastung in Großstädten des Rhein-Main-Gebiets, unter https://statistik.hessen.de/press/pressarchiv/pm_2216.html (abgerufen am 6. Juli 2021).

11 Vgl. auch Abschnitt 2.4.7

Übernachtungen 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Übernachtungen je Einwohner	4,2	14,1	5,0	4,1	4,6
Anteil internationaler Gäste in Prozent	29,6	44,0	13,5	32,8	20,5

Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2019; Stand: April 2021

Ansicht 11: Übernachtungen 2019

Frankfurt am Main hatte mit 14,1 die meisten Übernachtungen je Einwohner im Quervergleich. Auch der Anteil internationaler Gäste war mit 44,0 Prozent in Frankfurt am Main am höchsten. Die beiden Kennzahlen deuten auf eine höhere überregionale Bedeutung von Frankfurt am Main im Vergleich zu den anderen Großstädten hin.

Am Beispiel der Konzerne Fraport AG und Messe Frankfurt GmbH lassen sich die Chancen aus der ökonomischen Metropolfunktion von Frankfurt am Main nahezu idealtypisch zeigen. Allein der Fraport-Konzern beschäftigte im Jahr 2019 in Deutschland rund 20.000 Mitarbeiter.¹² Neben den direkten Arbeitsplätzen im Fraport-Konzern sind auch bei den Zulieferbetrieben sowie den Unternehmen am Flughafen (zum Beispiel Fluggesellschaften) zahlreiche Beschäftigte angestellt. Durch die aus den Einkommen generierte Nachfrage aus direkten und indirekten Beschäftigten entstehen weitere Arbeitsplätze und Wertschöpfungen.

Chancen und Risiken

Die betreffenden Beteiligungen erwirtschafteten in den Jahren 2017, 2018 und 2019 Jahresüberschüsse (siehe Ansicht 12).

Jahresergebnisse Messe und Flughafen 2017 bis 2019				
Konzerne	Anteil Stadt in Prozent	2017	2018	2019
Messe Frankfurt GmbH	60,00	40,5 Mio. €	50,3 Mio. €	47,8 Mio. €
Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide	20,16	359,7 Mio. €	505,7 Mio. €	454,3 Mio. €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 12: Jahresergebnisse Messe und Flughafen 2017 bis 2019

Die unternehmerischen Betätigungen des Messe- und Flughafenbetriebs bergen neben Chancen aber auch Risiken. In 2020 verzeichneten beispielsweise beide Konzerne aufgrund der Corona-Pandemie¹³ hohe Jahresfehlbeträge:

- Konzern Messe Frankfurt GmbH: -121,9 Millionen Euro¹⁴
- Konzern Fraport AG: -690,4 Millionen Euro¹⁵

12 Quelle: Fraport AG, Jahresabschluss 2019, S. 54.

13 Zur Entwicklung der städtischen Finanzen der kreisfreien Städte unter dem Lichte der Corona Pandemie vgl. den Abschnitt 1.3.

14 Quelle: Messe Frankfurt GmbH, Geschäftsbericht (light) 2020, S. 11.

15 Quelle: Fraport AG, Jahresabschluss 2020, S. 22.

1.1.4 Soziale Lage

Die soziale Lage hat Einfluss auf die kommunalen Finanzen. Fünf statistische Kenngrößen zur sozialen Lage werden in Ansicht 13 aufgeführt.

Soziale Lage in den kreisfreien Städten 2018					
	SGB II-Quote ¹⁾	Kinderarmut ²⁾	Haushalte mit Kindern ³⁾	Haushalte mit niedrigem Einkommen ⁴⁾	Haushalte mit hohem Einkommen ⁵⁾
	in Prozent				
Darmstadt	10,5	20,8	28,9	48,1	16,7
Frankfurt am Main	10,8	19,2	25,8	49,8	17,2
Kassel	15,0	27,8	22,0	54,8	13,3
Offenbach am Main	15,3	26,8	29,9	51,0	15,9
Wiesbaden	13,9	23,1	26,9	44,5	18,6
Gesamt-Hessen	8,3	15,0	29,0	43,0	22,2

¹⁾ SGB II-Quote: Anteil der Bevölkerung unter 65 Jahren, die Leistungen nach dem SGB II erhalten (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld)
²⁾ Kinderarmut: Anteil der Einwohner bis 14 Jahren, die Leistungen (Sozialgeld) nach SGB II erhalten
³⁾ Haushalte mit Kindern: Anteil der Haushalte, in denen Kinder (Personen unter Jahre und alle ledige Kinder über 18 Jahren ohne eigenen Hausstand) leben
⁴⁾ Haushalte mit niedrigem Einkommen: Anteil der Haushalte mit einem Gesamtnettoeinkommen unter 25.000 Euro pro Jahr.
⁵⁾ Haushalte mit hohem Einkommen: Anteil der Haushalte mit einem Gesamtnettoeinkommen über 50.000 Euro pro Jahr.
 Quelle: Eigene Darstellung; Bertelsmann Stiftung

Ansicht 13: Soziale Lage in den kreisfreien Städten 2018

Im Vergleich der kreisfreien Städte in Hessen hatte Darmstadt die geringste und Offenbach am Main die höchste SGB II-Quote. Bei der Kinderarmut verzeichnete Frankfurt am Main den niedrigsten und Kassel den höchsten Wert. Den zweithöchsten Wert bei der Kinderarmut hatte Offenbach am Main - das ist vor dem Hintergrund des höchsten Anteils an Haushalten mit Kindern besonders problematisch. Die hessischen kreisfreien Städte wiesen bei der SGB II-Quote und der Kinderarmut schlechtere Werte als im hessischen Durchschnitt auf.

In Bezug auf die privaten Haushaltseinkommen ist die Situation in Kassel vergleichsweise kritisch. Kassel hat die höchste Quote an Haushalten mit niedrigem und die niedrigste Quote an Haushalten mit hohem Einkommen. Sowohl für Kassel als auch für Offenbach am Main zeigten sich aus den ausgewählten statistischen Daten im Vergleichsring schwierige soziale Rahmenbedingungen.¹⁶

¹⁶ Die unterschiedlichen Zahlen an Einpersonen-Haushalten sind zu beachten, siehe Abschnitt 1.1.2.

Um die Bedarfsgerechtigkeit sozialer Infrastruktur und Leistungen im Detail zu beleuchten, hat die Überörtliche Prüfung einen Sozialindex erarbeitet.¹⁷ Mit ihm wurden die sozialen Problemlagen und Disparitäten sowie deren Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte analysiert.

Die Untersuchung der kommunalen Sozialausgaben nimmt einen der bedeutendsten Blöcke der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Fokus. Im Jahr 2019 gaben die kreisfreien Städte, Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) rund 5,6 Milliarden Euro für soziale Leistungen aus, was rund einem Viertel der bereinigten Gesamtausgaben aller Kommunen im Land Hessen entsprach.¹⁸

Die Analyse kommunaler Sozialausgaben in den fünf Großstädten sowie den Landkreisen Hessens leistet in diesem Zusammenhang eine Hilfestellung zur vertieften Haushaltsanalyse. Zielsetzung ist es, zu analysieren, in welchem Umfang strukturelle Einflussfaktoren hierbei ihre Wirkung entfalten. Die Verdichtung zum Hessischen Sozialindex soll eine bisher nicht bekannte Form der Zusammenfassung sozialer Problemlagen von Kommunen bieten und großräumige Vergleiche ermöglichen. So kann der Hessische Sozialindex als Indikator für die Notwendigkeit von Handlungsbedarfen und entsprechenden Maßnahmenpaketen im Bereich der Sozialpolitik dienen.

Zur Herleitung des Hessischen Sozialindex werden die fiskalisch bedeutsamsten Teile der kommunalen Sozialausgaben einbezogen, sowohl nach dem SGB II (Kosten der Unterkunft), dem SGB VIII (stationäre Jugendhilfe) als auch nach dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Hilfe zur Pflege). Die datenseitige Grundlage des Hessischen Sozialindex beruht vollständig auf Daten der amtlichen Statistik und ist somit neutral und unabhängig von subjektiven Bewertungen und Einschätzungen.¹⁹

Grundsätzlich repräsentiert der Hessische Sozialindex die über die ausgewählten Sozialleistungen hinweg zusammengefasste Falldichte. Somit wird ein Maß dafür geschaffen, wie viele ausgabenrelevante Fälle (Leistungsempfänger, Bedarfsgemeinschaften etc.) in einem Landkreis bzw. einer kreisfreien Stadt im Vergleich zu den übrigen Landkreisen und kreisfreien Städten Hessens vorliegen. Hierzu werden die relevanten Falldichten (Fallzahlen je 1.000 Einwohner) der einzelnen Sozialleistungen so gewichtet, dass sie dem fiskalischen Gewicht entsprechen, das sie repräsentieren. So wird abgesichert, dass die Analyse nicht einseitig bestimmte kommunale Sozialleistungen in den Vordergrund rückt und andere Aspekte übergangen werden.²⁰ Aus den gewichteten Falldichten wird ein Gesamtbelastungsmaß berechnet, das in einen standardisierten Sozialindex übersetzt wird – den Hessischen Sozialindex. Für die Kommune mit der geringsten Ausprägung wird der Wert auf = 1 gesetzt.

17 Eine ausführliche Darstellung zur Herleitung, Zusammensetzung und Aussagekraft des Hessischen Sozialindex mit einer vertieften Auswertung für die fünf kreisfreien Städte in Hessen findet sich im Abschnitt 3.1.

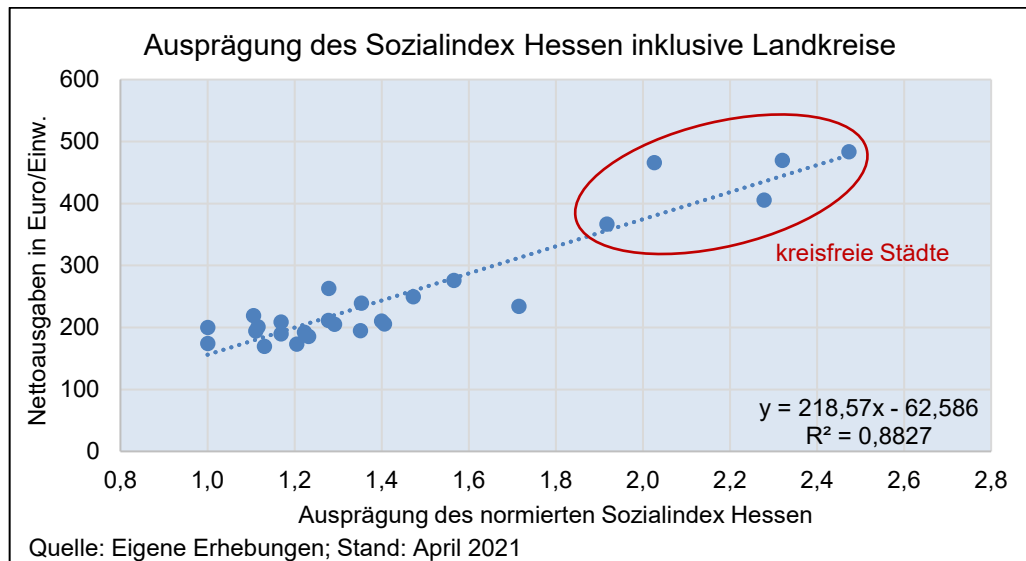
18 Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Es handelt sich insofern um Daten nach der kamerale Abgrenzung. – (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00055439/2140200193244.pdf), abgerufen am 15. November 2020

19 Statistik der Bundesagentur für Arbeit für Ausgaben nach dem SGB II, Sonderauswertung der Jugendhilfestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für Ausgaben und Fallzahlen der stationären Jugendhilfe, Sozialstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für Ausgaben und Fallzahlen im SGB XII. Alle Daten repräsentieren den Datenstand des Jahres 2019. Für die Fallzahlen wurden, sofern nicht vorhanden, auf Basis der vorhandenen Daten Jahresdurchschnitte berechnet.

20 Eine detaillierte Herleitung über Vorgehen und Gewichtung findet sich im Abschnitt 3.1.

Der Landkreis Bergstraße und der Odenwaldkreis liegen hier gleichauf. Für die übrigen 24 kommunalen Körperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) können die gewichteten Falldichten zu diesem Referenzwert ins Verhältnis gesetzt werden. Der höchste Sozialindex liegt für die kreisfreie Stadt Kassel vor (2,47).

Wie sich der Zusammenhang zwischen dem Hessischen Sozialindex und den Gesamtausgaben in Euro je Einwohner darstellt, ist in Ansicht 14 verdeutlicht.



Ansicht 14: Ausprägung des Sozialindex Hessen inklusive Landkreise

Klar wird einerseits, dass der Sozialindex einen hohen Erklärungsgrad für die Unterschiede in den Sozialausgaben hat. Fast 90 Prozent der Unterschiede zwischen den Pro-Kopf-Nettoausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte für Sozialleistungen können technisch durch Ausprägungen des Hessischen Sozialindex erklärt werden ($R^2=0,88$).²¹ Je Zehntelpunkt des Sozialindex Hessen (z. B. von 1,4 auf 1,5) steigen die erwarteten Netto-Sozialausgaben um 21,86 Euro je Einwohner.

Andererseits ist deutlich erkennbar, dass sich die Gruppe der kreisfreien Städte deutlich gegenüber den Landkreisen abhebt. Die höheren Sozialausgaben gehen für die fünf Großstädte vor allem mit erheblich höheren Falldichten einher. Dies bedeutet, dass die Mehrbelastungen der kreisfreien Städte maßgeblich auf die Unterschiede in den Fallzahlen zurückgeführt werden können.²²

Mit Blick auf die einzelnen Leistungen zeigt sich insbesondere für die Gruppe der kreisfreien Städte, dass es keine Stadt gibt, die durchgängig über alle Leistungsarten hinweg außergewöhnlich stark belastet ist. Vielmehr mischen sich im Gesamtergebnis über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen bei den Einzelleistungen. Insbesondere Offenbach am Main, das in der Vergangenheit

21 Das Bestimmtheitsmaß R^2 gibt Auskunft über den Anteil der Varianz der abhängigen Variable, der durch die unabhängige Variable erklärt werden kann und beschreibt somit die Eignung des linearen Regressionsmodells. R^2 nimmt Werte zwischen 0 (kein linearer Zusammenhang) und 1 (perfekter linearer Zusammenhang) an.

22 Es können rund 90 Prozent der Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten in Hessen auf die Unterschiede in den Fallzahlen zurückgeführt werden. Frankfurt ist ein Sonderfall (Hessischer Sozialindex: 2,03; Nettoausgaben: 466 Euro je Einwohner). Vorrangig durch besonders hohe Fallkosten im Bereich der Hilfe zur Pflege liegen die Nettoausgaben der Stadt Frankfurt am Main im untersuchten Sozialbereich rund 20 Prozent höher als es die Sozialstruktur erwarten lässt.

oft im Fokus stand, zeigt im landesweiten Vergleich zwar eine überdurchschnittliche, allerdings nicht die höchste Belastung (Hessischer Sozialindex: 2,32; Nettoaussgaben: 470 Euro je Einwohner).²³

Die vertiefte Analyse für die fünf kreisfreien Städte zeigt gleichsam die methodischen Grenzen der Systematik auf. Diese liegt nicht nur in der insgesamt geringen Anzahl von Datenpunkten begründet, sondern auch in der Qualität und Verfügbarkeit der amtlichen Sozialstatistik. Diese Limitationen sind bei der Dateninterpretation zu berücksichtigen.

Im Zuge weiterführender Auswertungen hat sich zudem klar herausgestellt, dass der Falldichte der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II ein zentraler Stellenwert als Repräsentant für die kommunale Belastung durch Sozialausgaben zukommt. Es ist eine intensive Ausstrahlungswirkung der SGB II-Leistungsdichte auf andere kommunale Sozialleistungen festzustellen, beispielsweise auf die stationären Jugendhilfeleistungen und die Leistungen der Hilfe zur Pflege. Prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse sowie ein höheres Armutsrisiko bilden sich in dieser Maßzahl wie unter einem Brennglas ab. In der Gegenwart kann die (mietgewichtete) Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II folglich sehr gut als Index der sozialen Problemlagen interpretiert und genutzt werden. Perspektivisch sollte angesichts der Dynamik in den kommunalen Sozialleistungen eher ein zusammengesetzter Index wie der hergeleitete Hessische Sozialindex genutzt werden. Während die kommunalen Leistungen der Hilfe zur Pflege sowie der Jugendhilfe stetig und unabhängig von der konjunkturellen Lage wachsen, sinken die SGB II-Quoten tendenziell und können daher voraussichtlich in der Zukunft die Informationsfunktion schlechter erfüllen als bisher. Diese Lücke kann der Hessische Sozialindex füllen.

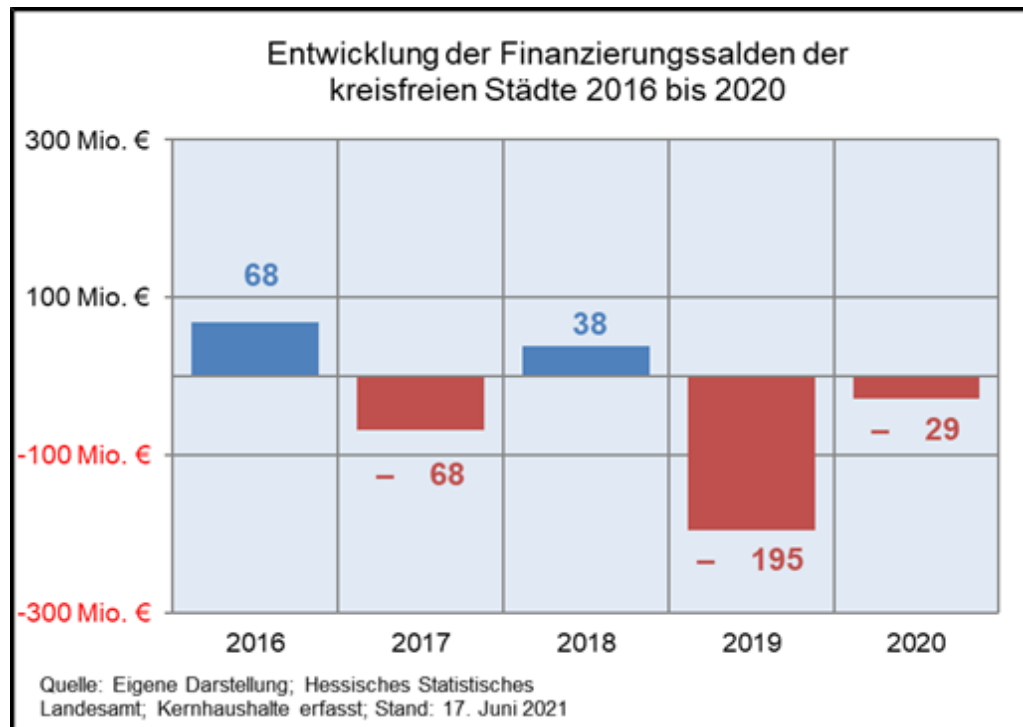
23 Die höchste Belastung unter den Großstädten hat Kassel (Hessischer Sozialindex: 2,47; Ausgaben: 484 Euro je Einwohner).

1.2 Finanzielle Leistungsfähigkeit

1.2.1 Haushaltssituation

Eine Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo.²⁴ Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Verschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben.²⁵

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der kreisfreien Städte in Hessen im Jahr 2020 einen negativen Finanzierungssaldo von 29 Millionen Euro (Ansicht 15). Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Verbesserung um 165 Millionen Euro.²⁶



Ansicht 15: Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020

24 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).

25 In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich primär auf das Ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung), abstellt. Der Finanzhaushalt ist ausgeglichen, wenn der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen Hessenkasse geleistet werden können; soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind. Da Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt werden, können finanzstatistisch auch keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung getroffen werden.

26 Zur Analyse der Einnahmen und Ausgaben siehe Kommunalbericht 2021 (LT-Drs. 20/6484 vom 19. November 2021).

1.2.2 Haushaltsentwicklung im Prüfungszeitraum

Ein jahresbezogenes ausgeglichenes Ordentliches Ergebnis gilt als Kernelement des Haushaltsausgleichs. Ressourcenaufkommen und -verbrauch vor Ort stehen im Einklang. Dauerhaft negative Ordentliche Ergebnisse führen hingegen zwangsläufig zu Eigenkapitalverzehr. Dies widerspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit und würde politische Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft schmälern. Ansicht 16 zeigt die Entwicklung des Ordentlichen Ergebnisses der fünf kreisfreien Städte.

Ordentliche Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2019					
	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. €				
Darmstadt	0,2	2,2	0,7	1,8	29,8
Frankfurt am Main	182,9	39,8	-181,3	-21,4	-109,4
Kassel	50,6	42,0	39,8	25,8	8,9
Offenbach am Main	-23,6	48,8	-13,1	29,5	6,0
Wiesbaden	15,5	58,7	86,9	4,4	-57,6
Jahresbezogenes Ordentliches Ergebnis					
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 16: Ordentliche Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2019

In der Mehrzahl der geprüften Jahre erreichten die Großstädte Überschüsse im Ordentlichen Ergebnis. Frankfurt am Main hatte indes in drei von fünf Jahren Defizite im Ordentlichen Ergebnis, die sich in diesen drei Jahren auf über 300 Millionen Euro summierten. Frankfurt am Main konnte auf eine bilanzielle Rücklage zurückgreifen. Das entspricht solange den Regelungen zum Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis, wie genügend Rücklagen aus vorangegangenen Jahren vorhanden sind. Diese Rücklagen können rein formal zur Deckung des Fehlbedarfs/Fehlbetrags herangezogen werden.

Gleichwohl ist unter dem Blickwinkel der künftigen finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen, unter welchen Rahmenbedingungen es in Frankfurt am Main zu einem Abschmelzen der Rücklage gekommen ist. So handelt es sich 2017 bis 2019 noch um Jahre vor der Corona-Pandemie mit vergleichsweise hohen Steuererträgen. In diesen wirtschaftlich guten Jahren wurden Aufwendungen getätigt, die selbst mit diesen hohen Erträgen nicht gedeckt werden konnten. Mit Investitionen, Personal und Standards wurden finanzielle Vorbelastungen künftiger Haushalte geschaffen, die selbst unter glänzenden Rahmenbedingungen nicht getragen werden konnten. Trotz des formalen Ergebnisausgleichs aufgrund der vorhandenen Rücklagen ist der Haushalt in ein Ungleichgewicht gekommen. Die Corona-Pandemie und ihre Folgen trifft damit einen vorbelasteten Haushalt.

1.2.3 Haushaltsentwicklung nach der Ergebnisplanung

Nach § 1 Absatz 4 Nr. 11 GemHVO sind Städte, Gemeinden und Landkreise verpflichtet, Finanzstatusberichte als Anlage zu ihren Haushaltsplänen aufzustellen.

In diesen Finanzstatusberichten sind Angaben zu den seitens der Kommunen erwarteten fünfjährigen Ergebnisentwicklungen nach § 101 Absatz 1 HGO im

mittelfristigen Finanzplanungszeitraum enthalten.²⁷ Damit ist ein Blick auf die erwartete Haushaltsentwicklung möglich. Ansicht 17 zeigt für die fünf kreisfreien Städte die nach ihren Finanzstatusberichten 2021 erwarteten Ordentlichen Ergebnisse.

Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2020 bis 2024						
	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
	in Mio. €					in Mio. €
Darmstadt	19,0	-38,8	6,0	-6,1	2,0	-17,9
Frankfurt am Main	-137,0	-97,3	-75,1	-38,1	-25,0	-372,5
Kassel	14,3	8,6	-18,5	0,1	2,3	6,8
Offenbach am Main	11,6	5,7	-0,1	-1,1	-3,3	12,8
Wiesbaden	0,1	-76,6	-64,6	-33,6	-4,1	-178,8

Quelle: Eigene Darstellung; Finanzstatusberichte 2021
(zur Verfügung gestellt vom HMdIS bzw. RP Kassel)

Ansicht 17: Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2020 bis 2024

Mit Ausnahme von Offenbach am Main erwarten die kreisfreien Städte für den Mehrjahreszeitraum Defizite im Ordentlichen Ergebnis. Die für diesen Zeitraum mit Abstand kritischste Situation ist in Frankfurt am Main vorzufinden. Die erwarteten Fehlbedarfe summieren sich dort auf über 370 Millionen Euro. Da die Entwicklung der Corona-Pandemie noch immer als dynamisch zu bezeichnen ist, wird sich in den kommenden Jahren zeigen, ob die Planungen realistisch waren.

Drohender Rücklagenabbau in Frankfurt am Main

Nach dem Finanzstatusbericht 2021 hatte Frankfurt am Main Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum 31. Dezember 2020 von 372,7 Millionen Euro. Nach der Ergebnisprognose in Ansicht 17 wäre bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums in 2024 die Rücklage weitgehend aufgebraucht. In Folge des von der Stadt prognostizierten Rücklagenabbaus ist von einer zunehmend negativen Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit auszugehen.

Gerade für Frankfurt am Main bestehen quantitativ hohe Risiken. In der Stadt kommen zwei Effekte zusammen: Zum einen die hohe Bedeutung der konjunkturenanfälligen Gewerbesteuer und zum anderen die bereits in den Vorjahren geschaffenen hohen langfristigen aufwandseitigen Belastungen für den Haushalt. Die aufgezeigte Problematik sollte vor dem Hintergrund der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der voraussichtlichen Rücklagenentwicklung zwingend bei künftigen Entscheidungen, zum Beispiel über den geplanten Neubau von Oper und Schauspiel in Frankfurt am Main, berücksichtigt werden.²⁸

²⁷ Zu Vor- und Nachteilen der Verwendung dieser Zahlen vgl. Kommunalbericht 2020 (Vier- und dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 21.

²⁸ Vgl. Abschnitt 2.4.10

1.2.4 Gewerbesteuerentwicklung als Hauptertragsquelle

Für die Summe der hessischen Städte und Gemeinden ist die Gewerbesteuer die mit Abstand aufkommensstärkste Steuerart. Das Aufkommen der Gewerbesteuer lag im Jahr 2020 bei 4,08 Milliarden Euro (netto).²⁹ Obwohl die Gewerbesteuererträge in Summe quantitativ bedeutsamer als die Einkommensteueranteile sind (3,70 Milliarden Euro), erzielten im Jahr 2020 insgesamt 375 hessische Städte und Gemeinden höhere Einnahmen aus den zugewiesenen Einkommensteueranteilen als aus der Gewerbesteuer (netto).³⁰

Dies bedeutet, dass in 89 Prozent der hessischen Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil die bedeutendere Steuerart war. Unter den kreisfreien Städten traf dies nur auf die Stadt Offenbach am Main zu. Der Einkommensteueranteil (56,4 Millionen Euro) übertraf in Offenbach am Main die Netto-Gewerbesteuererträge (42,5 Millionen Euro) um beinahe 14 Millionen Euro. In den übrigen vier Großstädten waren die Netto-Gewerbesteuererträge größer als der Einkommensteueranteil.

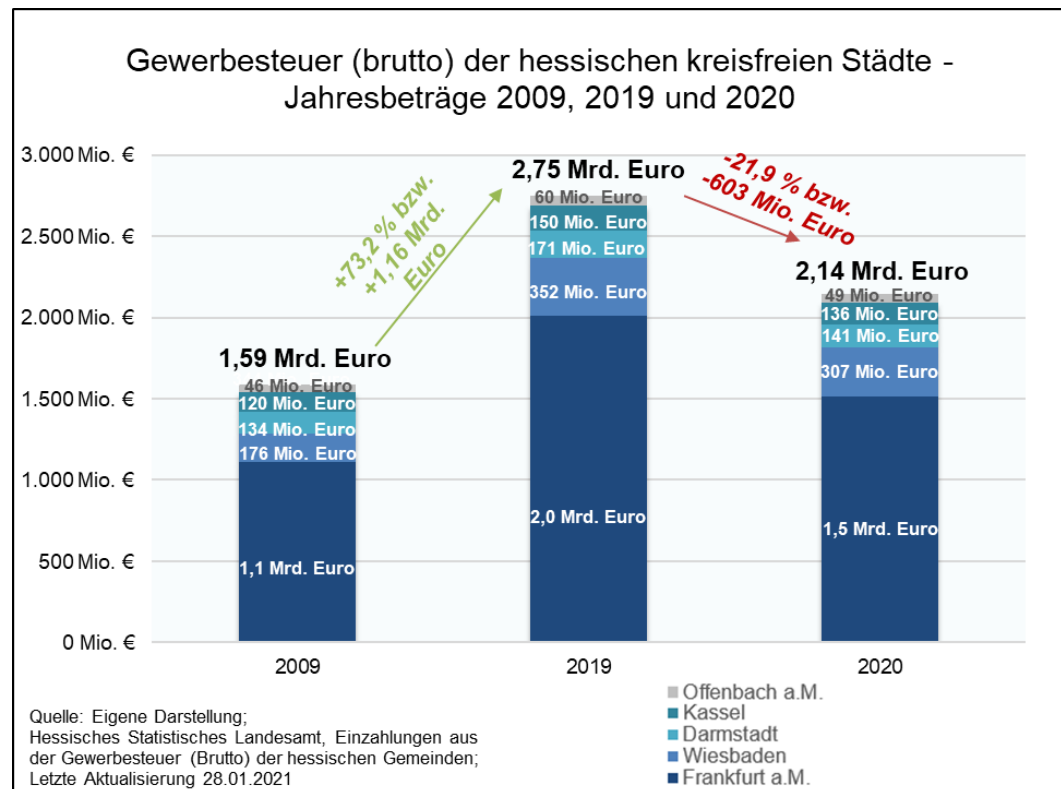
Das Aufkommen der Gewerbesteuer des Jahres 2020 stand unter dem Einfluss der Corona-Pandemie. Ansicht 18 nimmt einen Vergleich mit dem Vorkrisenjahr 2019 und dem Jahr 2009 als „Vergleichskrisenjahr“ vor. Dabei steht fest, dass die Corona-Pandemie unter anderem aufgrund heterogener Ursachen, Rahmenbedingungen und Bewältigungsstrategien nicht mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 verglichen werden kann. Die Analyse der Gewerbesteuerentwicklung macht jedoch einen Teil der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf die Kommunen greifbar.³¹

29 Ohne Abzug der sog. „Heimatumlage“. Die Brutto-Gewerbesteuererträge lagen bei 4,45 Milliarden Euro.

30 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Steuereinzahlungen 2020 der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 1. April 2021. Berechnung mangels statistischer Daten ohne Heimatumlage. Die Gewerbesteuer-Kompensationsmittel sind ebenso nicht erfasst.

Im Vergleich zum Vorkrisenjahr sind auf dieser Makro-Ebene kaum Veränderungen ersichtlich: In 2019 war in 87 Prozent der Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil die bedeutendste Steuerart. Vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 57.

31 Es waren und sind sowohl Ertrags- als auch Aufwandseite der Kommunen von der Corona-Pandemie betroffen. Vgl. zu einer ersten Einschätzung Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 54 ff.



Ansicht 18: Gewerbesteuer (brutto) der hessischen kreisfreien Städte – Jahresbeträge 2009, 2019 und 2020

Erzielten die hessischen kreisfreien Städte im Jahr 2020 Gewerbesteuererträge von 2,14 Milliarden Euro, waren es 2019 noch 2,75 Milliarden Euro. Das ist ein Rückgang um 21,9 Prozent bzw. 603 Millionen Euro. Trotzdem liegt das Aufkommen noch deutlich über dem der Wirtschafts- und Finanzkrise des vorherigen Jahrzehnts. In 2009 war das Gesamtgewerbesteueraufkommen mit nur 1,59 Milliarden Euro deutlich geringer als im ersten Corona-Jahr 2020.³² Ein Großteil des Gewerbesteuerrückgangs von 2019 auf 2020 entfällt auf die Stadt Frankfurt am Main (knapp 500 Millionen Euro).

Die aktuellen Plan-Daten der Gewerbesteuer für das Jahr 2021 zeigt Ansicht 19.

32 Das Brutto-Aufkommen ist nicht in Gänze vergleichbar. Es sind keine „Preisbereinigungen“ vorgenommen worden. Hebesatzunterschiede im Zeitverlauf sind nicht berücksichtigt.

Relevanz der Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten 2021						
	Maßeinheit	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Gewerbesteuer Brutto	Mio. €	168	2.000	132	70	337
	€/Ew. ¹⁾	1.051	2.620	653	537	1.210
Gewerbesteuer Netto ²⁾	Mio. €	147	1.753	114,9	61	295
	€/Ew. ¹⁾	919	2.297	569	468	1.059
Anteil Brutto-Gewerbesteuer an Steuerträgen ³⁾ gesamt	%	49	68	44	37	52
Anteil Brutto-Gewerbesteuer an ordentlichen Erträgen gesamt ⁴⁾	%	24	48	16	13	26

¹⁾ Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019
²⁾ Inkl. Abzug Heimatumlage
³⁾ Steuern und steuerähnliche Erträge
⁴⁾ Ohne Finanzerträge
Hinweis: Es handelt sich hierbei ausschließlich um Plan-Zahlen. Ist-Daten können im Einzelfall erheblich von den Plan-Zahlen abweichen.
Quelle: Eigene Darstellung; Finanzstatusberichte 2021 (zur Verfügung gestellt vom HMdIS bzw. RP Kassel)

Ansicht 19: Relevanz der Gewerbesteuer in den kreisfreien Städten 2021

Frankfurt am Main ist hinsichtlich des Gewerbesteueraufkommens das Schwergewicht unter den kreisfreien Städten in Hessen. Sowohl absolut als auch in Euro je Einwohner übertreffen die Plan-Werte bei weitem die Zahlen der anderen Kommunen. Die hohe Relevanz für den Gesamthaushalt wird an den Anteilen der Brutto-Gewerbesteuer an den Steuerträgen (68 Prozent) sowie an den ordentlichen Erträgen insgesamt (48 Prozent) deutlich. Kommunen mit einer solch hohen Abhängigkeit von Gewerbesteuererträgen sollten sich dem Volatilitätsrisiko bewusst sein. Es gilt, in wirtschaftlich guten Jahren Vorsorge für schwierigere Jahre zu betreiben.³³

In Offenbach am Main spielt die Gewerbesteuer eine vergleichsweise kleinere Rolle für den Gesamthaushalt. Dort beträgt der Anteil der Brutto-Gewerbesteuer an den Steuerträgen 37 Prozent. Von den ordentlichen Erträgen insgesamt entfallen nur 13 Prozent auf die Gewerbesteuer.

Hohe Gewerbesteuererträge sind Fluch und Segen zugleich

33 Vgl. exemplarisch zu einem Modell „Sonderrücklage Gewerbesteuer“ die Ausführungen der 217. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ – Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 143 ff.

1.2.5 Geldschulden und Finanzvermögen

Mit der kameral geprägten Finanzstatistik werden nur vereinzelt Positionen der Vermögensrechnung erfasst. Das betrifft die Passiv- aber auch die Aktivseite der Vermögensrechnung. Implizite Schulden wie Rückstellungen sind auf der Passivseite nicht berücksichtigt. Vermögensseitig werden ausschließlich Finanzvermögen als kleiner Teil des gesamten kommunalen Vermögens ausgewiesen.³⁴ Damit bleiben weite Teile des kommunalen Vermögens statistisch nicht quantifizierbar.³⁵

Vollständiges Bild
nur durch Gesamt-
abschlüsse möglich

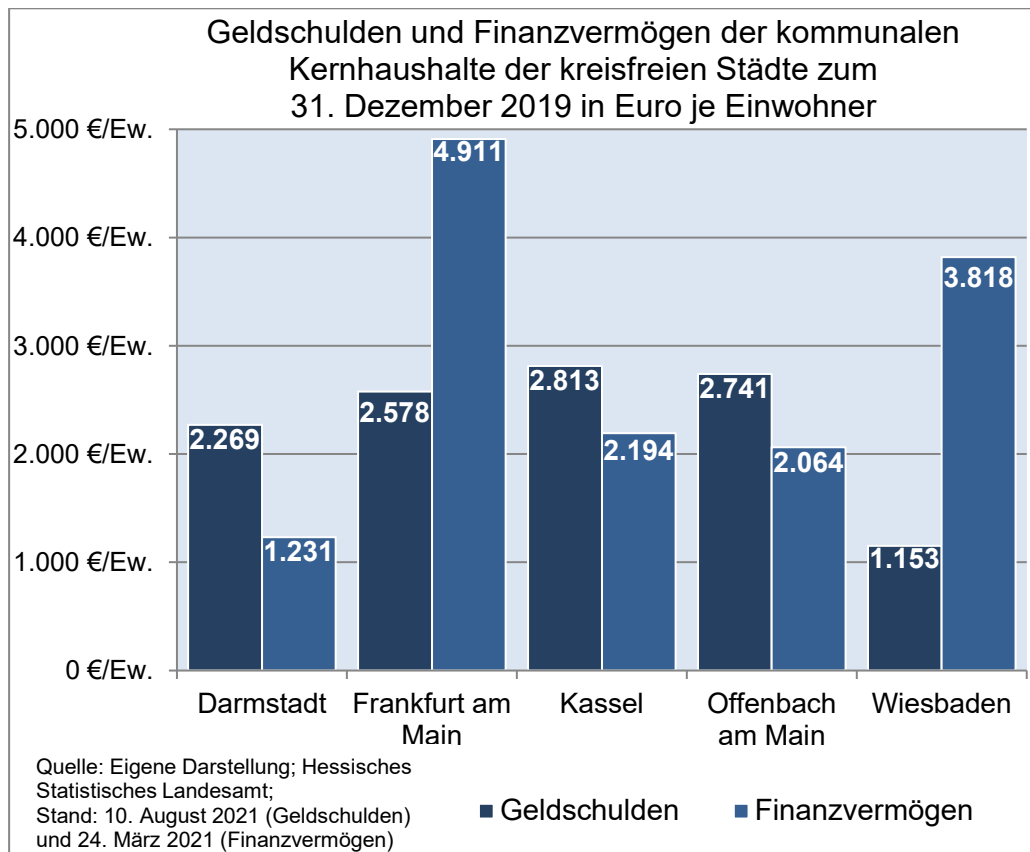
Eine vollständige Erfassung von Vermögen und Schulden ermöglicht für den Kernhaushalt der doppelte Jahresabschluss. Im Falle von erheblichen Auslagerungen aus dem Kernhaushalt lässt sich durch einen Gesamtabschluss ein noch aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldungs- und Vermögenssituation gewinnen.³⁶

Im Kernhaushalt hatten die kreisfreien Städte zum 31. Dezember 2019 in Summe Geldschulden von 2.332 Euro je Einwohner. Diesen Geldschulden stand ein Finanzvermögen von 3.729 Euro je Einwohner gegenüber. Die einzelgemeindliche Gegenüberstellung zeigt Ansicht 20.

34 Auskunftspflichtig zur Statistik des Finanzvermögens sind nur die Einheiten des Staatssektors (Kern- und Extrahaushalte).

35 Mit Wirkung zum 1.1.2022 wird das Finanz- und Personalstatistikgesetz geändert (Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I Nr. 29 vom 9.6.2021, S. 1401). Ab dem Jahr 2025 tritt demnach eine doppelte Finanzstatistik in Kraft. Dadurch wird ein Gesamtbild für das doppelbuchende kommunale Deutschland möglich. Neben der bisherigen Finanzrechnung in der Jahresrechnungsstatistik werden in Zukunft auch Daten zur Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung erhoben.

36 Seit der Novellierung der HGO im Mai 2020 sind unter anderem Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern von der Pflicht befreit, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Vgl. § 112b Absatz 1 HGO (eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)). Dieser Befreiungstatbestand trifft nicht auf die fünf hessischen Großstädte zu.



Ansicht 20: Geldschulden und Finanzvermögen der kommunalen Kernhaushalte der kreisfreien Städte zum 31. Dezember 2019 in Euro je Einwohner³⁷

Mit 4.911 Euro je Einwohner hatte Frankfurt am Main im Kernhaushalt das höchste Finanzvermögen der kreisfreien Städte zum 31. Dezember 2019. Darmstadt verzeichnete mit 1.231 Euro je Einwohner den geringsten Pro-Kopf-Wert (siehe auch Ansicht 21).

37 Für die hessischen Kernhaushaltsschulden wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapierschulden und Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen. Das heißt, bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat.

Finanzvermögen der kreisfreien Städte im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2019							
		Gesamt	davon:	davon:	davon:	davon:	davon:
			Bargeld und Einla- gen	Wertpa- piere und Finanz- derivate	Auslei- hungen (verge- bene Kredite)	Anteils- rechte	Sons- tige For- derun- gen
Darmstadt (159.878 Ew.)	Mio. €	196,8	10,0	-3,6	30,4	71,5	88,4
	€/Ew.	1.231	63	-23	190	447	553
Frankfurt am Main (763.380 Ew.)	Mio. €	3.748,7	162,1	22,7	875,7	2.229,2	459,1
	€/Ew.	4.911	212	30	1.147	2.920	601
Kassel (202.137 Ew.)	Mio. €	443,5	12,8	0,0	250,1	104,8	75,7
	€/Ew.	2.194	64	0	1.237	519	375
Offenbach am Main (130.280 Ew.)	Mio. €	268,9	47,6	0,0	63,6	105,2	52,4
	€/Ew.	2.064	365	0	489	808	402
Wiesbaden (278.474 Ew.)	Mio. €	1.063,1	275,9	0,0	159,8	502,9	124,4
	€/Ew.	3.818	991	0	574	1.806	447
Gesamt	Mio. €	5.720,9	508,5	19,0	1.379,6	3.013,7	800,1
	€/Ew.	3.729	331	12	899	1.964	522

Es ergeben sich geringe Rundungsdifferenzen; Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019
Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt (Stand: 24. März 2021)

Ansicht 21: Finanzvermögen der kreisfreien Städte im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2019

In Summe der Kreisfreien entfielen 52,7 Prozent des Finanzvermögens auf Anteilsrechte. Unter die Anteilsrechte fallen Investmentzertifikate, börsennotierte Aktien, nicht börsennotierte Aktien und sonstige Anteilsrechte.

Darmstadt hatte mit 10,0 Millionen Euro bzw. 63 Euro je Einwohner den geringsten Bestand an Bargeld und Einlagen. Hervorzuheben ist die Landeshauptstadt Wiesbaden. Sie hatte mit 275,9 Millionen Euro bzw. 991 Euro je Einwohner den mit Abstand höchsten Bestand an diesen Mitteln.

Wiesbaden und der Greensill-Fall

Nach eigenen Angaben hat die Landeshauptstadt Wiesbaden bei „der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) mit einem Moratorium belegten Bremer Greensill-Bank [...] Termingelder in einer Gesamthöhe von 15 Millionen Euro angelegt. Dazu kommt eine Termingeld-Anlage der städtischen TriWiCon in Höhe von fünf Millionen Euro. [...] Die jüngste städtische Anlage in Höhe von zehn Millionen Euro datiert vom 23. November 2020 [...], die zweite in Höhe von fünf Millionen Euro vom 15. August 2019. [...] Die Termingeldanlage der TriWiCon in Höhe von fünf Millionen Euro erfolgte im Februar 2021.“³⁸

Land und Kommunen profitieren im Falle der Geldschuldenaufnahme in Bezug auf ihre Haushaltsbelastungen aktuell von den niedrigen Zinsniveaus. Anders verhält es sich bei Geldanlagen. Mit der Insolvenz der Greensill-Bank zeigt sich deutlich, dass mit der Zinsentwicklung und ihren Folgen auch Risiken für Geldanlagen verbunden sind. Unabhängig von einer Bewertung der Einzelfälle in Bezug auf ein etwaiges eigenes Verschulden muss festgestellt werden, dass

38 Pressemitteilung der Landeshauptstadt Wiesbaden vom 9. März 2021, Stadt Wiesbaden von Greensill-Moratorium betroffen, unter https://www.wiesbaden.de/guiapplications/newsdesk/publications/Landeshauptstadt_Wiesbaden/141010100000399597.php (abgerufen am 22. April 2021).

neben Wiesbaden einzelnen weiteren Kommunen finanzielle Schäden in Millionenhöhe drohen.³⁹

Das hessische Gemeindegewirtschaftsrecht gibt den Kommunen den jeweiligen Rahmen vor, in dem sie ihre Geldanlagen tätigen können. Generell ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten – gerade vor dem Hintergrund des Wegfalls der freiwilligen Einlagensicherung bei Privatbanken in Bezug auf kommunale Geldanlagen. Rechtlich wird verlangt, dass die Anlage einen angemessenen Ertrag erzielt und die Geldbestände bei Bedarf verfügbar sind.

Bedeutung und
Notwendigkeit
sicherer
Geldanlagen

Erlass zu Geldanlagen und Einlagensicherung

In den Hinweisen des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018⁴⁰ wird darauf hingewiesen, dass Einlagen mit § 92 Absatz 2 HGO⁴¹ und § 108 Absatz 2 HGO⁴² vereinbar sind, wenn die Kommunen sicherstellen, dass die Sicherheit Vorrang vor dem möglichen Ertrag hat.

Ebenso verweist der Erlass auf eine angemessene Mischung und Streuung von Geldanlagen auf verschiedene Kreditinstitute. Die Kommune hat Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen (inklusive des erforderlichen Ratings der Gesamt- und Einzelanlage) sowie die Verwaltung der Geldanlagen durch die Kommune und regelmäßige Berichtspflichten regeln, zu erlassen. Diese Richtlinien sind von der kommunalen Vertretungskörperschaft zu beschließen. Dies gilt ebenso für kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Weder die Anlagerichtlinien noch die einzelnen Einlagen der Kommune auf Grund der Richtlinie unterliegen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Der Aufsichtsbehörde sind die Anlagerichtlinien zur Kenntnis zu geben.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung darf auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen nicht vergessen werden, dass die durch die Kommunen verwalteten Finanzmittel letztlich nur treuhänderisch vom Steuerbürger überlassen wurden. Die Sicherheit der Anlage genießt daher oberste Priorität (Grundsatz Sicherheit vor Ertrag). Geringe Zinsen oder Verwarentgelte verpflichten die Kommunen keinesfalls vor dem Hintergrund des Wunsches der Zinserzielung sowie mit Blick auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung, ein erhöhtes Risiko bei Geldanlagen einzugehen.

Die Beurteilung der Sicherheit obliegt der Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung: Im Vorfeld einer jeden Anlageentscheidung ist das Risiko der Geldanlage zu untersuchen und zu dokumentieren. Marktveränderungen nach Abschluss sind ebenfalls relevant. Eine Prüfung berücksichtigt zum einen das Anlageprodukt und das Anlageportfolio selbst, zum

39 Nach Angaben des HMdIS (auf Basis einer Abfrage bei den Aufsichtsbehörden) haben sechs hessische Städte und Gemeinden insgesamt 82 Millionen Euro bei der Greensill Bank angelegt. Landkreise haben demnach keine Geldeinlagen bei der Greensill Bank. Vgl. Kleine Anfrage [...] vom 11. März 2021, Geldanlagen hessischer Kommunen bei der Greensill Bank AG, und Antwort Minister des Innern und für Sport, LT-Drs. 20/5300 vom 18. Mai 2021.

40 Veröffentlicht im StAnz. 27/2018, S. 787.

41 § 92 HGO- Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

42 § 108 HGO- Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

(2) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

anderen umfasst sie zusätzlich die wirtschaftliche Gesamtlage des vorgesehenen Anlageinstituts. Mit einer Anlagenrichtlinie sollten Kommunen in diesem Sinne Sicherheitskriterien festlegen und sich dann auch an diese halten.

Die zum 1. November 2019 in Kraft getretene Anlagerichtlinie von Wiesbaden greift den Erlass des Hessischen Innenministeriums und den fehlenden Einlagenschutz bei Privatbanken direkt auf.⁴³ Nach Ziffer 7 der Anlagerichtlinie sollen Anlagen in der Regel nicht über der Maximalgrenze von zehn Millionen Euro erfolgen. Anlagen bei Instituten ohne Einlagensicherung bedürfen nach Ziffer 8 der Anlagerichtlinie einer besonderen Sorgfaltspflicht. Und nach Ziffer 10 der Anlagerichtlinie soll ebenso die mediale Berichterstattung für Anlageentscheidungen berücksichtigt werden. Sachgerecht wäre, wenn die Kommune die selbst gesetzte Vorgabe dann auch umsetzt.

Selbst die besten Richtlinien und ihre Umsetzung in der Praxis werden gleichwohl nicht alle Risiken von Geldanlagen beseitigen können. Sie können hingegen die Wahrscheinlichkeit von Verlusten reduzieren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, die noch keine Anlagerichtlinie beschlossen haben, dies umgehend nachzuholen. Die Sicherheit der Anlage sollte dabei oberste Priorität haben.

1.2.6 Nettoinvestitionen

Finanzstatistisch lässt sich das Bild über die kommunale Investitionstätigkeit nicht vollständig nachzeichnen. So werden die Abschreibungen auf das Anlagevermögen nicht erfasst. Durch Heranziehen der Jahres- bzw. Gesamtabschlüsse kann die getätigte Investitionstätigkeit einer einzelnen Kommune jedoch analysiert werden.⁴⁴

Das geplante Investitionsverhalten einer Kommune lässt sich unter anderem durch die einschlägigen Angaben in den Finanzstatusberichten entnehmen. Über den 5-Jahres-Planungszeitraum lassen sich die Nettoinvestitionen bestimmen.⁴⁵ Schematisch ist die Methode in Ansicht 22 abgebildet.

43 Sie löste nach Ziffer 15 ebenso die vorher gültige Version vom 7. Januar 2019 ab und gilt nicht für Geldanlagen, die vor ihrem Inkrafttreten bereits bestanden.

44 Vgl. auch die Analyse der Reinvestitionsquoten unter Abschnitt 2.3.1. Die dort dargestellten prozentualen Reinvestitionsquoten zeigen, inwiefern die Investitionen in das Anlagevermögen den Werteverlust durch die Abschreibungen ausgleichen. An dieser Stelle geht es hingegen um die Bestimmung des absoluten Werteverzehres bzw. -zuwachses des kommunalen Anlagevermögens unter zusätzlicher Berücksichtigung der Desinvestitionen.

45 Folgende Limitationen sind bei dieser Untersuchungsmethode zu nennen:

1. Es handelt sich um Planzahlen
2. Es wird nur der Kernhaushalt betrachtet



Ansicht 22: Methode zur Bestimmung der Nettoinvestitionen

Basierend auf diesem Vorgehen zeigt Ansicht 23 die Nettoinvestitionen der kreisfreien Städte nach den Finanzstatusberichten 2021.

Nettoinvestitionen der kreisfreien Städte nach den Finanzstatusberichten 2021						
	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
	in €/Ew.					
Darmstadt	811	1.065	833	475	269	3.453
Frankfurt am Main	581	599	582	279	118	2.160
Kassel	604	135	563	305	784	2.390
Offenbach am Main	499	393	413	343	134	1.780
Wiesbaden	203	201	66	-91	-38	342

Quelle: Eigene Darstellung; Finanzstatusberichte 2021 (zur Verfügung gestellt vom HMdIS bzw. RP Kassel)

Ansicht 23: Nettoinvestitionen der kreisfreien Städte nach den Finanzstatusberichten 2021

Über den gesamten Finanzplanungszeitraum planen alle kreisfreien Städte mit positiven Nettoinvestitionen. Die höchste Gesamtsumme je Einwohner weist Darmstadt aus (3.453 Euro je Einwohner). Der niedrigste Wert fällt hingegen auf die Landeshauptstadt Wiesbaden (342 Euro je Einwohner). Auffällig ist, dass Wiesbaden als einzige Kommune in zwei Jahren (2023 und 2024) negative Nettoinvestitionen vorsieht.

Mit Ausnahme von Kassel weisen alle Großstädte nach den Finanzstatusberichten 2021 in den Jahren ab 2022 ff. tendenziell stark sinkende Nettoinvestitionen aus. Als Grund hierfür sind quantitativ zurückgehende Investitionsauszahlungen für das auf das Haushaltsjahr übernächste folgende Jahr (2023) zu identifizieren.

Ein Blick in Gegenwart und Vergangenheit lässt jedoch Zweifel an der Planungsgenauigkeit der mittelfristig vorgesehenen Investitionsauszahlungen aufkommen. Das belegt ein Vergleich der aktuellen Plan-Daten der Nettoinvestitionen für das Jahr 2021 mit den Werten des letzten Plan-Jahres aus dem Jahr 2018. In den meisten Fällen wurden im Jahr 2018 zwar die Abschreibungen relativ genau vorausprognostiziert, die Höhe der Investitionsauszahlungen aber deutlich unterzeichnet.

Vergleich Abschreibungen und Investitionen nach den Finanzstatusberichten 2018 und 2021 für das Jahr 2021				
	Abschreibungen 2021 in Mio. €		Investitionsauszahlungen 2021 in Mio. €	
	nach FSB 2018	nach FSB 2021	nach FSB 2018	nach FSB 2021
Darmstadt	24,1	25,3	45,0	197,0
Frankfurt am Main ¹⁾	267,6	253,7	389,0	762,0
Kassel	46,3	38,1	230,0	69,7
Offenbach am Main	16,7	21,3	60,0	74,1
Wiesbaden	55,0	50,5	35,0	116,1
Summe	409,6	389,0	758,3	1.218,4

¹⁾ Der Finanzstatusbericht 2018 von Frankfurt am Main lag nur unvollständig vor. Die Daten wurden aus der entsprechenden mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung des Haushaltsplans 2018 entnommen
Quelle: Eigene Darstellung; Finanzstatusberichte 2018 und 2021 (zur Verfügung gestellt vom HMdIS bzw. RP Kassel); Hinweis: Es ergeben sich minimale Rundungsdifferenzen.

Ansicht 24: Vergleich Abschreibungen und Investitionen nach den Finanzstatusberichten 2018 und 2021 für das Jahr 2021⁴⁶

Qualität der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung

Bei Betrachtung der Höhe der geplanten Investitionszahlungen auf Basis der Finanzstatusberichte zeigten sich erhebliche Unterschiede.⁴⁷ Der Vergleich der geplanten Investitionsauszahlungen in Ansicht 24 offenbart: In der Regel⁴⁸ sind – im Gegensatz zu den ziemlich genauen Abschreibungen – die Zahlen zu Investitionen in der mittelfristigen Finanzplanung stark unterzeichnet. Das hat Auswirkungen auf die Höhe der dem Haushalt zugrunde gelegten Folgekosten von Investitionen. Folgekosten von geplanten Investitionen wie Betriebs- und Finanzierungskosten sind in der Ergebnis- und Finanzplanung zu berücksichtigen.⁴⁹

Nur durch eine realistische Planung wird den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit entsprochen. Durch etwaige zu niedrige Ansätze im Investitionsprogramm wird die Haushaltssituation verfälscht wahrgenommen: Folgekosten werden übersehen und der Verschuldungsanstieg wird als zu gering eingeschätzt.

⁴⁶ Aufgrund der untergeordneten Rolle sind die „Desinvestitionen“ hier nicht berücksichtigt.

⁴⁷ Zu weiteren Planungsschwächen in der Ergebnis- und Finanzplanung vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 23.

⁴⁸ Allein in Kassel fallen die Investitionsauszahlungen nach dem FSB 2021 hinter diejenigen aus dem FSB 2018 zurück.

⁴⁹ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) – Sechster Teil –, StAnz. 42/2013, S. 1297.

Vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen auf § 92 Absatz 4 HGO⁵⁰ und § 9 Absatz 4 GemHVO⁵¹ empfiehlt die Überörtliche Prüfung, diese Planungsschwächen im Hinblick auf eine bessere Vorausschau und realitätsnähere Prognosen künftig zu korrigieren.

1.2.7 Metropole Frankfurt am Main

Bedarfsdeckung zur Aufgabenerfüllung ist ein wesentliches Ziel des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Der KFA des Landes Hessen soll alle Kommunen in die Lage versetzen, ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben) sowie ein Mindestmaß an freiwilliger öffentlicher Tätigkeit (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) wahrzunehmen. Hierfür bekommen die einzelnen Kommunen im Bedarfsfall über den Finanzausgleich finanzielle Mittel zur Ergänzung der selbst erwirtschafteten Erträge zugewiesen. Darüber hinaus wird den Kommunen in der Logik des Finanzausgleichs ein Anteil am Steueraufkommen des Landes zugewiesen (Finanzkraftzuschlag). Zur Verstetigung der Finanzausstattung wird ein weiterer Zuschlag (Stabilitätsansatz) gewährt.⁵² Neben den Steuererträgen haben die Zuweisungen aus dem KFA regelmäßig einen wesentlichen Einfluss auf die haushälterischen Handlungsmöglichkeiten einer Kommune.

Ein zweites wesentliches Ziel des KFA ist eine Umverteilung zur Angleichung der Lebensverhältnisse. Mit der Umverteilung über den KFA darf es jedoch nicht zu einer Veränderung der Finanzkraftreihenfolge kommen (Verbot der „Über-Nivellierung“). Das wäre problematisch, weil damit Anreize zur Erzielung eigener Steuererträge reduziert würden.

Der für die Bedarfsmessung relevante Gesamtansatz wird aus der Summe des „Hauptansatzes“ und etwaiger „Ergänzungsansätze“ berechnet.⁵³ Für Frankfurt am Main gilt ein von der reinen Einwohnerzahl abweichender Hauptansatz als gesetzlich verankerter Metropolzuschlag (§ 25 Absatz 2 HFAG⁵⁴). Der Gesetzgeber legte eine erhöhte Einwohnergewichtung von 110 Prozent fest. Auf diese

Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Abweichender Hauptansatz von Frankfurt am Main

50 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.

51 § 9 GemHVO - Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung

(4) Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung soll in den einzelnen Jahren ausgeglichen sein.

52 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 3. Februar 2021 (GVBl. S. 46)

§ 1 Grundsätze

(1) Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die Geldmittel, die erforderlich sind, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben) sowie ein Mindestmaß an freiwilliger öffentlicher Tätigkeit (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) durchzuführen.

(2) Das Land gewährleistet die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus wird ihnen zum Zweck einer angemessenen Finanzausstattung ein Anteil am Steueraufkommen des Landes zugewiesen (Finanzkraftzuschlag). Zur Verstetigung ihrer Finanzausstattung wird ihnen ein weiterer Zuschlag (Stabilitätsansatz) gewährt. [...]

53 Im Jahr 2019 erhielt keine der kreisfreien Städte einen Ergänzungsansatz für den Bevölkerungsrückgang. Einen Ergänzungsansatz aufgrund einer hohen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften erhielten Offenbach am Main und Wiesbaden, da die nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften die durchschnittliche Anzahl in allen kreisfreien Städten um mehr als 5 Prozent überstiegen.

54 § 25 Hauptansatz

(1) Der Hauptansatz einer kreisfreien Stadt entspricht ihrer Einwohnerzahl.

Weise sei gewährleistet, dass der Sonderbedarf, der aus der Metropolstellung der Stadt resultiere, der individuellen Finanzkraft gegenübergestellt werde.

Begründung des Metropolzuschlags im Gesetzentwurf zum KFA 2016

„Die Stadt Frankfurt am Main erhält künftig einen Metropolenzuschlag in Form einer prozentualen Erhöhung ihrer Bevölkerung [...], da sie als Großstadt in einem Ballungsraum neben ihrer eigenen Bevölkerung zu einem signifikanten Anteil auch die Bevölkerung der ganzen Region mit Leistungen versorgt. Aufgrund ihrer Metropolfunktion hält sie in hohem Maße soziale und kulturelle Infrastrukturen vor, die von den umliegenden Gemeinden mitgenutzt werden. Die Höhergewichtung der Einwohner Frankfurts trägt der besonderen Rolle Frankfurts als Kernstadt der Region Rechnung und soll auch dazu dienen, die Herausforderungen einer dynamisch wachsenden Stadt zu berücksichtigen. Denn Frankfurt ist ein bedeutender Wirtschaftsstandort, Arbeitsort und Kulturstadt. Seine vielfältigen Leistungen beschränken sich nicht auf das Gemeindegebiet, sondern wirken auch auf das direkte Umland, die Region und auf das gesamte Land Hessen. Das Wachstum der Bevölkerung Frankfurts führt zu erhöhten Anforderungen an die städtische Infrastruktur, was nicht nur mit Investitionsmaßnahmen in erheblichem finanziellem Volumen, sondern auch mit entsprechenden Folgekosten verbunden ist.“⁵⁵

Als internationaler Bankenstandort mit Sitz der europäischen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank zählt Frankfurt am Main zu den wichtigsten Finanzplätzen der Welt. In Frankfurt am Main sind verschiedene international bedeutende Einrichtungen ansässig. Dazu zählen beispielsweise der Flughafen, die Messe sowie diverse kulturelle Einrichtungen.

Die überdurchschnittliche Nutzung der Kultureinrichtungen im Verhältnis zu den Einwohnern lässt auf eine überregionale Nutzung schließen. Folgende Ansicht zeigt die Besucher kultureller Einrichtungen je Einwohner im Quervergleich.

Besucher Kultureinrichtungen je Einwohner 2018					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Besucher Museen	0,78	3,39	3,99	0,32	0,92
Besucher zoologische und botanische Gärten	1,16	1,93	-	-	0,90
Besucher Theater	1,64	1,77	0,98	0,05	1,03

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2020

Ansicht 25: Besucher Kultureinrichtungen je Einwohner 2018

Die Anzahl der Besucher in Frankfurt am Main lässt in den Bereichen Museen, zoologische und botanische Gärten sowie Theater auf eine überregionale Nutzung der Einrichtungen schließen. Mit Ausnahme der Museen im Vergleich zu Kassel sind die Besucherquoten der Kultureinrichtungen von Frankfurt am Main größer als bei allen anderen Großstädten.

(2) Abweichend von Absatz 1 beträgt der Hauptansatz der Stadt Frankfurt am Main 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

55 Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, LT-Drs. 19/1853 vom 21. April 2015, S. 59.

Frankfurt am Main ist im Hinblick auf die Bevölkerungszahl, das Bevölkerungswachstum, die soziale Infrastruktur,⁵⁶ die kulturelle Infrastruktur⁵⁷ und die ökonomische Kraft⁵⁸ im Vergleich zu den anderen vier kreisfreien Städten in Hessen als Metropole zu qualifizieren. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist der Metropolzuschlag daher grundsätzlich nachvollziehbar. Andere kreisfreie Städte weisen zwar ebenfalls einzelne Merkmale einer Metropole auf, jedoch nicht ansatzweise in der Kumulation wie Frankfurt am Main.

Unabhängig von der Frage der Höhe ist der Metropolzuschlag nachvollziehbar

Gleichzeitig ergeben sich durch die metropolitenen Eigenschaften von Frankfurt am Main Auswirkungen auf das Umfeld der Stadt. Das betrifft zum Beispiel den Zuzug von Einwohnern sowie die Ansiedlung von nationalen und internationalen Unternehmen. Dies kann in der gesamten Region zu höheren Einkommen- und Gewerbesteuererträgen führen. Weitere Folgen dieses Effekts sind beispielsweise zunehmende Verkehrsbelastungen und höhere Mietspiegel.

1.3 Corona-Pandemie und Ausblick

Die Corona-Pandemie hat ab Beginn des zweiten Quartals 2020 zu spürbaren Wirkungen auf alle Lebensbereiche geführt. Im Jahr 2020 spiegelten sich die Wirkungen auf den Haushalt im Wesentlichen im Ergebnishaushalt und hier insbesondere auf der Ertragsseite wider. Die Steuerschätzung für die hessischen Kommunen bis zum Jahr 2023 ging im September 2020 bei mehreren Steuerarten von hohen Verlusten gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2019 aus. Bei der Gewerbesteuer (brutto) wurde ein Rückgang von 1,4 Milliarden Euro erwartet.⁵⁹

Zum Ausgleich der Corona-bedingten Ausfälle der Gewerbesteuer im Jahr 2020 erhielten die hessischen Kommunen entsprechend dem Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen⁶⁰ 1,2 Milliarden Euro von Bund und Land.

Um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt 2020 der Vergleichskommunen zu untersuchen, hat die Überörtliche Prüfung die Haushaltsplanwerte der Gewerbesteuererträge, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte den tatsächlich erreichten Werten des Jahres 2020 gegenübergestellt und die jeweiligen Differenzen ermittelt. Ansicht 26 zeigt die Abweichung der Ist- von den Planwerten und stellt darüber hinaus die Wirkung der Kompensationszahlung dar.

56 Vgl. etwa zur Kinderbetreuung im Quervergleich den Abschnitt 2.4.3 sowie den Berichtsteil zum Sozialindex unter 3.1.

57 Zur Kultur im Quervergleich siehe Abschnitt 2.4.10.

58 Zu den Betätigungen als Teil der städtischen Wirtschaft im Quervergleich siehe exemplarisch Abschnitt 2.3.1.

59 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Steuerschätzung sieht Milliardenausfälle für Hessen wegen Corona-Krise, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/steuerschaetzung-sieht-milliardenausfaelle-fuer-hessen-wegen-corona-krise>, abgerufen am 10. März 2021

60 Hessisches Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 4. September 2020 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Ausgabe 2020, Nr. 46 S. 569-578, - 10. September 2020)

Entwicklung der Ertragsarten und Wirkung der Kompensationszahlung							
	GewSt. - Diff. Plan-Ist 2020 ¹⁾	Kom- pen- sa- tion Bund und Land Hessen	Verblei- bender Über- schuss / Fehlbe- trag	Gemein- deanteil an ESt. - Diff. Plan-Ist 2020 ¹⁾	Öff.- rechtl. Leis- tungs- entgelte - Diff. Plan-Ist 2020 ¹⁾	Summe der Fehlbe- träge bei den drei Ertrags- arten	Ver- blei- bender Über- schuss / Fehlbe- trag
in Millionen Euro							
Darmstadt	-37,2	54,9	17,7	-7,9	-3,5	-48,5	6,4
Frankfurt am Main	-639,0	439,8	-199,2	-28,6	4,0	-663,6	-223,9
Kassel ²⁾	-20,9	22,3	1,5	-3,8	-3,9	-28,6	-6,2
Offenbach am Main	-27,9	23,2	-4,8	-3,9	-2,1	-33,9	-10,8
Wiesbaden	-45,7	51,2	5,5	-17,0	-10,6	-73,3	-22,1
 = Überschuss = Fehlbetrag							
¹⁾ Ist-Daten gemäß Angaben der Städte, Plan-Daten gemäß aufgestellter Haushaltspläne 2020. ²⁾ Zum Erhebungszeitpunkt lagen noch keine verwertbaren Daten vor. Der Vergleich bezieht sich daher auf den Nachtrag zum Haushaltsplan 2020. Quelle: Eigene Erhebungen; Haushaltspläne 2020; Stand: April 2021							

Ansicht 26: Entwicklung der Ertragsarten und Wirkung der Kompensationszahlung

Ansicht 26 zeigt, dass alle Vergleichsstädte geringere Gewerbesteuereinnahmen verzeichneten, als für 2020 geplant. Nach Berücksichtigung der Kompensationszahlungen erzielten Frankfurt am Main und Offenbach am Main einen Fehlbetrag. In Darmstadt, Kassel und Wiesbaden überstieg die erhaltene Kompensationszahlung den Gewerbesteuerausfall.

Auch bei dem Gemeindeanteil der Einkommensteuer und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten lagen die tatsächlichen Erträge fast überall unter den Planwerten für das Jahr 2020. Lediglich in Frankfurt am Main lagen die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte in 2020 über dem Plan.

Unter Berücksichtigung der drei Ertragsarten sowie der erhaltenen Kompensationszahlung von Bund und Land, erzielten vier der verglichenen Städte in 2020 einen Fehlbetrag. Einzig Darmstadt erzielte einen Überschuss in Höhe von 6,4 Millionen Euro.

Eine Spitzabrechnung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen ist vom Land nicht vorgesehen. Allerdings ist im Ansatz eine spätere interkommunale Teilkorrektur über die Schlüsselzuweisungen im KFA zu erwarten. Denn nach § 70a Absatz 1 HFAG gelten als Istaufkommen aus Gewerbesteuer 2020 auch die Kompensationszahlungen.⁶¹ Die Gewerbesteuer-Kompensationsmittel werden dadurch bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Das hat rechnerisch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen an Städte und Gemeinden sowie die Kreisumlage der Städte und Gemeinden an die Landkreise.

Bei der Finanzierungsmaßnahme zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle handelt es sich um den ersten Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets, das mit dem am 1. Dezember 2020 im Entwurf vorgelegten Gesetz zur

⁶¹ Vgl. Georg, Gnädinger, Volk, Wirkung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 84.

Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) auf den Weg gebracht wurde. Um in den Folgejahren eine möglichst ausgewogene Unterstützung der Kommunen zu erreichen, wird die dem Kommunalen Finanzausgleich zugrundeliegende Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2021 bis 2024 in ihrer Höhe festgeschrieben.⁶² Durch die Gewährung der Festbeträge erhalten die Kommunen nach derzeitigem Stand ein um insgesamt 771 Millionen Euro höheres Finanzausgleichsvolumen, als sich nach den Zahlen der Septembersteuerschätzung ergeben würde.⁶³

Unabhängig davon unterstreicht die Corona-Pandemie jedoch die Bedeutung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale. Gerade in und nach Krisenzeiten ist es wichtig, Handlungsspielräume zu schaffen und dauerhaft zu erhalten.

Finanzielle
Leistungsfähigkeit
sicherstellen

62 Die Festschreibung sieht einen linearen Aufwuchs von 6,11 Milliarden Euro in 2021 um jährlich 112 Millionen Euro auf 6,45 Milliarden Euro in 2024 vor.

63 Die zur Finanzierung notwendigen Mittel in Höhe von 771 Millionen Euro werden dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ entnommen. Hierzu werden die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482) zur Stärkung der Kommunen vorgesehen 2,5 Milliarden Euro auf über 3 Milliarden Euro aufgestockt.

Vgl. <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/kommunalpakt-gibt-kommunen-planungssicherheit> (abgerufen am 30. Juni 2021).

2 „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ – 222. Vergleichende Prüfung

2.1 Vorbemerkung

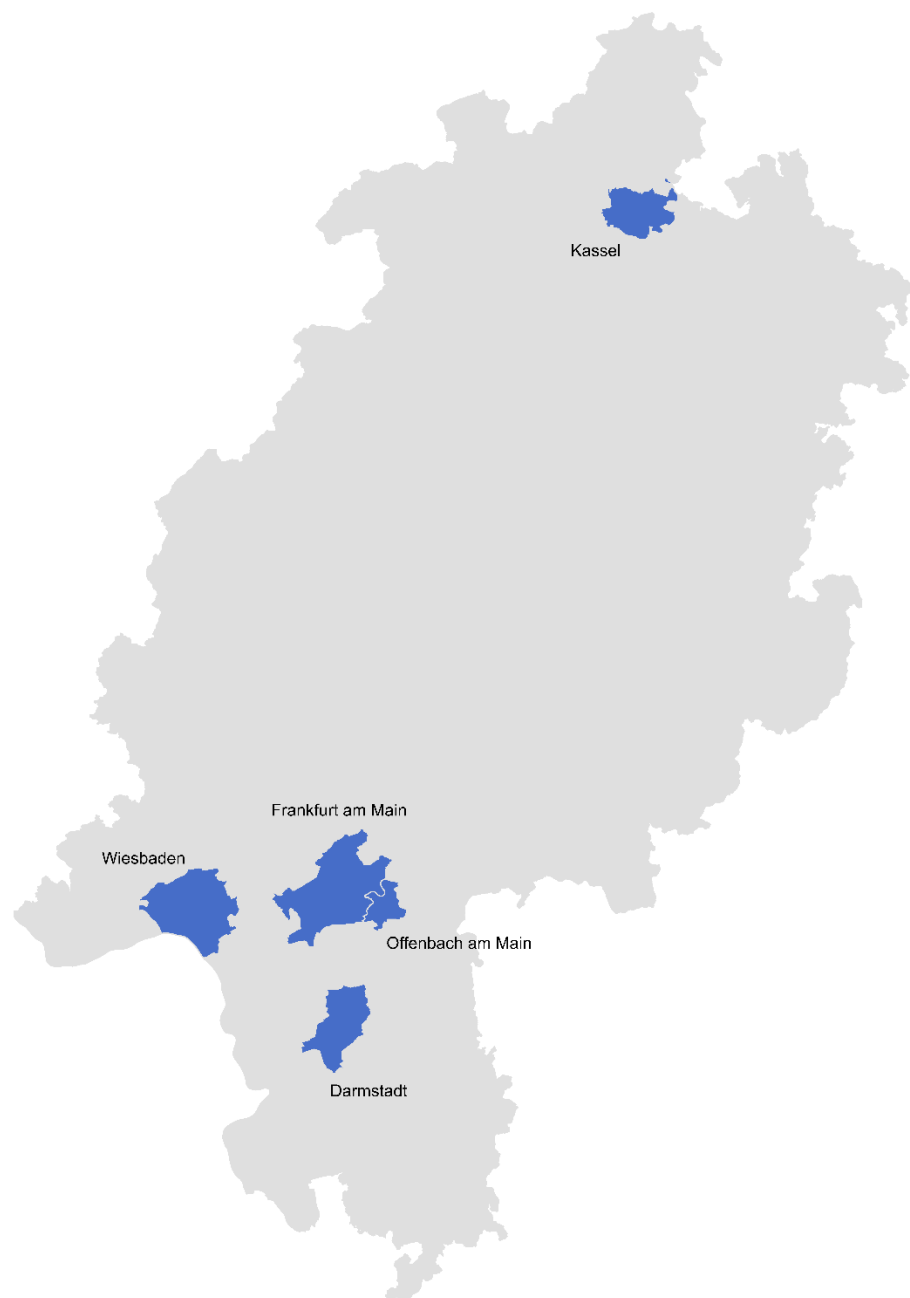
Prüfungsthema

Ziel dieser Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Ergebnisverbesserungspotenzialen (EVP) sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei den fünf Großstädten (Einwohner von 130.280 bis 763.380). Für die Analyse ist nicht nur der Kernhaushalt der Städte bedeutsam, sondern auch die finanzielle Lage der ausgegliederten Betätigungen.

Zudem hatte diese Vergleichende Prüfung folgende Schwerpunkte: Disparitäten sozialer Problemlagen („Sozialindex“), Personalmanagement, Stadtentwicklung mit Blick auf den umwelt- und klimabezogenen Bereich sowie Sonderaufgabe Metropole.

Geprüfte Körperschaften

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden



Ansicht 27: „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Erträge der Ergebnishaushalte 2019 der fünf Städte. Es betrug rund 7.508 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) beliefen sich auf 270,5 Millionen Euro (Ansicht 28).

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale 2019						
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Summe
Einwohner zum 31.12.2019	159.878	763.380	202.137	130.280	278.474	
Innere Verwaltung	3,5 Mio. €	5,5 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	7,2 Mio. €	16,1 Mio. €
Sicherheit und Ordnung	0,0 Mio. €	11,1 Mio. €	0,8 Mio. €	1,5 Mio. €	0,0 Mio. €	13,4 Mio. €
Kinderbetreuung	17,3 Mio. €	174,3 Mio. €	2,3 Mio. €	4,2 Mio. €	24,3 Mio. €	222,4 Mio. €
- Schulkindbetreuung an Schulen	0,5 Mio. €	10,0 Mio. €	1,0 Mio. €	0,4 Mio. €	0,2 Mio. €	12,1 Mio. €
- Fachkräfte eigene Kindertageseinrichtungen ¹⁾	2,4 Mio. €	10,7 Mio. €	0,0 Mio. €	2,8 Mio. €	0,0 Mio. €	16,0 Mio. €
- Soll-Standard Fachkräfte freie Träger ¹⁾	8,2 Mio. €	55,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,8 Mio. €	0,0 Mio. €	64,1 Mio. €
- Gruppengröße	0,6 Mio. €	13,5 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	1,9 Mio. €	16,0 Mio. €
- Betreuungsdauer	4,3 Mio. €	51,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	19,8 Mio. €	75,2 Mio. €
- Elternbeiträge	1,3 Mio. €	33,8 Mio. €	1,3 Mio. €	0,2 Mio. €	2,4 Mio. €	39,0 Mio. €
Schulträgerschaft	0,3 Mio. €	7,9 Mio. €	0,7 Mio. €	0,0 Mio. €	2,4 Mio. €	11,2 Mio. €
- Verwaltungskräfte	0,3 Mio. €	5,6 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	1,4 Mio. €	7,3 Mio. €
- Sekretariatskräfte	0,0 Mio. €	2,3 Mio. €	0,7 Mio. €	0,0 Mio. €	0,9 Mio. €	3,9 Mio. €
Angleichung Hebesätze an Nivellierungshebesätze	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	5,3 Mio. €	2,1 Mio. €	0,0 Mio. €	7,5 Mio. €
Summe	21,1 Mio. €	198,7 Mio. €	9,1 Mio. €	7,8 Mio. €	33,8 Mio. €	270,5 Mio. €

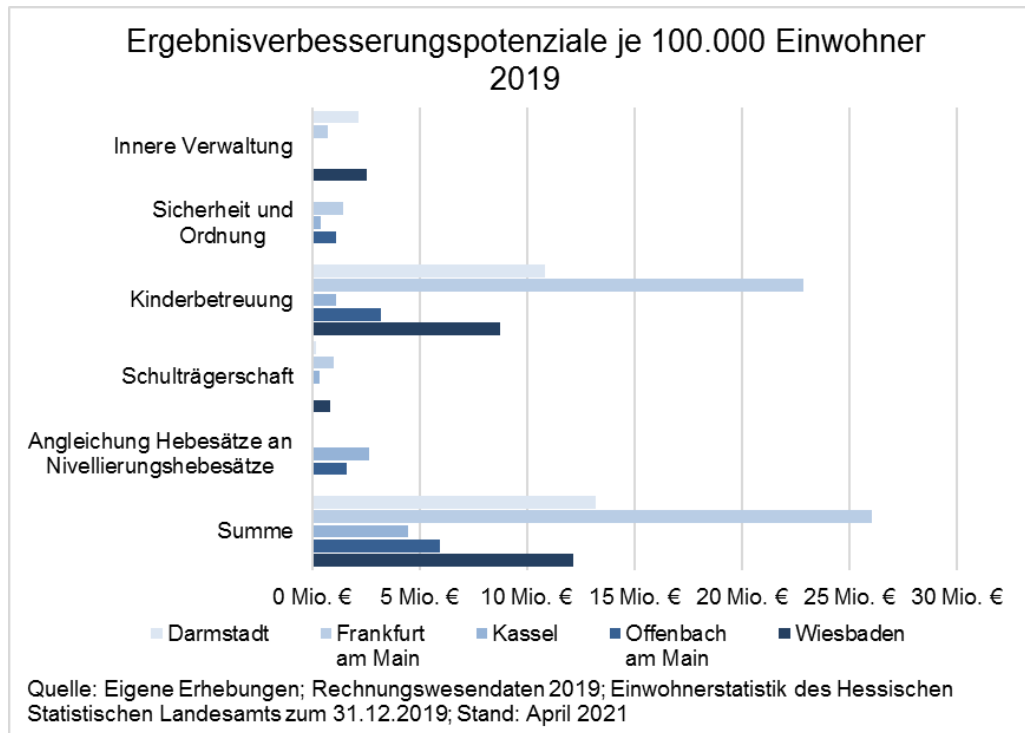
¹⁾ Die Erhöhung des personellen Mindeststandards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ beeinflusst künftig das EVP.

Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurden einheitliche Zuordnungskriterien bei der Produktzuordnung festgelegt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Einwohnerstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zum 31.12.2019; Stand: April 2021

Ansicht 28: Ergebnisverbesserungspotenziale 2019

Die Ergebnisverbesserungspotenziale werden in der nachfolgenden Ansicht relativiert je 100.000 Einwohner dargestellt (Ansicht 29).



Ansicht 29: Ergebnisverbesserungspotenziale je 100.000 Einwohner 2019

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juli 2020 bis April 2021
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	28. Mai 2021
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein

Ansicht 30: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

2.2 Leitsätze

Der Prüfungszeitraum von 2015 bis 2019 beleuchtet nur wirtschaftsstarke Jahre. Die Corona-Pandemie wird ab 2020 zu erheblichen Ertragsausfällen führen. Insofern sind in der Projektion strukturelle Maßnahmen notwendig, um den finanziellen Folgen der Pandemie zu begegnen. Aktuell noch geplante Großprojekte sind zu überdenken.

Seite 46

Trotz dieser Boom-Phase waren die Haushalte von Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden nur fragil; die von Frankfurt am Main und Kassel immerhin formal stabil – Frankfurt am Main allerdings nur grenzwertig stabil. Die Ordentlichen Ergebnisse von Frankfurt am Main konnten in 2017, 2018 und 2019 nur durch Rücklagen aus Vorjahren ausgeglichen werden. In diesen Jahren überstiegen die Ordentlichen Aufwendungen sogar die Rekorderträge. In der Prognose plante Frankfurt am Main mit weiter steigenden Erträgen.

Seite 44 ff.

Insgesamt verschlechterten sich über alle Städte sogar in den wirtschaftsstarken Jahren 2015 bis 2019 die Ordentlichen Ergebnisse um -347,9 Millionen Euro. Ursächlich waren in Wiesbaden fallende Ordentliche Ergebnisse, in Frankfurt am Main gestiegene Ordentliche Aufwendungen um 696,2 Millionen Euro.

Seite 41 f.

Parallel dazu ging der Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit zurück. 2019 konnte keine der geprüften Städte eine anzustrebende Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent erreichen.

Seite 42 f.

Investitionen fanden - außer in Offenbach am Main - überwiegend in den Beteiligungen statt. Darmstadt investierte mehr als 80 Prozent seines Investitionsvolumens in den Beteiligungen. In Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden lag der Anteil bei mehr als 60 Prozent. Immerhin wurden die guten Haushaltsjahre genutzt, um in die Schulen zu investieren. 2015 bis 2019 lag die Reinvestitionsquote von Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils über 100 Prozent.

Seite 53 ff.

Die indirekten Schulden aus Beteiligungen betrugen insgesamt 5.309,2 Millionen Euro. Damit waren über 60 Prozent der Schulden aus dem Kernhaushalt ausgelagert. Am Beispiel von Darmstadt wird besonders deutlich, dass mit 1.445,3 Millionen Euro anteiligen indirekten Schulden ein hohes wirtschaftliches Risikopotenzial außerhalb des Kernhaushaltes bestand. Dies zeigt, wie wenig aussagekräftig der Kernhaushalt sein kann und wie wichtig der Gesamtabschluss ist. Ungeachtet dieser Bedeutung verschiebt § 112a HGO nochmals die Verpflichtung zur erstmaligen Aufstellung eines Gesamtabchlusses für alle auf den 31. Dezember 2021. Die Verschiebung wird von der Überörtlichen Prüfung kritisch bewertet, umso wichtiger ist die Einhaltung der verschobenen Frist.

Seite 48 ff.

Der Überörtlichen Prüfung wurden die Befugnisse nach § 123 Absatz 1 Ziffer 2 HGO nur unzureichend eingeräumt. Bei keiner Stadt lagen für alle Beteiligungen Prüfrechte vor.

Seite 60 ff.

Bei allen Städten war der Anteil an Hortplätzen in Kindertageseinrichtungen vergleichsweise hoch. Die Schulkindbetreuung an Schulen ist nicht nur deutlich kostengünstiger, sondern verwirklicht auch den Wunsch nach „kurze Beine - kurze Wege“.

Seite 84

Die gesetzlich vorgesehene Gruppengröße von 25 Kindern wird in Darmstadt mit 22 Kindern sowie in Frankfurt am Main und Wiesbaden mit 20

Seite 93 ff.

Kindern nicht ausgeschöpft. Allein Frankfurt am Main verzichtet so darauf, rund 8.500 Kinder mehr betreuen zu können, ohne dabei weitere Kosten für neue Räume oder zusätzliches Personal aufbringen zu müssen.

Parallel verzichtet Frankfurt am Main darauf, für die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren Elternbeiträge zu erheben. Das bedingt nicht nur einen Ertragsausfall, sondern führt auch zu Steuerungsdefiziten. Im Vergleich zu den Umlandkommunen waren die Elternbeiträge der Großstädte als niedrig anzusehen.

Seite 92

Nur Kassel und Offenbach am Main verifizierten die Identität angemeldeter Kinder bei den eigenen Kindertageseinrichtungen über das Einwohnermeldeamt. Damit wird ausgeschlossen, dass ortsfremde Kinder wegen niedrigerer Elternbeiträge angemeldet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dieses Verfahren zu adaptieren und dieses auch bei den freien Trägern anzuwenden. Damit würde das Risiko minimiert, für ortsfremde oder gar fiktive Kinder einen Zuschuss zu zahlen. Gleichzeitig wird sichergestellt, die Betreuung ortsfremder Kinder mit der jeweiligen Heimatkommune nach § 28 HKJGB abrechnen zu können.

Seite 90

Alle Städte, mit Ausnahme von Darmstadt, gruppierten ihre Erzieher pauschal in die Kategorie „schwierige Tätigkeit“ mit einhergehender höherer Entgeltgruppe S 8b ein. Dieses Vorgehen ist kritisch zu hinterfragen.

Seite 130 ff.

Es bestand bei allen Städten eine hohe Abweichung zwischen den im Haushalt genehmigten Planstellen und der Ist-Besetzung. In Frankfurt am Main lag die Abweichung in 2019 bei 1.999 Planstellen. Insgesamt wurden viele freie Planstellen nicht einmal ausgeschrieben. Dies widerspricht den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit. Dabei wird nicht empfohlen, alle Planstellen zu besetzen, sondern den Personalbedarf realistisch zu planen.

Seite 146 ff.

Keine kreisfreie Stadt wird die Zeitvorgabe des OZG bis Ende 2022 einhalten können. Digitalisierungshemmende Vorschriften, Satzungen und technische Hürden verhindern oder erschweren das digitale Angebot an den Bürger sowie eine medienbruchfreie Verarbeitung. Das Land sollte insbesondere die Authentifizierung mittels Software-Zertifikat bei der KFZ-Zulassungsstelle nach bayerischem Vorbild vereinfachen.

Seite 166 ff.

Die Untersuchung der Zuwendungen an Dritte ergab, dass der öffentlichen Finanzkontrolle - außer in Darmstadt - ein erheblicher Betrag vorenthalten wird. Allein bei den Stichproben konnte festgestellt werden, dass für 92,3 Millionen Euro keine überörtlichen Prüfrechte vorlagen. In Wiesbaden wurden der Überörtlichen Prüfung bei keiner geprüften Zuwendung Prüfrechte gegenüber dem Zuwendungsempfänger eingeräumt. Dies hatte zur Folge, dass eine Prüfung der Verwendung von Zuwendungen bei der AWO nicht möglich war.

Seite 179 f.

Ein Vergleich mit Modellfamilien zeigt, dass Einwohner der Großstädte weniger durch Gebühren- und Realsteuern belastet wurden als die des Umlands.

Seite 182 ff.

Die Überörtliche Prüfung entwickelte den Hessischen Sozialindex. Er stellt die sozialen Problemlagen und Disparitäten sowie deren Auswirkungen auf die Haushalte dar.

Leitsätze für die einzelnen Großstädte:

Darmstadt

- hatte keinen aufgestellten Jahresabschluss 2019.
- war insgesamt mit 11.259 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.
- hatte mit 83 Prozent die höchste Ausgliederungsquote in den Beteiligungen; gleichwohl wurde noch kein Gesamtabschluss aufgestellt.
- hatte bei der Kinderbetreuung einen Soll-Standard weit über dem Bewertungsmaßstab (+14,5 Prozent).
- hatte Defizite bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.
- hatte ein EVP von insgesamt 21,1 Millionen Euro.
- betreute nur 22 statt der rechtlich möglichen 25 Kinder in einer Gruppe; es könnten rund 800 zusätzliche Kinder ohne Mehrkosten betreut werden, das Personal und die Räume sind vorhanden.

Seite 44

Seite 49

Seite 52

Seite 85 ff.

Seite 149 f.

Seite 35

Seite 130 ff.

Frankfurt am Main

- hatte im Prüfungszeitraum einen Rückgang beim Ordentlichen Ergebnis von 292,3 Millionen Euro. 2017 bis 2019 waren trotz steigender Gewerbesteuererträge die Ordentlichen Ergebnisse negativ, ein Ausgleich erfolgte durch Rücklagen aus Vorjahren. Mit dieser Haushaltsführung verzichtete Frankfurt am Main darauf, trotz hoher Einnahmen Eigenkapital zu erhalten.
- hätte nach eigener mittelfristiger Ergebnisplanung 2020 im Jahr 2022 die bestehenden Ordentlichen Rücklagen komplett aufgebraucht.
- war insgesamt mit 5.269 Euro je Einwohner verschuldet.
- hatte Defizite bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen.
- hatte ein EVP von insgesamt 198,7 Millionen Euro.
- hatte bei der Kinderbetreuung einen Soll-Standard weit über dem Bewertungsmaßstab (+29,2 Prozent).
- bezuschusste die freien Träger von Kindertageseinrichtungen mit erhöhten Pauschalen je Kind (rund doppelt so hoch wie in Kassel oder Offenbach am Main). Es sollte geprüft werden, ob die tatsächlichen Ist-Aufwendungen der freien Träger überkompensiert werden.
- betreute nur 20 statt der rechtlich möglichen 25 Kinder in einer Gruppe; es könnten rund 8.500 zusätzliche Kinder ohne Mehrkosten betreut werden, das Personal und die Räume sind vorhanden.
- bot mit 8,44 Stunden überdurchschnittlich lange Betreuungszeiten an; die Auslastung der Gruppen sollte untersucht werden, um die Betreuungsdauer der tatsächlichen Nachfrage anzupassen.
- staffelte die Elternbeiträge für U3 Kinder zwischen einem Halbtags- und einem Ganztagsplatz nur ungenügend. Damit ist nicht sicherzustellen, dass die angemeldeten Betreuungsdauern die tatsächliche Nachfrage widerspiegeln.
- verzichtete auf 25,5 Millionen Euro, weil für die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren keine Elternbeiträge erhoben wurden.

Seite 41 ff.

Seite 46

Seite 49

Seite 149 f.

Seite 35

Seite 85 ff.

Seite 90 ff.

Seite 93 ff.

Seite 95 f.

Seite 96 f.

Seite 99

Seite 49
Seite 176 ff.

Seite 35
Seite 125 f.

Kassel

- war insgesamt mit 4.595 Euro je Einwohner verschuldet.
- hatte 2019 hohe Abweichungen bei den finanzstatistischen Meldungen gegenüber der Gesamtfinanzenrechnung von 29,3 Millionen Euro.
- hatte ein EVP von insgesamt 9,1 Millionen Euro.
- hatte Hebesätze bei der Grundsteuer B und Gewerbesteuer unter den Nivellierungshebesätzen.

Seite 44 f.

Seite 49
Seite 112 f.

Seite 35
Seite 125 f.

Offenbach am Main

- hatte eine positive Entwicklung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum.
- war insgesamt mit 3.866 Euro je Einwohner verschuldet.
- hatte im Bereich Feuerwehr eine alte Gebührensatzung. Aus dieser resultieren die im Vergleich niedrigen Sätze je Einsatzstunde.
- hatte ein EVP von insgesamt 7,8 Millionen Euro.
- hatte einen Hebesatz bei der Gewerbesteuer unter dem Nivellierungshebesatz.

Seite 41 ff.

Seite 49
Seite 63 f.

Wiesbaden

- hätte nach eigener mittelfristiger Ergebnisplanung 2020 im Jahr 2023 einen Rückgang bei den bestehenden Ordentlichen Rücklagen von 170,4 Millionen Euro auf 99,7 Millionen Euro zu verzeichnen.
- war insgesamt mit 5.108 Euro je Einwohner verschuldet.
- war gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO seit dem 29. Juli 2014 verpflichtet, sicherzustellen, dass Unterrichtsrechte bei der HELIOS Dr. Horst Schmidt Kliniken Wiesbaden GmbH eingeräumt werden. Mit der Änderung des Gesellschaftsvertrags, datiert auf den 4. September 2014, ist Wiesbaden dieser Verpflichtung nicht nachgekommen. Damit verstieß die Stadt gegen das Gesetz. Der Vertrag ist somit nicht rechtmäßig.
- hatte insgesamt mehr bei der Greensill-Bank angelegt, wie es die eigene Anlagenrichtlinie erlaubte.
- hatte im Bereich Feuerwehr eine alte Gebührensatzung. Aus dieser resultieren die im Vergleich niedrigen Sätze je Einsatzstunde.
- hatte ein EVP von insgesamt 33,8 Millionen Euro.
- betreute nur 20 statt der rechtlich möglichen 25 Kinder in einer Gruppe; es könnten rund 2.500 zusätzliche Kinder ohne Mehrkosten betreut werden, das Personal und die Räume sind vorhanden.
- bot mit neun Stunden die höchste durchschnittliche Betreuungsdauer an; die Auslastung der Gruppen sollte untersucht werden, um die Betreuungsdauer der tatsächlichen Nachfrage anzupassen. Das großzügige Angebot führte dazu, dass die gesetzliche Vorgabe von umgerechnet mindestens 2,01 Fachkräften je Gruppe unterschritten wurde.
- staffelte die Elternbeiträge zwischen einem Halbtags- und einem Ganztagsplatz nur ungenügend. Damit ist nicht sicherzustellen, dass die angemeldeten Betreuungsdauern die tatsächliche Nachfrage widerspiegeln.

Seite 24 ff.

Seite 112 f.

Seite 35
Seite 93 ff.

Seite 95 f.

Seite 96 f.

2.3 Haushaltslage

Die Städte haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.⁶⁴ 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 Mehrkomponentenmodell⁶⁵, 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 Kapitalerhaltung⁶⁶, Substanzerhaltung⁶⁷ und geordnete Haushaltsführung⁶⁸.

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

Kapitalerhaltung

Ansicht 31 zeigt auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung die Entwicklung der fünf Großstädte in den Jahren 2015 bis 2019. Die Detailanalyse findet sich im Anhang 3.2.

64 Hessische Gemeindeordnung (HGO), GVBl: I 2005 S. 142 vom 7. März 2005

§ 92 Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Stadt 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 Stadt finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

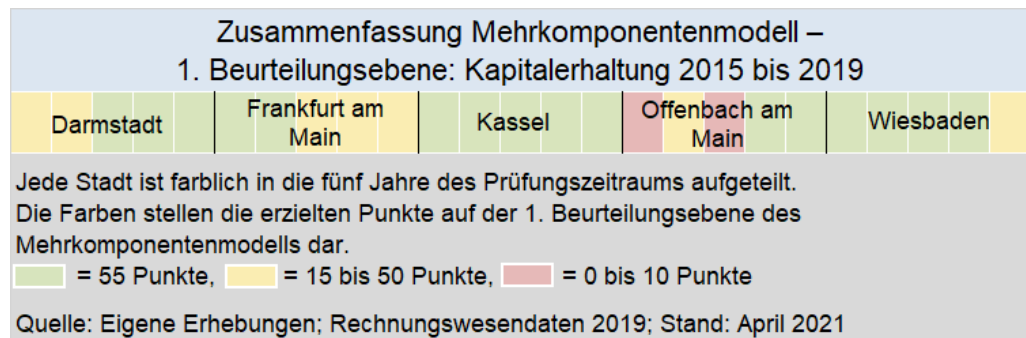
65 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppelseitiger Sicht vergleichbar besser analysieren zu können.

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

66 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses.

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

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



Ansicht 31: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2015 bis 2019

Insgesamt ist das jahresbezogene Ordentliche Ergebnis der fünf Städte von 225,6 Millionen Euro in 2015⁶⁹ auf -122,3 Millionen Euro in 2019 gefallen. Dies stellte eine Verschlechterung von -347,9 Millionen Euro in fünf Jahren dar. Im Jahr 2019 wiesen Darmstadt (29,8 Millionen Euro), Kassel (8,9 Millionen Euro) und Offenbach am Main (6,0 Millionen Euro) positive Ordentliche Ergebnisse aus. In Frankfurt am Main (-109,4 Millionen Euro) und Wiesbaden (-57,6 Millionen Euro) hatten sich hingegen die Ordentlichen Ergebnisse um -292,3 Millionen Euro beziehungsweise -73,2 Millionen Euro in fünf Jahren verschlechtert.

In Frankfurt am Main ist der Rückgang des Ordentlichen Ergebnisses nicht auf weniger Erträge zurückzuführen, sondern auf um 696,2 Millionen Euro gestiegene ordentliche Aufwendungen. Frankfurt am Main plante auch für die kommenden Jahre mit steigenden ordentlichen Erträgen.⁷⁰

Die Ordentlichen Ergebnisse von Offenbach am Main unterlagen im Vergleichszeitraum starken Schwankungen, die auf die Gewerbesteuererträge zurückzuführen waren. So stiegen die Gewerbesteuererträge von 2017 auf 2018 um 29 Millionen Euro und fielen von 2018 auf 2019 wieder um 28 Millionen Euro.

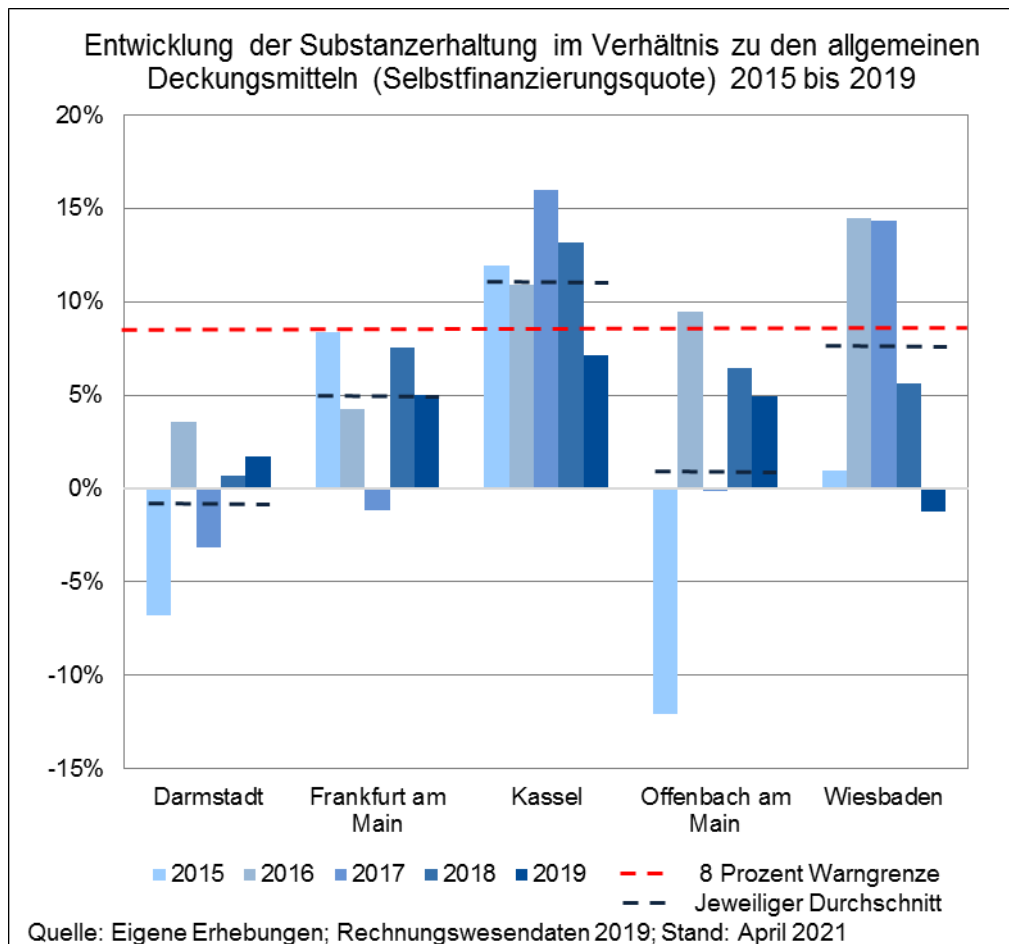
Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird in Ansicht 32 als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“⁷¹ zu den Allgemeinen Deckungsmitteln in den Jahren 2015 bis 2019 bei mindestens acht Prozent (Warngrenze) liegt.

69 Lediglich Offenbach am Main wies mit -23,6 Millionen Euro ein negatives Ordentliches Ergebnis aus.

70 Finanzstatusbericht 2021 Frankfurt am Main, Ordentliche Erträge: 2021: 4.193.605.000 €; 2022: 4.226.750.000 €; 2023: 4.301.405.000 €; 2024: 4.330.605.000 €

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



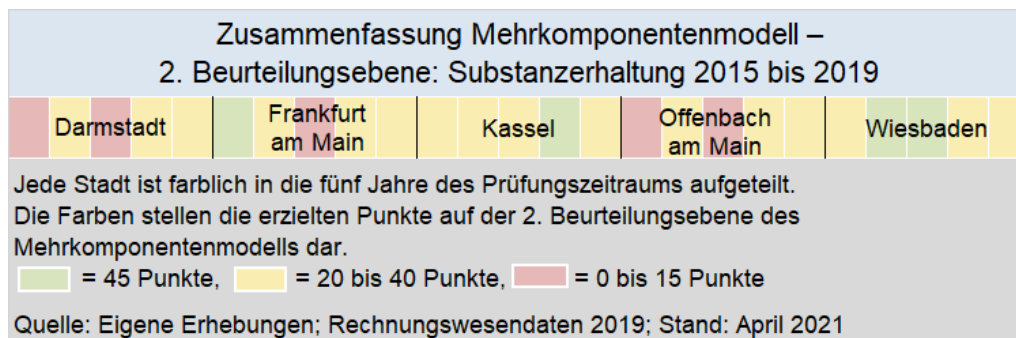
Ansicht 32: Entwicklung der Substanzerhaltung im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln (Selbstfinanzierungsquote) 2015 bis 2019

Konnten 2015 Frankfurt am Main und Kassel noch eine Selbstfinanzierungsquote von größer acht Prozent erreichen, war dies 2018 nur noch Kassel möglich. 2019 konnte keine der geprüften Städte eine Selbstfinanzierungsquote von acht Prozent überschreiten. Dies war auf einen Rückgang des Finanzmittelüberschusses aus laufender Verwaltungstätigkeit zurückzuführen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 verbesserte sich jedoch die Selbstfinanzierungsquote über alle Städte von 0,9 Prozent in 2015 auf 5,0 Prozent in 2019. Kassel war im Prüfungszeitraum mit 11,8 Prozent im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 die einzige Stadt, die über acht Prozent lag.

Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen. Bis einschließlich 2018 galt ein positiver „Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Kassenkredite“ als weitere Kenngröße. Ab dem Haushalt 2019 wurde die Kennzahl den gesetzlichen Regelungen insofern angepasst, dass zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit in der Regel mindestens zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangegangenen Jahre als Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskredite vorhanden sein sollen.⁷²

72 Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunal ersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (Hessenkassengesetz), verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018, GVBl. S. 59, 60, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juni 2020, GVBl. S. 462.

Ansicht 33 zeigt auf der Beurteilungsebene Substanzerhaltung die Entwicklung der fünf Großstädte in den Jahren 2015 bis 2019. Die Detailanalyse findet sich im Anhang 3.2.



Ansicht 33: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2015 bis 2019

Geordnete Haushaltsführung

Eine geordnete Haushaltsführung sowie die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse ist für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung unerlässlich. Die Detailanalyse dazu findet sich unter Anhang 3.3.

Für die Jahre 2015 bis 2019 konnten, bis auf Darmstadt im Jahr 2019, alle geprüften Städte einen aufgestellten Jahresabschluss vorweisen. Davon hatte lediglich Wiesbaden den Jahresabschluss 2019 fristgerecht aufgestellt. Die Überschreitung der Aufstellungsfrist lag bei maximal 62 Tagen in Offenbach am Main.

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden hatten jeweils einen fristgerecht geprüften Jahresabschluss 2018. In Offenbach am Main lagen ab dem Jahr 2016 keine geprüften Jahresabschlüsse vor. Aufgrund der Tatsache, dass zwischen dem letzten aufgestellten Jahresabschluss 2019 und dem letzten geprüften Jahresabschluss 2015 mehr als drei Jahre liegen, sollte eine Strategie entwickelt werden, um den vorliegenden Prüfungstau zeitnah abzubauen.

Gesamtbewertung

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre⁷³ war die Haushaltslage einer Stadt im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

Die Bewertung nach dem Mehrkomponentenmodell bietet zunächst einen formal juristischen Rückblick in die vergangenen fünf Jahre. Maßstäbe sind die rechtlichen Vorgaben des Gesetzgebers⁷⁴ für die Haushaltsführung. Um auch die künftige Entwicklung der Haushalte zu beurteilen, hat die Überörtliche Prüfung bei den Großstädten darüber hinaus die mittelfristigen Ergebnisplanungen für eine Gesamtbetrachtung herangezogen und in Ansicht 34 zusammengefasst.

⁷³ Vgl. dazu Anhang 3.3.

⁷⁴ § 92 ff. HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze, GVBl. I 2005, 142 vom 7. März 2005.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichsstädte							
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ¹⁾					Gesamtbeurteilung ²⁾ auf Basis	
	2015	2016	2017	2018	2019	2015 - 2019	Tendenz anhand mittelfristiger Ergebnisplanung 2020 - 2023
Darmstadt	instabil	stabil	instabil	stabil	stabil	fragil	↗
Frankfurt am Main	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	↘
Kassel	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	↗
Offenbach am Main	instabil	stabil	instabil	stabil	stabil	fragil	↗
Wiesbaden	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil	↘

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

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

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 34: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichsstädte

Die Beurteilung der Haushalte im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2019 fiel in Frankfurt am Main und Wiesbaden auch aufgrund der vorhandenen Rücklagen positiver aus, als künftig prognostiziert. Die beiden Städte wiesen in einer Fünfjahresbetrachtung eine negative mittelfristige Entwicklungsplanung von kumuliert -606,2 Millionen Euro beziehungsweise -70,7 Millionen Euro aus. Fortlaufend negative Jahresergebnisse führen auf lange Sicht zu einem Verbrauch von aufgebauten Rücklagen. Besonders fatal wirkte sich in Frankfurt am Main die zuvor dargelegte Haushaltswirtschaft aus. Bereits in Boomjahren mit hohen Gewerbesteuererinnahmen wurde die Rücklage als Ausgleich herangezogen, statt das Ausgabeverhalten anzupassen. Damit verbrauchte Frankfurt am Main ihre Rücklagen ohne Not in wirtschaftsstarken Jahren. In der Gesamtbetrachtung ist die Haushaltslage von Frankfurt am Main als eher grenzwertig stabil anzusehen.

Die mittelfristige Ergebnisplanung zeigt für Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main kumuliert in der Fünfjahresbetrachtung eine positive Ergebnisprognose. Dieser Eindruck wurde auch durch die Gesamtbetrachtung mit der Rückschau der vergangenen Entwicklung bestärkt.

Ansicht 35 zeigt die Rücklagenentwicklung der Städte unter Einbeziehung der mittelfristigen Ergebnisplanungen für die Jahre 2020 bis 2023 im Quervergleich auf.

Rücklagenentwicklung					
Prognose-jahr	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2019	31,9 Mio. €	459,2 Mio. €	170,6 Mio. €	35,5 Mio. €	170,4 Mio. €
2020	50,9 Mio. €	322,2 Mio. €	217,9 Mio. €	47,2 Mio. €	175,7 Mio. €
2021	74,8 Mio. €	125,6 Mio. €	248,0 Mio. €	61,0 Mio. €	126,2 Mio. €
2022	106,0 Mio. €	-17,9 Mio. €	257,6 Mio. €	76,4 Mio. €	109,6 Mio. €
2023	123,6 Mio. €	-147,0 Mio. €	265,7 Mio. €	94,6 Mio. €	99,7 Mio. €
Veränderung 2019 / 2023	91,7 Mio. €	-606,2 Mio. €	95,1 Mio. €	59,1 Mio. €	-70,7 Mio. €
	288%	-132%	56%	167%	-41%
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2015 - 2019; Haushaltsplan 2020; Stand: April 2021					

Ansicht 35: Rücklagenentwicklung

Wie Ansicht 35 zeigt, wären in Frankfurt am Main nach eigener mittelfristiger Ergebnisplanung 2020 im Jahr 2022 die bestehenden Rücklagen komplett aufgebraucht.⁷⁵ In Wiesbaden wären im Jahr 2023 die bestehenden Rücklagen von 170,4 Millionen Euro auf 99,7 Millionen Euro reduziert. Aufgrund der Corona-Pandemie ist in den kommenden Jahren mit erheblichen Ertragsausfällen zu rechnen, was zu einer noch negativeren Ergebnisprognose führen könnte. Dies würde gleichzeitig einen schnelleren Rücklagenabbau zur Folge haben.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Frankfurt am Main und Wiesbaden künftig zwingend ihr Ausgabeverhalten zu überprüfen und der jeweiligen Ertragslage anzupassen. Damit kann auf den formal möglichen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses durch die Rücklage verzichtet werden und die finanzielle Leistungsfähigkeit würde dauerhaft nicht gefährdet werden. So sollten Entscheidungen über vorgesehene Maßnahmen zum Beispiel über den geplanten Neubau von Oper und Schauspiel in Frankfurt am Main (vergleiche Abschnitt 2.4.10) zwingend auch mit Blick auf Folgekosten und die pandemischen Auswirkungen getroffen werden.

Schulden

Eine Kreditaufnahme ist laut § 93 Absatz 3 HGO⁷⁶ nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre. Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Städte in der Vergangenheit dazu fähig waren, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Städte finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität künftiger Haushalte.

Die Gesamtschulden der Städte im Kernhaushalt (ohne anteilige indirekte Schulden aus Beteiligungen) sanken im Prüfungszeitraum von 4.001,2 Millionen Euro (2015) auf 3.367,4 Millionen Euro (2019).

75 Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass Frankfurt am Main im Jahr 2019 einen Verlustvortrag von 82,0 Millionen Euro aufwies.

76 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen, GVBl. I 2005, 142 vom 7. März 2005.

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

Diese Reduzierung ist insbesondere auf die Ablösung der Liquiditätskredite infolge des Hessenkassengesetzes⁷⁷ in Darmstadt und Offenbach am Main in Höhe von 818,7 Millionen Euro (2018) zurückzuführen.

Hessenkasse und Schutzschirm

Das Land Hessen bot zum 1. Juli 2018 Kommunen mit Kassenkrediten die Möglichkeit an, diese auf Basis vordefinierter Konditionen komplett abzubauen. Hierbei löste die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) die Kassenkredite bei den Banken ab. Als Eigenbeitrag hat die Kommune in der Regel die Hälfte der abgegebenen Kassenkredite, aber maximal über 30 Jahre jährlich 25 Euro je Einwohner, an das sogenannte Sondervermögen Hessenkasse zu leisten. Die Hessenkasse übernimmt die Zins- und Tilgungsleistungen und nach Ablauf der 30 Jahre ggf. auch den Ausgleich der Restschulden an die WIBank. Gespeist wird die Hessenkasse neben dem Eigenbeitrag der Kommunen aus dem Landesausgleichsstock (KFA) sowie zu rund zwei Dritteln aus Landes- bzw. Bundesmitteln. Für Kommunen mit Kassenkrediten unter 100 Euro je Einwohner wurde parallel ein Investitionsprogramm aufgelegt.

Übersicht Hessenkasse und Schutzschirm					
	Ablösung Kassenkredite (inklusive Eigenbeitrag ¹⁾) in Euro	Investitions- programm (inklusive Eigenbeitrag) in Euro	Eigenbeitrag der Stadt in Euro	Eigen- beitrag der Stadt in Prozent	"KIP macht Schule" Auf- stockung in Euro
Darmstadt	254.700.000	-	116.514.750	45,7	-
Frankfurt am Main	-	-	-	-	14.619.300
Kassel	-	26.515.480	2.651.548	10,0	-
Offenbach am Main	564.000.000	-	92.800.500	16,5	-
Wiesbaden	-	-	-	-	6.192.600
Summe	818.700.000	26.515.480	211.966.798		20.811.900
¹⁾ Eigenbeitrag: über 30 Jahre maximal jährlich 25 Euro je Einwohner. - = nicht relevant. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 36: Übersicht Hessenkasse und Schutzschirm

Aus Ansicht 36 wird ersichtlich, dass Darmstadt und Offenbach am Main das Entschuldungsprogramm in Anspruch nahmen. Offenbach am Main hatte mit 16,5 Prozent einen sehr geringen Eigenanteil (in der Regel 50 Prozent) zu leisten. Nur Kassel nutzte das Investitionsprogramm, da die Stadt im Betrachtungszeitraum nur geringe bis keine Kassenkredite hatte.

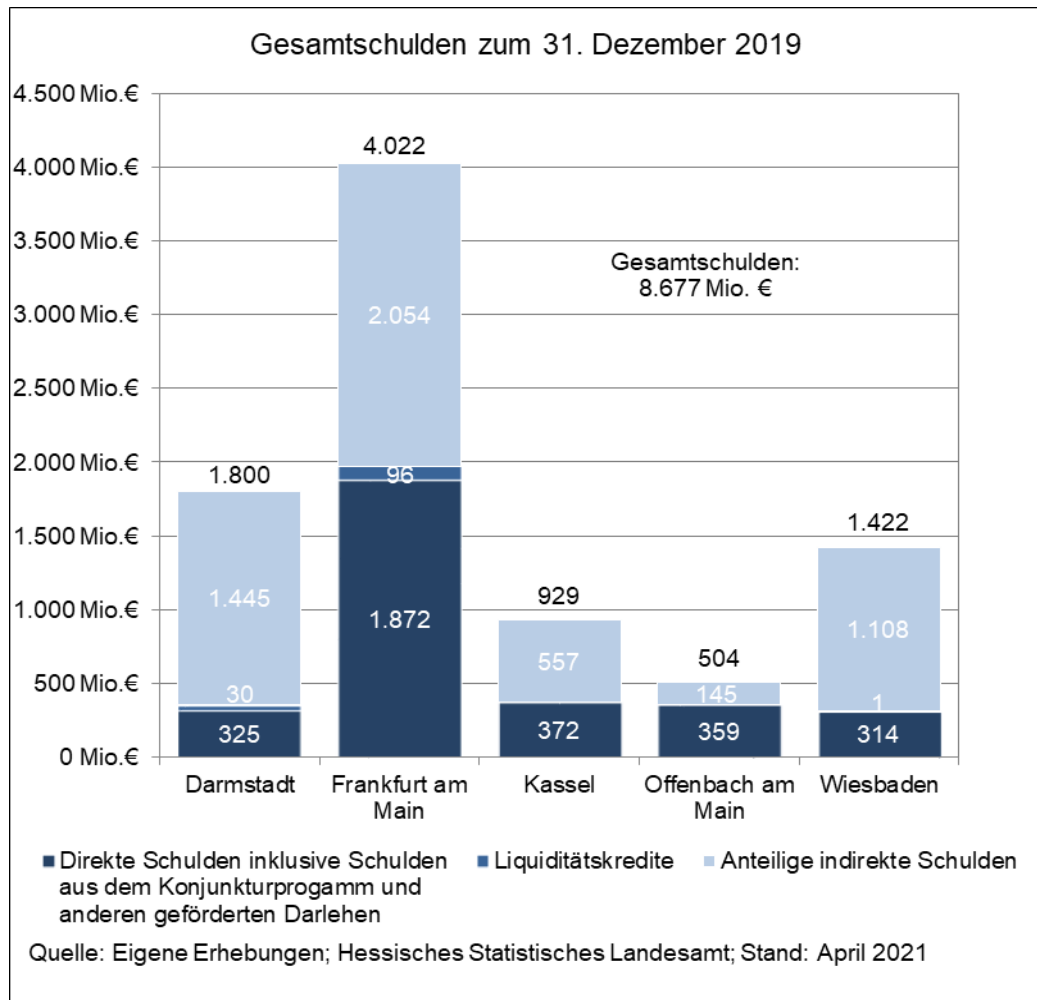
Frankfurt am Main und Wiesbaden waren nach den Kriterien des Hessischen Ministeriums der Finanzen in der Lage ihre Kassenkredite bis zum Ende des Jahres 2018 aus eigener Kraft zurückzuzahlen. Eine Teilnahme am Investitionsprogramm konnte ebenso nicht in Aussicht gestellt werden, da die Städte weder finanz- noch strukturschwach, sondern vielmehr dauerhaft als

77 Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG), vom 25. April 2018, GVBl. 2018, S. 60.

abundant⁷⁸ eingestuft waren. Die Städte bekamen jedoch die Mittel für das Förderprogramm „KIP macht Schule“ aufgestockt.

Unter dem Schutzschirm des Landes Hessens befanden sich im Prüfungszeitraum Darmstadt (Erhaltene Mittel: 186,6 Millionen Euro), Kassel (Erhaltene Mittel: 260,5 Millionen Euro) und Offenbach am Main (Erhaltene Mittel: 211,2 Millionen Euro). Kassel hat den Schutzschirm am 30. Januar 2017 und Darmstadt am 26. März 2019 offiziell verlassen. Offenbach am Main wurde am 30. Juni 2020 rückwirkend zum 31. Dezember 2019 mit Verabschiedung des Corona-Kommunalkpaket-Gesetzes aus dem Schutzschirm des Landes Hessen entlassen. Dadurch wurde sichergestellt, dass die vom Land bewilligten Entschuldungshilfen rechts- und rückzahlungssicher bei den Schutzschirmkommunen verbleiben.⁷⁹

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden einer Stadt zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen auch die anteiligen indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese mittelbar zu-rechenbaren Schulden wurden in Ansicht 37 und Ansicht 38 stichtagsbezogen zum 31. Dezember 2019 zu den Schulden des Kernhaushalts anteilig unter Berücksichtigung der Beteiligungsquoten hinzugerechnet.



Ansicht 37: Gesamtschulden zum 31. Dezember 2019

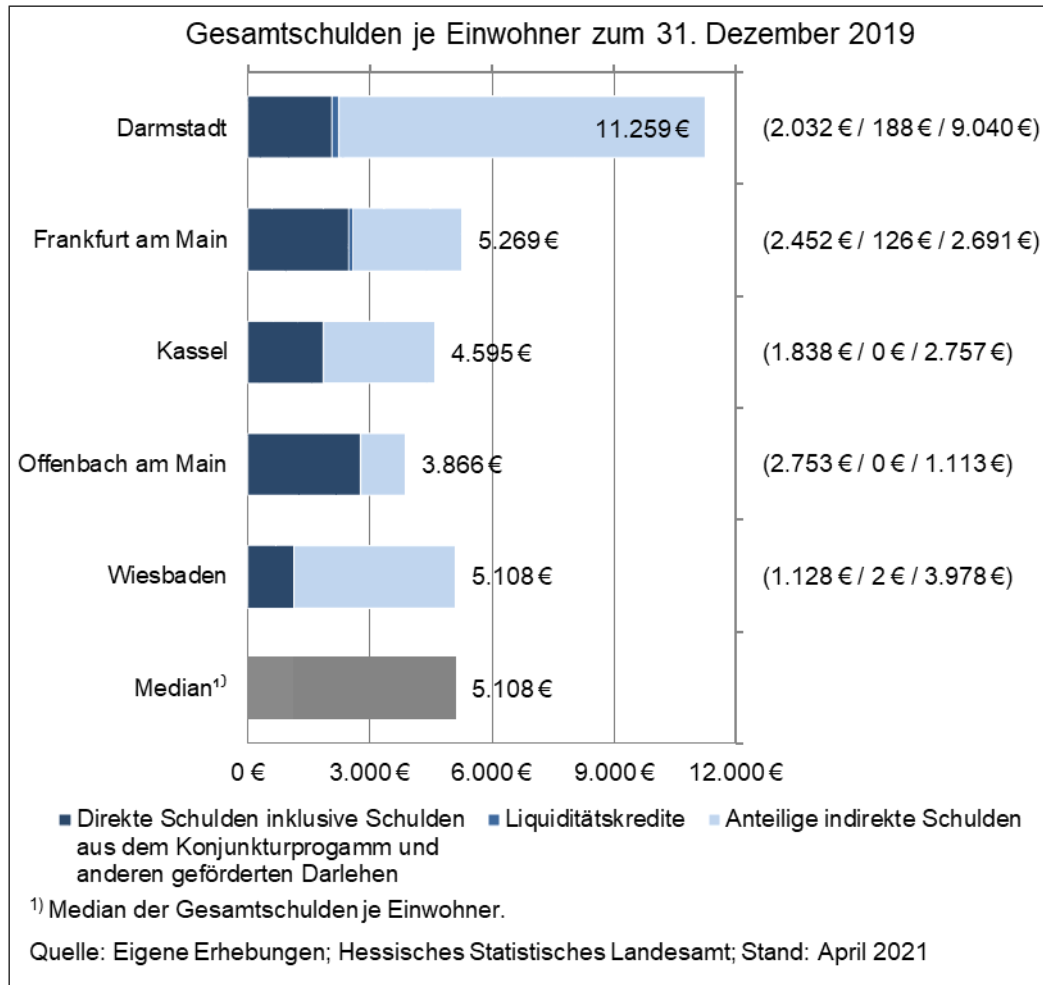
78 Als abundant gilt eine Kommune, deren Steuerkraft über der im Finanzausgleichsgesetz definierten Bedarfsmesszahl liegt und die daher keine Schlüsselzuweisungen erhält.

79 Vgl. <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/der-kommunale-schutzschirm-wird-erfolgreich-zugeklappt-0>, abgerufen am 18. März 2021.

Die anteiligen indirekten Schulden aus Beteiligungen betrugen zum 31. Dezember 2019 insgesamt 5.309,2 Millionen Euro. Die Schulden im Kernhaushalt der fünf Städte würden bei der Betrachtung der noch nicht fertiggestellten Gesamtabschlüsse 2019 somit von 3.367,4 Millionen Euro auf 8.676,6 Millionen Euro ansteigen. Dies bedeutet, dass sich 61,2 Prozent der Schulden in den Beteiligungen befanden, was die Wichtigkeit einer zeitnahen Erstellung der Gesamtabschlüsse unterstreicht (vergleiche Abschnitt 2.3.2).

In Darmstadt werden 30,0 Millionen Euro aus der Hessenkasse bis zum Jahr 2022 ausgezahlt.⁸⁰ Dann hätte die Stadt alle Kassen- beziehungsweise Liquiditätskredite abgelöst. In Frankfurt am Main wurden die Liquiditätskredite im Jahr 2019 für die Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit genutzt.

Die Gesamtschulden werden in Ansicht 38 auf die Einwohner bezogen.



Ansicht 38: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2019

Ansicht 38 zeigt, dass trotz der hohen Gesamtschulden in Frankfurt am Main mit 4,02 Milliarden Euro, Darmstadt bezogen auf die Bevölkerung mit 11.259 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Die hohen anteiligen indirekten Schulden von Darmstadt in Höhe von 9.040 Euro je Einwohner sind im Wesentlichen auf die Beteiligung an der HEAG Holding AG (Konzern) zurückzuführen. Auf die Stadt entfallen 94,99 Prozent der Verbindlichkeiten ge-

⁸⁰ Zum 31. Dezember 2019 bestanden für Darmstadt noch Liquiditätskredite in Höhe von 30 Mio. Euro. Diese sind jedoch Bestandteil des Betrages der durch die Hessenkasse insgesamt abzulösenden 254,7 Mio. Euro. Diese beiden Kredite von jeweils 15 Mio. Euro sollten am 10. September 2021 und am 26. August 2022 von der WIBank abgelöst werden.

genüber Kreditinstituten der HEAG Holding AG (Konzern). Aus diesen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 983 Millionen Euro resultieren anteilige indirekte Schulden in Höhe von 6.145 Euro je Einwohner. Neben Darmstadt wies Wiesbaden mit 3.978 Euro je Einwohner hohe anteilige indirekte Schulden aus. Die anteiligen indirekten Schulden resultierten im Wesentlichen mit 912 Millionen Euro (3.277 Euro je Einwohner) aus der WVV Wiesbaden Holding GmbH.

2.3.1 Betätigungen

Eine Stadt darf sich unter bestimmten Voraussetzungen wirtschaftlich betätigen.⁸¹ Das Kapital mit dem die Stadt an einem Unternehmen beteiligt ist und die Höhe der Stimmrechte bestimmen den Einfluss der Stadt auf das Unternehmen. Unter maßgebliche Beteiligungen sind die Beteiligungen zu zählen, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte hält. Als beherrschte Beteiligung werden die Beteiligungen aufgeführt, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Stimmrechte hält. Die folgenden Ausführungen und Quervergleiche betreffen ausschließlich die Beteiligungen der Städte, an denen sie unmittelbar oder mittelbar mindestens im maßgeblichen Umfang beteiligt waren. Zum Erhebungszeitpunkt hatten nur Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main einen Beteiligungsbericht 2019 veröffentlicht. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich daher auf das Jahr 2018.⁸²

Ansicht 39 stellt die Anzahl der mindestens maßgeblichen Beteiligungen und der Eigenbetriebe für das Jahr 2018 im Quervergleich dar.

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

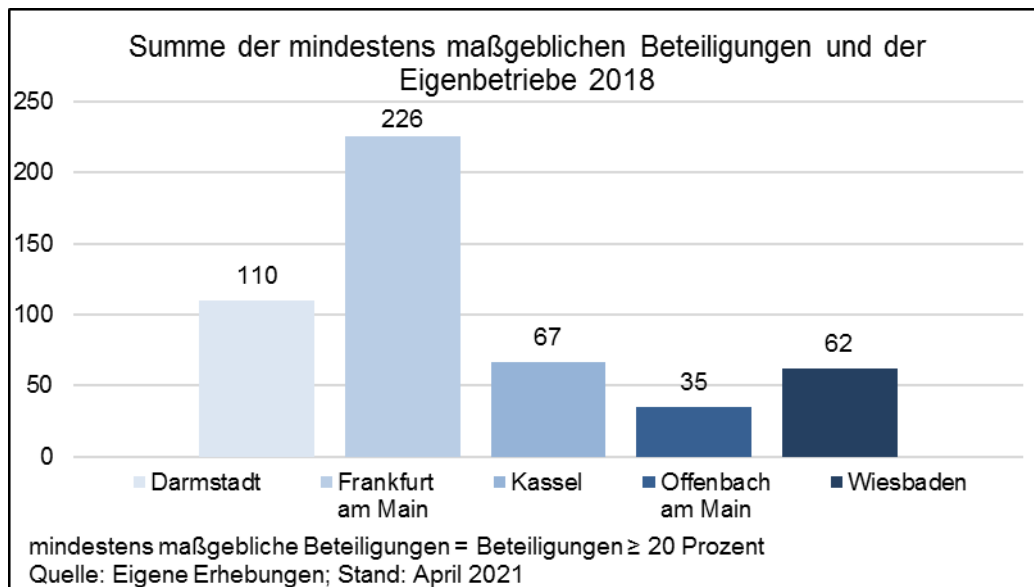
§ 121 Wirtschaftliche Betätigung

(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn

1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Soweit Tätigkeiten vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, sind sie ohne die in Satz 1 Nr. 3 genannten Einschränkungen zulässig.

82 Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen haben auch die Städte Kassel und Wiesbaden einen Beteiligungsbericht für das Jahr 2019 veröffentlicht.



Ansicht 39: Summe der mindestens maßgeblichen Beteiligungen und der Eigenbetriebe 2018

Ansicht 39 zeigt, dass Frankfurt am Main mit 226 mindestens maßgeblichen Beteiligungen und Eigenbetrieben die meisten Beteiligungen im Quervergleich hielt. Offenbach am Main hielt mit 35 die wenigsten im Quervergleich.

Die Beteiligungsportfolios wurden zum 31. Dezember 2018 insbesondere von den Teilkonzernen in den Städten

Darmstadt:

- ENTEGA AG (Konzern)
- HEAG Holding AG - Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (HEAG Konzern)

Frankfurt am Main:

- ABG FRANKFURT HOLDING Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH
- Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide (Konzern)
- Mainova AG (Konzern)
- Messe Frankfurt GmbH (Konzern)
- Nassauische Heimstätte Wohnungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH (Konzern)
- Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH (Konzern)

Kassel:

- Gesundheit Nordhessen Holding AG (Konzern)
- Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH (Konzern)

Offenbach am Main:

- Stadtwerke Offenbach Holding GmbH

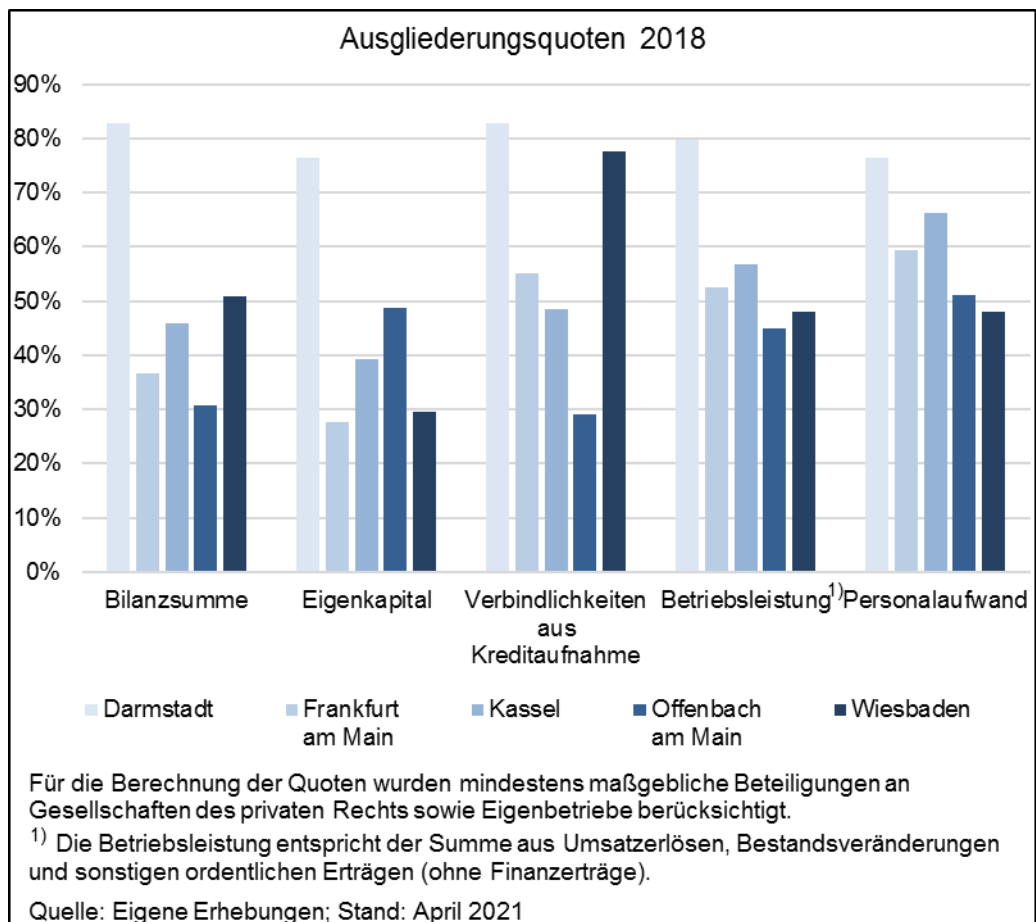
Wiesbaden:

- EGW Gesellschaft für ein gesundes Wiesbaden mbH inklusive
- ESWE Versorgungs AG
- HELIOS Dr. Horst Schmidt Kliniken Wiesbaden GmbH
- WVW Wiesbaden Holding GmbH (Konzern) inklusive

geprägt.

Wirtschaftliche
Bedeutung der
Beteiligungen

Die wirtschaftliche Bedeutung der mindestens maßgeblichen Beteiligungen der jeweiligen Stadt lässt sich anhand der verschiedenen Ausgliederungsquoten im Quervergleich darstellen. Die Ausgliederungsquoten stellen jeweils das Verhältnis zwischen dem anteiligen Wert der Beteiligungen zum summarischen Wert der Beteiligungen und der Stadt dar. Die Ausgliederungsquoten werden in Ansicht 40 dargestellt.



Ansicht 40: Ausgliederungsquoten 2018

Ansicht 40 zeigt, dass die Ausgliederungsquoten sämtlicher Kategorien in Darmstadt jeweils am höchsten im Quervergleich waren. In Darmstadt waren jeweils mehr als 75 Prozent aus dem Kernhaushalt in Beteiligungen verlagert.

Allein bei den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen steckten in Darmstadt, Wiesbaden sowie Frankfurt am Main jeweils mehr als die Hälfte in den Beteiligungen. Am Beispiel von Darmstadt wird besonders deutlich, dass mit 1.445,3 Millionen Euro anteiligen indirekten Schulden (Ansicht 37) ein hohes wirtschaftliches Risikopotenzial außerhalb des Kernhaushaltes bestand.

Je höher die Ausgliederungsquote, umso größer ist das ausgelagerte Risiko. Damit wird die Bedeutung der Beteiligungsverwaltung und -steuerung deutlich.

Ohne die fristgerechte Erstellung eines Beteiligungsberichts sowie eines Gesamtabchlusses ist die Steuerung einer Großstadt mit den aufgezeigten Auslagerungen nur erschwert möglich (Abschnitt 2.3.2).

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen wurde zudem anhand der getätigten Investitionen in das Sachanlagevermögen untersucht. Um die Investitionen der Beteiligungen im Quervergleich darstellen zu können, wurden die Beteiligungen den folgenden Geschäftsfeldern zugeordnet:

Investitionen

- Ver- und Entsorgung, Verkehr
- Gesundheit und Soziales
- Stadtentwicklung und Wohnungsbau
- Kultur, Freizeit und Sonstiges

Das Verhältnis der Investitionen der Beteiligungen zu den Investitionen im Kernhaushalt wird in Ansicht 41 dargestellt.

Investitionen in den Beteiligungen 2018					
Beteiligungen in den Bereichen	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Ver- und Entsorgung, Verkehr	104,9 Mio. €	255,9 Mio. €	54,3 Mio. €	27,3 Mio. €	47,4 Mio. €
Gesundheit und Soziales	37,3 Mio. €	27,1 Mio. €	9,4 Mio. €	0,3 Mio. €	17,0 Mio. €
Stadtentwicklung und Wohnungsbau	57,5 Mio. €	339,3 Mio. €	17,4 Mio. €	6,8 Mio. €	70,8 Mio. €
Kultur, Freizeit und Sonstiges	3,3 Mio. €	2,6 Mio. €	0,1 Mio. €	0,1 Mio. €	27,0 Mio. €
Summe Investitionen in den Beteiligungen	202,9 Mio. €	624,9 Mio. €	81,2 Mio. €	34,6 Mio. €	162,2 Mio. €
Summe Investitionen im Haushalt der Stadt	38,2 Mio. €	355,8 Mio. €	52,6 Mio. €	42,5 Mio. €	100,2 Mio. €
Gesamtinvestitionen	241,1 Mio. €	980,8 Mio. €	133,7 Mio. €	77,1 Mio. €	262,4 Mio. €
Investitionsanteil in den Beteiligungen	84,2%	63,7%	60,7%	44,9%	61,8%
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 41: Investitionen in den Beteiligungen 2018

Ansicht 41 zeigt, dass die Beteiligungen von Frankfurt am Main in den Geschäftsfeldern Stadtentwicklung und Wohnungsbau sowie Ver- und Entsorgung, Verkehr die höchsten Investitionen im Jahr 2018 tätigten. Die Beteiligungen von Darmstadt hatten die größten Investitionen im Quervergleich in dem Geschäftsfeld Gesundheit und Soziales. Der Grund für die hohen Investitionen war der Zentrale Neubau (ZNB) der Klinikum Darmstadt GmbH. In dem Geschäftsfeld Kultur, Freizeit und Sonstiges investierten die Beteiligungen von Wiesbaden die höchsten Beträge.

Die Beteiligungen von Frankfurt am Main investierten in Summe den größten Betrag im Quervergleich. Beim Anteil der Investitionen der Beteiligungen an den Gesamtinvestitionen der Stadt und ihrer Beteiligungen hatte Darmstadt den größten Anteil. In Darmstadt wurden 84,2 Prozent der Investitionen in den Beteiligungen getätigt. Den niedrigsten Anteil der Investitionen der Beteiligungen hatte mit 44,9 Prozent Offenbach am Main. Bei den Städten - mit Ausnahme von Offenbach am Main - lag der Anteil der Investitionen der Beteiligungen über

60,0 Prozent der Gesamtinvestitionen. Dies verdeutlicht die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen und somit die Verantwortung der ordnungsgemäßen Steuerung und Überwachung der Beteiligungen.

Aufgrund der hohen Investitionen in den Beteiligungen ist es wichtig, diese Investitionen zusammen mit denen des Kernhaushaltes zu betrachten. Die Aufstellung des Gesamtabchlusses ermöglicht diese Gesamtbetrachtung der Investitionen (vergleiche Abschnitt 2.3.2).

In Ansicht 42 werden die Investitionen der Beteiligungen im Verhältnis zu den Abschreibungen dargestellt (Anlagevermögen ohne Finanzanlagen). Die dargestellte Reinvestitionsquote zeigt, inwiefern die Investitionen in das Anlagevermögen den Werteverlust durch die Abschreibungen ausgleichen. Als Grundlage wurde hierbei der letzte aufgestellte Gesamtabchluss der jeweiligen Stadt herangezogen. In den Gesamtabchlüssen werden neben dem jeweiligen Kernhaushalt der Stadt die beherrschten Tochterunternehmen voll konsolidiert. Dies bedeutet, dass auch alle Investitionen der beherrschten Tochterunternehmen berücksichtigt wurden. Die übrigen in Ansicht 41 dargestellten Investitionen beinhalten auch die Investitionen der maßgeblichen Beteiligungen (über 20 Prozent der Stimmrechte). In den Gesamtabchlüssen wurden die maßgeblichen Beteiligungen lediglich mit der At-Equity-Bewertung⁸³ einbezogen. Somit sind die Investitionen der maßgeblichen Beteiligungen nicht im Gesamtabchluss abgebildet. Es kommt daher zu Abweichungen gegenüber den in Ansicht 41 dargestellten Investitionen. Bei den Städten, die 2017 beziehungsweise 2018 keinen Gesamtabchluss aufgestellt haben, wurden die wesentlichen Beteiligungen als Grundlage herangezogen.

Reinvestitionsquote Beteiligungen					
	Darmstadt ¹⁾	Frankfurt am Main ²⁾	Kassel ³⁾	Offenbach am Main ⁴⁾	Wiesbaden ⁵⁾
Investitionen Beteiligungen Stadt	262,9 Mio. €	593,4 Mio. €	67,8 Mio. €	9,5 Mio. €	142,6 Mio. €
Abschreibungen Beteiligungen Stadt	83,3 Mio. €	323,3 Mio. €	79,6 Mio. €	13,9 Mio. €	87,2 Mio. €
Reinvestitionsquote	315%	184%	85%	68%	163%
¹⁾ Werte betreffen die wesentlichen Beteiligungen 2018. ²⁾ Gesamtabschluss 2018. ³⁾ Werte betreffen die wesentliche Beteiligungen 2018. ⁴⁾ Gesamtabschluss 2017. ⁵⁾ Gesamtabchluss 2018. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 42: Reinvestitionsquote Beteiligungen

Ansicht 42 zeigt, dass die Reinvestitionsquote der Beteiligungen in Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden über 100 Prozent lag. Dies bedeutet, dass die Beteiligungen dieser Städte mehr in das Anlagevermögen investiert haben als abgeschrieben wurde. Die höchste Reinvestitionsquote im Quervergleich hatten die Beteiligungen von Darmstadt mit 315 Prozent. Die Beteiligungen von Offenbach am Main wiesen mit 68 Prozent die geringste Reinvestitionsquote im Quervergleich aus.

⁸³ Bei der At-Equity-Bewertung werden die Anschaffungskosten der Beteiligung um die anteiligen, noch nicht ausgeschütteten Gewinne oder Verluste des Beteiligungsunternehmens korrigiert sowie die vereinnahmten Gewinnausschüttungen des Beteiligungsunternehmens abgezogen. Dies ergibt den fortgeschriebenen Beteiligungs-Buchwert (Equity-Wert).

Für die Kernverwaltung stellt sich die Reinvestitionsquote wie folgt dar.

Reinvestitionsquote Kernhaushalt 2018 und 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2018					
Investitionen Haushalt Stadt 2018	38,2 Mio. €	355,8 Mio. €	52,6 Mio. €	42,5 Mio. €	100,2 Mio. €
Abschreibungen Haushalt Stadt 2018	21,3 Mio. €	208,5 Mio. €	47,0 Mio. €	15,8 Mio. €	44,3 Mio. €
Reinvestitionsquote 2018	179%	171%	112%	269%	226%
2019					
Investitionen Haushalt Stadt 2019	62,8 Mio. €	444,6 Mio. €	58,2 Mio. €	48,0 Mio. €	95,0 Mio. €
Abschreibungen Haushalt Stadt 2019	22,4 Mio. €	213,8 Mio. €	47,4 Mio. €	13,2 Mio. €	45,9 Mio. €
Reinvestitionsquote 2019	280%	208%	123%	365%	207%
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

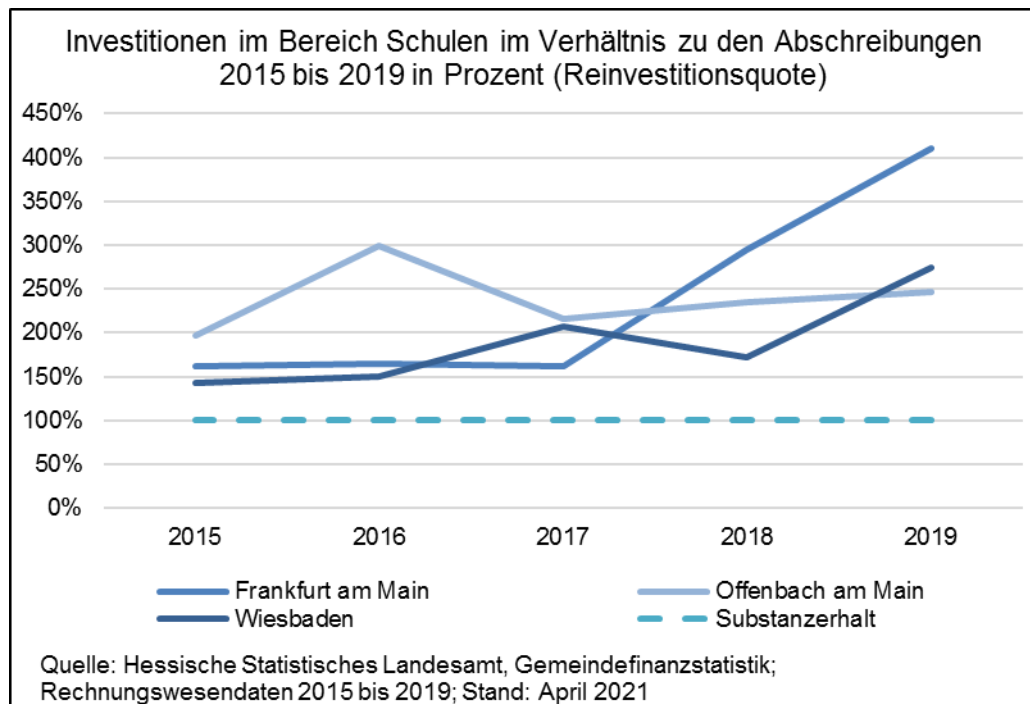
Ansicht 43: Reinvestitionsquote Kernhaushalt 2018 und 2019

Die Ansicht zeigt, dass alle Städte 2018 und 2019 mehr in das Sachanlagevermögen investiert haben als abgeschrieben wurde. Offenbach am Main wies in beiden Jahren die höchste Reinvestitionsquote im Quervergleich aus. Die geringste Reinvestitionsquote hatte jeweils Kassel.

Die Überörtliche Prüfung wertete die Investitionen der kreisfreien Städte im Bereich Schulen für die Jahre 2015 bis 2019 aus und stellte diese ins Verhältnis zu den Abschreibungen. Nachfolgend wird exemplarisch die Reinvestitionsquote im Bereich Schulen für die Städte Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden dargestellt.⁸⁴

Schulinvestitionen

⁸⁴ Aufgrund hoher Ausgliederungsquoten und vieler PPP-Projekte sind die Daten in Darmstadt und Kassel nicht aussagekräftig.



Ansicht 44: Investitionen im Bereich Schulen im Verhältnis zu den Abschreibungen 2015 bis 2019 in Prozent (Reinvestitionsquote)

Es zeigt sich, dass die guten Haushaltsjahre genutzt wurden, um in die Schulen zu investieren. In den Jahren 2015 bis 2019 lag die Reinvestitionsquote von Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils über 100 Prozent. Dies dient dem Substanzerhalt und vermeidet einen Investitionsstau. Im Jahr 2019 investierte Frankfurt am Main beispielsweise 163,7 Millionen Euro im Bereich Schulen. Die Abschreibungen in diesem Bereich betrugen demgegenüber rund 39,9 Millionen Euro. Damit betrug die Reinvestitionsquote 410 Prozent.

Beteiligungsbericht

Eine Stadt hat gemäß § 123a HGO zur Information der Stadtverordnetenversammlung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Die HGO sah bis zur Änderung vom 7. Mai 2020 keine Frist für die Erstellung des Beteiligungsberichts vor. Die Überörtliche Prüfung erachtet bis zum Beteiligungsbericht 2018 die Erstellung und Veröffentlichung dann als sachgerecht, wenn sie in dem Jahr, das auf das Berichtsjahr folgt, vorgenommen werden. Nach diesem Beurteilungskriterium hat eine Stadt den Beteiligungsbericht für das Jahr 2018 in 2019 zu erstellen und offen zu legen. Wird er später erstellt und veröffentlicht, verliert er an Informationswert, da bereits das folgende Geschäftsjahr abgeschlossen wurde. § 123a HGO wurde mit Wirkung zum 7. Mai 2020 geändert. Hiernach ist der Beteiligungsbericht innerhalb von neun Monaten des Folgejahrs aufzustellen.⁸⁵

⁸⁵ Hessische Gemeindeordnung (HGO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 123a Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Der Bericht ist innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen. [...]

Neben einer fristgerechten Erstellung werden in § 123a HGO weitere Pflichtangaben definiert. In Ansicht 45 wird eine Beurteilung dieser Pflichtangaben im Beteiligungsbericht im Quervergleich vorgenommen.

Beteiligungsbericht 2018 nach § 123a HGO					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Rechtzeitige Erstellung Beteiligungsbericht / jährliche Erstellung	✓	✓	●	✓	●
Beteiligungen über 20 Prozent erfasst	✓	✓	⊖	✓	✓
Gegenstand der Unternehmen ist angegeben	✓	✓	✓	✓	✓
Beteiligungsverhältnisse sind angegeben	✓	✓	✓	✓	✓
Besetzung der Organe wird dargelegt	✓	✓	✓	✓	✓
Beteiligungen des Unternehmens sind angegeben	✓	✓	✓	✓	✓
Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks	✓	✓	✓	✓	✓
Darstellung des Geschäftsverlaufs und der Ertragslage	✓	✓	✓	✓	✓
Kapitalzuführungen und -entnahmen der Stadt und die Auswirkung auf die Haushaltswirtschaft	✓	✓	✓	⊖	⊖
Angabe der von der Stadt gewährten Kredite und Sicherheiten	✓	✓	✓	✓	✓
Angabe der Geschäftsführervergütungen	✓	✓	✓	✓	✓
Angabe der Aufsichtsratsvergütungen	✓	✓	✓	✓	✓
Beratung in öffentlicher Sitzung	✓	✓	✓	✓	✓
Veröffentlichung und Auslage des Berichtes in geeigneter Form	✓	✓	✓	✓	✓
✓ = Angaben vollständig enthalten; ⊖ = Angaben teilweise, jedoch nicht vollständig; ● = Keine Angaben Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 45: Beteiligungsbericht 2018 nach § 123a HGO

Ansicht 45 zeigt, dass Darmstadt und Frankfurt am Main im Beteiligungsbericht 2018 sämtliche Pflichtangaben nach § 123a HGO erfüllten. Kassel und Wiesbaden hatten den Beteiligungsbericht 2018 nicht fristgerecht vorgelegt. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht und empfiehlt, den Beteiligungsbericht in der grundsätzlich vorgeschriebenen Frist von neun Monaten

aufzustellen. In dem Beteiligungsbericht von Kassel wurden die Eigenbetriebe sowie eine mittelbare Beteiligung nicht aufgeführt. Offenbach am Main machte unzureichende Angaben bei den Kapitalzuführungen und -entnahmen sowie den Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Stadt. Wiesbaden stellte keine einzelnen Kapitalzuführungen und -entnahmen dar, sondern lediglich einen stichtagsbezogenen Bestand. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht und empfiehlt, alle Angaben in den Beteiligungsbericht vollständig aufzunehmen.

Nach § 285 Nr. 9 Buchstabe a HGB⁸⁶ sind die Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans bei Kapitalgesellschaften im Anhang des Jahresabschlusses offenzulegen. Nach § 123a Absatz 2 Satz 2 HGO⁸⁷ hat die Stadt darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Stadt die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und der Veröffentlichung zustimmen. Im Folgenden wird das Ergebnis der Prüfung dargestellt, inwieweit die Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans ausgewiesen wurden. Dabei wurden ausschließlich die Beteiligungen, an denen die Stadt zu mehr als 20 Prozent unmittelbar beteiligt war, berücksichtigt.

Angabe Gesamtbezüge des Geschäftsführungsorgans bei unmittelbaren Beteiligungen über 20 Prozent im Jahr 2018	
Darmstadt	94,4%
Frankfurt am Main	56,4%
Kassel	100,0%
Offenbach am Main	83,3%
Wiesbaden	91,7%
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021	

Ansicht 46: Angabe Gesamtbezüge des Geschäftsführungsorgans bei unmittelbaren Beteiligungen über 20 Prozent im Jahr 2018

86 Handelsgesetzbuch (HGB), BGBl. I S. 1874

§ 285 Sonstige Pflichtangaben - Nr. 9 Buchstabe a

[...] 9. für die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats, eines Beirats oder einer ähnlichen Einrichtung jeweils für jede Personengruppe

a) die für die Tätigkeit im Geschäftsjahr gewährten Gesamtbezüge (Gehälter, Gewinnbeteiligungen, Bezugsrechte und sonstige aktienbasierte Vergütungen, Aufwandsentschädigungen, Versicherungsentgelte, Provisionen und Nebenleistungen jeder Art). 2In die Gesamtbezüge sind auch Bezüge einzurechnen, die nicht ausgezahlt, sondern in Ansprüche anderer Art umgewandelt oder zur Erhöhung anderer Ansprüche verwendet werden. 3Außer den Bezügen für das Geschäftsjahr sind die weiteren Bezüge anzugeben, die im Geschäftsjahr gewährt, bisher aber in keinem Jahresabschluss angegeben worden sind. 4Bezugsrechte und sonstige aktienbasierte Vergütungen sind mit ihrer Anzahl und dem beizulegenden Zeitwert zum Zeitpunkt ihrer Gewährung anzugeben, spätere Wertveränderungen, die auf einer Änderung der Ausübungsbedingungen beruhen, sind zu berücksichtigen, [...]

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

§ 123a Beteiligungsbericht und Offenlegung

[...] Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes bezeichneten Umfang, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. [...]

Wie aus Ansicht 46 zu entnehmen ist, waren lediglich in Kassel bei allen betrachteten Beteiligungen die Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans angegeben. Die niedrigste prozentuale Quote wies mit 56,4 Prozent Frankfurt am Main aus.

Die Überörtliche Prüfung erachtet aus dem Gesichtspunkt der Transparenz die Angaben der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans analog Deutscher Corporate Governance-Musterkodex⁸⁸ für geboten. Bei der Offenlegung der Gesamtvergütung der Vorstands- und Geschäftsführungsmitglieder muss vom öffentlichen Interesse⁸⁹ ausgegangen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, darauf hinzuwirken, die Angabe der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans zu veröffentlichen.

Dem Aufsichtsrat kommt eine wichtige Kontroll- und Überwachungsfunktion zu. Neben den erforderlichen fachlichen Qualifikationen sollten die Aufsichtsratsmitglieder über ausreichend Zeit für die Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Sind einzelne Personen gleichzeitig in mehreren Aufsichtsräten vertreten, besteht die Gefahr, dass den einzelnen Mandaten nicht mehr im notwendigen zeitlichen Umfang nachgekommen werden kann. Der Kommune kommt als Gesellschafter die Verantwortung zu, auf die Zusammensetzung des Aufsichtsrats der städtischen Beteiligungen entsprechend hinzuwirken. Gemäß 4.6 der aktuellsten Fassung des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex sollen einzelne Personen, die kein Mitglied des Geschäftsführungsorgans eines Unternehmens sind, nicht mehr als fünf Aufsichtsratsmandate zeitgleich wahrnehmen, wobei ein Vorsitz doppelt zählt. Personen, die Mitglieder eines Geschäftsführungsorgans eines Unternehmens sind, sollen insgesamt nicht mehr als zwei Aufsichtsratsmandate wahrnehmen. Funktionsträger, die aufgrund von gesetzlichen Vorschriften mehr als fünf Mandate innehaben, sind hiervon ausgenommen.⁹⁰ § 100 AktG sieht vor, dass Personen, die bereits zehn Aufsichtsratsmandate wahrnehmen, von der Ausübung weiterer Mandate ausgeschlossen sind.⁹¹ Ansicht 47 stellt die Anzahl der entsprechenden Mandate im Quervergleich dar.

Aufsichtsrats-
mandate

88 Expertenkommission D-PCGM (2021): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 15. Januar 2021.

Gemäß 5 Deutscher Corporate Governance Kodex soll die Offenlegung der Gesamtvergütung der Vorstands- und Geschäftsführungsmitglieder in einem Vergütungsbericht erfolgen. Ferner sollen die Angaben im Anhang des Jahresabschlusses sowie auf der Unternehmenshomepage veröffentlicht werden.

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>, abgerufen am 20. Januar 2021.

89 Dabei handelt es sich um einen im Verwaltungsrecht gebrauchten Begriff, der die Belange der Allgemeinheit oder das Gemeinwohl gegenüber Individualinteressen kennzeichnen soll.

90 Expertenkommission D-PCGM (2021): Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM), Hrsg. Ulf Papenfuß/Klaus-Michael Ahrend/Kristin Wagner-Krechlok, in der Fassung vom 15. Januar 2021.

<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>, abgerufen am 20. Januar 2021.

91 Aktiengesetz (AktG), BGBl. I S. 2637 vom 12. Dezember 2019

§ 100 Persönliche Voraussetzungen für Aufsichtsratsmitglieder

(2) Mitglied des Aufsichtsrats kann nicht sein, wer

1. bereits in zehn Handelsgesellschaften, die gesetzlich einen Aufsichtsrat zu bilden haben, Aufsichtsratsmitglied ist [...]

Anzahl der Personen mit mindestens fünf Aufsichtsratsmandaten			
	5-10 Mandate	11-15 Mandate	>15 Mandate
Darmstadt	10 Personen	-	-
Frankfurt am Main	20 Personen	3 Personen	1 Person
Kassel	8 Personen	1 Person	-
Offenbach am Main	7 Personen	-	-
Wiesbaden	5 Personen	2 Personen	-
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021			

Ansicht 47: Anzahl der Personen mit mindestens fünf Aufsichtsratsmandaten

Ansicht 47 zeigt, dass Darmstadt und Offenbach am Main die einzigen Städte des Quervergleichs waren, bei denen keine Person in mehr als zehn Aufsichtsräten vertreten war. In Darmstadt hatte die Stadtverordnetenversammlung einen eigenen Darmstädter Beteiligungskodex beschlossen, welcher vergleichbare Regelungen analog des Musterkodex vorsieht.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass die Städte sich nicht sachgerecht verhalten, wenn hauptamtliche Magistratsmitglieder (Funktionsträger) mehr als zehn Aufsichtsratsmandate innehaben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Anzahl der Aufsichtsratsmandate je Funktionsträger auf maximal zehn zu reduzieren, damit diese ihren Pflichten im notwendigen zeitlichen Umfang nachkommen können. Für ehrenamtlich tätige Personen wird empfohlen, maximal fünf Aufsichtsratsmandate inne zu haben.

Prüfungs- und Unterrichtsrechte

Hält eine Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile an einem privatrechtlichen Unternehmen oder 25 Prozent der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften insgesamt die Mehrheit der Anteile, ist sicherzustellen, dass die Prüfung des Jahresabschlusses um die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ausgeweitet wird (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO).⁹²

Weiterhin sind die Gebietskörperschaften seit der Änderung des § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO verpflichtet, bei einer Mehrheitsbeteiligung in der Satzung oder den Gesellschaftsverträgen ihren Rechnungsprüfungsämtern und dem überörtlichen Prüfungsorgan Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG⁹³ einräumen zu lassen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine Gebietskörperschaft sich ab dem 29. Juli 2014 nur noch dann an einer Gesellschaft mit einer öffentlich-

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

§ 123 Unterrichts- und Prüfungsrechte

(1) Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398), bezeichneten Umfang beteiligt, so hat sie

1. die Rechte nach § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben,
2. sicherzustellen, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

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

§ 54 Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

(1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, dass sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann. [...]

rechtlichen Mehrheitsbeteiligung beteiligen darf, wenn sie die Befugnisse des § 54 HGrG durchsetzen kann. Damit wurde eine weitere Zulassungsvoraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung der Stadt bei einer Mehrheitsbeteiligung geschaffen.

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

Ansicht 48 stellt die beschriebenen Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte in den unterschiedlichen Varianten dar.

Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte			
Beurteilung von Beteiligungsverhältnissen der Gebietskörperschaft zu Unternehmen in privater Rechtsform in Fallvarianten ¹⁾		Erweiterte Abschlussprüfung § 53 Absatz 1 HGrG	Unterrichtsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG
> 50 Prozent der Anteile oder ≥ 25 Prozent und mit anderen Gebietskörperschaften > 50 Prozent ²⁾	mit $\frac{3}{4}$ Stimmrechtsmehrheit	sicherstellen	sicherstellen
	ohne $\frac{3}{4}$ Stimmrechtsmehrheit, letzte Gesellschaftsvertragsanpassung nach 29.07.2014	sicherstellen	sicherstellen
	ohne $\frac{3}{4}$ Stimmrechtsmehrheit, letzte Gesellschaftsvertragsanpassung vor 29.07.2014	sicherstellen	hinwirken
Sonstige unmittelbare Beteiligungen		hinwirken	hinwirken
Mittelbar > 25 Prozent der Anteile	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die unter kommunalem Einfluss steht ³⁾	hinwirken	hinwirken
	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die nicht unter kommunalem Einfluss steht ³⁾	kann hingewirkt werden	kann hingewirkt werden
Mittelbar < 25 Prozent Anteile		kann hingewirkt werden	kann hingewirkt werden

¹⁾ Die Tatbestände müssen je Fallvariante von links nach rechts erfüllt sein.

²⁾ Die Anteile müssen unmittelbar oder von Beteiligungen, die unter kommunalen Einfluss stehen, gehalten werden. Unter kommunalem Einfluss steht die Beteiligung, wenn die Körperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften >50 Prozent der Anteile hält. Als Anteile der Gebietskörperschaft gelten ferner Anteile, die über das Sondervermögen gehalten werden.

³⁾ Unter kommunalem Einfluss steht die Beteiligung, wenn die Körperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften >50 Prozent der Anteile hält.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 48: Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte

Die Beteiligungen der Städte wurden entsprechend dem Schaubild eingeordnet. Anschließend erfolgte anhand einer Stichprobe von bis zu 15 Gesellschaften je Stadt die Überprüfung der Unterrichts- und Prüfungsrechte. Ansicht 49 stellt das Ergebnis des Quervergleichs dar.

Unterrichtungs- und Prüfungsrechte					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Pflichtprüfung nach § 123 Absatz 1 HGO und § 53 Absatz 1 HGrG	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG zugunsten des Rechnungsprüfungsamts	100,0%	93,3%	100,0%	100,0%	92,9%
Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans	85,7%	86,7%	53,3%	66,7%	64,3%
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 49: Unterrichts- und Prüfungsrechte

Die Pflichtprüfung nach § 123 Absatz 1 HGO und § 53 Absatz 1 HGrG wurde bei allen geprüften Beteiligungen der Städte beauftragt. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Frankfurt am Main und Wiesbaden räumten als einzige Städte nicht für alle geprüften Beteiligungen die Unterrichtsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG für das Rechnungsprüfungsamt ein. Zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans hatte keine Stadt bei sämtlichen geprüften Beteiligungen die Unterrichtsrechte in die Gesellschaftsverträge aufgenommen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Eintragung der Unterrichtsrechte in die Gesellschaftsverträge zu veranlassen beziehungsweise auf die Eintragung hinzuwirken.

Exkurs:

Beteiligung HELIOS Dr. Horst Schmidt Kliniken Wiesbaden GmbH

Die HELIOS Dr. Horst Schmidt Kliniken Wiesbaden GmbH (Helios HSK) ist Betreiber des gleichnamigen Krankenhauses der Maximalversorgung in Wiesbaden. Bis zur Teilprivatisierung 2012 befand sich die Gesellschaft vollständig im städtischen Eigentum. 2012 wurden 49 Prozent der Gesellschaftsanteile an den börsennotierten Konzern Rhön-Klinikum AG veräußert, um den städtischen Haushalt zu entlasten. Im Mai 2014 wiederum verkaufte die Rhön-Klinikum AG ihre Anteile an der Helios HSK an die HELIOS Kliniken GmbH. Die Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Wiesbaden stimmte dem Verkauf sowie dem Namenszusatz HELIOS am 22. Mai 2014 zu. Gemäß des 2014 neu aufgesetzten Gesellschaftsvertrags hält die HELIOS Kliniken GmbH - abweichend von § 47 Absatz 2 GmbHG - 55 von 106 Stimmrechten (52 Prozent), während die Stadt 51 von 106 Stimmrechten (48 Prozent) innehat. Wiesbaden verfügt somit - trotz Mehrheitsbesitz der Anteile von 51 Prozent - über die Minderheit der Stimmrechte. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Durch das Abtreten der Mehrheitsstimmrechte an die HELIOS Kliniken GmbH hat die Stadt ihre Einflussmöglichkeiten erheblich eingeschränkt. Wiesbaden weist in Pressemitteilungen auf die fehlende Einflussmöglichkeit der Stadt hin.⁹⁴

Die Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG sind weder gegenüber der Rechnungsprüfungsbehörde der Stadt noch gegenüber dem überörtlichen Prüfungsorgan eingeräumt. Wie bereits in der 168. Vergleichenden Prüfung „Gesundheitswesen - Kliniken“ festgestellt wurde, entfielen im Rahmen der Teilprivatisierung der Helios HSK im Jahr 2012 die vorgesehenen Befugnisse. Der Überörtlichen Prüfung fehlten bereits damals die Unterrichtsrechte.⁹⁵ Die HGO wurde vor dem Hintergrund dieser Prüfungsfeststellungen der Überörtlichen Prüfung am 18. Juli 2014 entsprechend geändert. Wiesbaden ist gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO seit dem 29. Juli 2014 verpflichtet, sicherzustellen, dass die Unterrichtsrechte eingeräumt werden. Die Notarbescheinigung des Gesellschaftsvertrags ist auf den 4. September 2014 datiert. Daher verstieß die Stadt mit der Änderung des Gesellschaftsvertrags gegen das Gesetz. Der Vertrag ist damit nicht rechtmäßig.

Der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) kommt eine wichtige Überwachungs- und Kontrollfunktion zu. Als unabhängige oberste Landesbehörde ist die ÜPKK für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen zuständig. Die Beteiligung an der Helios HSK stellt für Wiesbaden ein erhebliches finanzielles Risiko dar. Um eine lückenlose Finanzkontrolle zu gewährleisten, sind die Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG daher unerlässlich. Satzungsgemäß bedarf der Verkauf von Helios HSK-Geschäftsanteilen der vorherigen Zustimmung aller Gesellschafter. Die Stadt hätte im Zuge der Veräußerung der Anteile der Rhön-Klinikum AG an die HELIOS Kliniken GmbH darauf bestehen müssen, dass die Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG sowohl gegenüber der Rechnungsprüfungsbehörde der Stadt als auch gegenüber dem überörtlichen Prüfungsorgan eingeräumt werden. Wiesbaden hat durch den Gesellschaftsvertrag zum einen das Mehrheitsstimmrecht abgegeben und zum anderen auf die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfrechte nach § 54 HGrG verzichtet, obwohl sie diese hätte sicherstellen müssen. Bei Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften wären die Einflussmöglichkeiten sowie die Prüfrechte gegeben.

94 Bock, Oliver: Kinderärzte schlagen Alarm, in: Frankfurter Allgemeine vom 9. Dezember 2020, Website ([Boefaz.net/aktuell/rhein-main/hsk-kinderklinik-kinderaerzte-schlagen-alarm-17092475.html](https://www.boefaz.net/aktuell/rhein-main/hsk-kinderklinik-kinderaerzte-schlagen-alarm-17092475.html)), abgerufen am 12. Dezember 2020.

Wirtschaftliche Risiken

Zur Erfassung der wirtschaftlichen Risiken aus den Beteiligungsunternehmen wurden die Jahresabschlüsse 2018 analysiert. Ein wirtschaftliches Risiko für die Stadt ist insbesondere gegeben, wenn

- ein Jahresfehlbetrag ausgewiesen wurde,
- Verbindlichkeiten der Beteiligungen gegenüber Kreditinstituten bestanden,
- von der Stadt Darlehen gewährt wurden oder
- Bürgschaften durch die Stadt für die Gesellschaften eingegangen wurden.

Ansicht 50 gibt das Ergebnis der Untersuchung des Risikopotenzials für alle Städte im Quervergleich wieder.

Risikopotenzial der wesentlichen Betätigungen 2018					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Anteiliger Jahresfehlbetrag	-9,3 Mio. €	-303,6 Mio. €	-5,0 Mio. €	- €	-14,1 Mio. €
Anteil an Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	1.445,3 Mio. €	2.053,9 Mio. €	557,3 Mio. €	145,0 Mio. €	1.107,7 Mio. €
Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt	18,2 Mio. €	365,4 Mio. €	237,1 Mio. €	- €	80,1 Mio. €
Gewährte Bürgschaften	360,2 Mio. €	71,0 Mio. €	47,3 Mio. €	26,5 Mio. €	584,5 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 50: Risikopotenzial der wesentlichen Betätigungen 2018

Ansicht 50 zeigt, dass Frankfurt am Main jeweils anteilig mit Verlusten bei den Betätigungen von 303,6 Millionen Euro, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von 2.053,9 Millionen Euro sowie Verbindlichkeiten gegenüber der Stadt in Höhe von 365,4 Millionen Euro jeweils den höchsten Wert im Quervergleich hatte. Die höchsten gewährten Bürgschaften wurden mit 584,5 Millionen Euro in Wiesbaden ausgewiesen.

95 Vgl. 168. Vergleichende Prüfung „Gesundheitswesen - Kliniken“ im Kommunalbericht 2013 (Vierundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. Mai 2013, LT-Drs. 18/7105 S. 6 f.):

„Die Teilprivatisierung der HSK Kliniken Wiesbaden vom 29. Mai 2012 hatte zur Folge, dass der Überörtlichen Prüfung die örtlichen Unterrichtsrechte nicht mehr eingeräumt wurden, obgleich die Landeshauptstadt Wiesbaden (mittelbar) Mehrheitsgesellschafterin blieb. [...] Angesichts der dargelegten Konsequenzen eines fehlenden örtlichen Unterrichtsrechts und der Erfahrungen am Beispiel der HSK Kliniken Wiesbaden erachtete es die Überörtliche Prüfung als angemessen und notwendig, dem Hessischen Landtag unter dem 12. April 2013 einen Bericht zuzuleiten, der auch einen Gesetzesänderungsvorschlag zu § 123 Abs. 1 und Abs. 2 HGO enthält.“

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, zusätzlich zu den bisher für den Bereich Beteiligungen aufgeführten Empfehlungen, bestehende Risiken aus anteiligen Verbindlichkeiten sowie Bürgschaften auf eine mögliche Inanspruchnahme regelmäßig zu prüfen.

Das aufgezeigte Risikopotenzial sowie die Bedeutung der wesentlichen Betätigungen haben zur Folge, dass der städtische Haushalt ohne Berücksichtigung der Beteiligungen nicht aussagekräftig ist. Durch die Aufgabenerfüllung in Beteiligungen dürfen die Prüfrechte durch Revision oder die Überörtliche Prüfung nicht eingeschränkt werden. Daraus ergibt sich für die Städte bei den Betätigungen, dass sie folgende Punkte einhalten müssen:

- Fristgerechte Erstellung des Beteiligungsberichts
- Einrichtung sämtlicher Prüfrechte nach §§ 53 und 54 HGrG
- Fristgerechte Erstellung des Gesamtabchlusses

Der Gesamtabschluss fasst die Beteiligungen sowie den Kernhaushalt der Stadt in einem Abschluss zusammen. Dadurch ergeben sich bessere Möglichkeiten zur Analyse und Steuerung der jeweiligen Stadt.

2.3.2 Gesamtabschluss

Die Darstellungen in Abschnitt 2.3.1 "Betätigungen" machen deutlich, dass bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen eine Beurteilung der vollständigen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Stadt ohne eine Konsolidierung der Einzelabschlüsse nicht möglich ist. Der Einzelabschluss der Stadt hat bei den aufgezeigten bedeutenden Ausgliederungen eine geringe Aussagekraft für die wirtschaftliche Lage. Sofern Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage auf dem Einzelabschluss aufbauen, sind sie begrenzt. Einzig mit dem Gesamtabchluss wird die wirtschaftliche Lage einer Stadt abschließend und vollständig abgebildet.

Für den Gesamtabchluss sind der Jahresabschluss der jeweiligen Stadt sowie die Jahresabschlüsse der Sondervermögen, der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften, der rechtlich selbstständigen kommunalen Stiftungen und der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, an denen die Stadt beteiligt ist, zu konsolidieren. Eine Vollkonsolidierung ist für verbundene Unternehmen vorzunehmen, bei denen der Stadt die Mehrheit der Stimmrechte zusteht. Für Beteiligungen, bei denen die Stadt 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte besitzt, ist eine Einbeziehung in den Gesamtabchluss nach der At-Equity-Bewertung vorgesehen, vergleiche § 112a Absatz 4 Satz 2 HGO⁹⁶ i.V.m. §§ 311 ff. HGB⁹⁷.

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

§ 112a Gesamtabchluss

[...] (4) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Absatz 1, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Absatz 2 einzubeziehen. [...]

97 Handelsgesetzbuch (HGB), BGBl. I

§§ 311 Definition. Befreiung

Bei einer Betätigung unter 20 Prozent ist der jeweilige Jahresabschluss nicht zu konsolidieren.

Sind die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger in ihrer Gesamtheit für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt von nachrangiger Bedeutung, muss kein Gesamtabchluss aufgestellt werden. Von einer nachrangigen Bedeutung ist gemäß Hinweis 1.2 zu § 53 GemHVO⁹⁸ dann auszugehen, wenn der auf die Stadt entfallende Anteil der Bilanzsummen aller Aufgabenträger den Wert von 20 Prozent der in der Vermögensrechnung (Bilanz) der Stadt ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigt.

Der Gesamtabchluss ist nach § 112a Absatz 6 HGO⁹⁹ bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen. Ein Befreiungstatbestand nach § 112b HGO¹⁰⁰ lag für keine der geprüften Städte vor, da die Einwohnerzahl mehr als 50.000 betrug, demnach waren alle Städte zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet.

(1) Wird von einem in den Konzernabschluss einbezogenen Unternehmen ein maßgeblicher Einfluss auf die Geschäfts- und Finanzpolitik eines nicht einbezogenen Unternehmens, an dem das Unternehmen nach § 271 Absatz 1 beteiligt ist, ausgeübt (assoziiertes Unternehmen), so ist diese Beteiligung in der Konzernbilanz unter einem besonderen Posten mit entsprechender Bezeichnung auszuweisen. Ein maßgeblicher Einfluss wird vermutet, wenn ein Unternehmen bei einem anderen Unternehmen mindestens den fünften Teil der Stimmrechte der Gesellschafter innehat.

(2) Auf eine Beteiligung an einem assoziierten Unternehmen brauchen Absatz 1 und § 312 nicht angewendet zu werden, wenn die Beteiligung für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns von untergeordneter Bedeutung ist.

- 98 Gemeindehaushaltsrecht Hessen von Amerkamp/Kröckel/Rauber/Watz, Band B 9a He
Hinweis zu § 53 GemHVO

1. Grundsätze der Konsolidierung

1.2 Wenn die Jahresabschlüsse der an sich einzubeziehenden Aufgabenträger für die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde von nachrangiger Bedeutung sind, müssen sie nicht in den Gesamtabchluss einbezogen werden. Es kann als nachrangig angesehen werden, wenn die Bilanzsummen der Aufgabenträger, die in den Gesamtabchluss einzubeziehen wären, zusammen den Wert von 20 vom Hundert der in der Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen. Bei der Berechnung bleiben die in den Bilanzen auf der Aktivseite gegebenenfalls ausgewiesenen nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge unberücksichtigt.

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

§ 112a Gesamtabchluss

[...] (6) Der zusammengefasste Jahresabschluss und der Gesamtabchluss sind innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse zu unterrichten.

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

§ 112b Befreiung vom Gesamtabchluss

(1) Eine Gemeinde mit weniger als 20 000 Einwohnern ist von der Pflicht, einen Gesamtabchluss aufzustellen, befreit. [...]

(2) Eine Gemeinde zwischen 20 000 und bis zu 50 000 Einwohnern ist von der Pflicht, einen Gesamtabchluss aufzustellen, befreit, wenn der auf die Gemeinde entfallende Anteil der Bilanzsumme der nach § 112a Absatz 4 Satz 1 voll zu konsolidierenden Aufgabenträger zusammen den Wert von 20 Prozent der in der Vermögensrechnung der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme sowohl für das Jahr der Aufstellung als auch für das Vorjahr nicht übersteigt. [...]

In der bis zum 15. Mai 2020 gültigen Fassung des § 112 HGO hatten die Städte die Verpflichtung erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Mit Erlass vom 22. August 2016 hat das HMdIS die Rahmenbedingungen zur Aufstellung des Gesamtabchlusses konkretisiert und Erleichterungen eingeführt. Demnach endete die von der Kommunalaufsicht eingeräumte Frist zur Aufstellung des Gesamtabchlusses 2015 am 30. Juni 2018. Mit § 112a HGO in der Fassung vom 7. Mai 2020 wurde die Verpflichtung zur erstmaligen Aufstellung eines Gesamtabchlusses verschoben. Die Städte haben nach neuer Rechtslage¹⁰¹ spätestens auf den 31. Dezember 2021 einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Die Überörtliche Prüfung erachtet es als nicht sachgerecht, dass die Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabchlusses für sämtliche Kommunen verschoben wurde. Die Erleichterungen sollten nur für Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern gelten, um sie bei der Aufstellung zu entlasten. Darüber hinaus hat bereits der Sechste Senat des Hessischen Rechnungshofs in seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2020 an den Innenausschuss des Hessischen Landtags auf die Bedeutung des Gesamtabchlusses hingewiesen.¹⁰²

Darmstadt erstellte keinen Gesamtabschluss. Der erste Gesamtabschluss soll zum 31. Dezember 2021 aufgestellt werden. Dies entspricht zwar den gesetzlichen Vorgaben, erachtet die Überörtliche Prüfung aber als nicht sachgerecht. Aufgrund des fehlenden Gesamtabchlusses war eine Bewertung in Darmstadt nicht möglich. In Kassel wurden der Gesamtabchluss 2015 sowie der Jahresabschluss 2015 zum Vergleich herangezogen. Offenbach am Main legte einen Gesamtabschluss 2017 vor. Dieser wurde mit dem Jahresabschluss 2017 der Stadt verglichen. Frankfurt am Main und Wiesbaden konnten im Erhebungszeitraum Gesamtabchlüsse für das Jahr 2018 vorlegen. Im November 2020 wurde in Frankfurt am Main der Gesamtabchluss 2019 aufgestellt. Ansicht 51 zeigt eine Gegenüberstellung der Jahresergebnisse im Kernhaushalt sowie auf Ebene des jeweiligen konsolidierten Abschlusses. Bei der Ermittlung der Jahresergebnisse im konsolidierten Abschluss wurden die Anteile der Minderheitsgesellschafter abgezogen, da diese der Stadt nicht zuzurechnen sind.

Ergebnisse der
Gesamtabchlüsse

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

§ 112a Gesamtabchluss

[...] (2) Die Gemeinde hat spätestens die zum 31. Dezember 2021 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang nach § 112 Absatz 4 Nr. 1 beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Absatz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach § 112 Absatz 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind. [...]

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

Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss				
	Jahresergebnis im Kernhaushalt	Jahresergebnis im Gesamtabchluss (abzüglich möglicher Anteil Minderheitsgesellschafter)	Differenz	
			in Euro	in Prozent
Darmstadt ¹⁾	5,5 Mio. €	-	-	-
Frankfurt am Main ²⁾	-27,8 Mio. €	188,4 Mio. €	216,2 Mio. €	779%
Kassel ³⁾	50,7 Mio. €	63,3 Mio. €	12,6 Mio. €	125%
Offenbach am Main ⁴⁾	-34,8 Mio. €	-21,7 Mio. €	13,1 Mio. €	62%
Wiesbaden ⁵⁾	20,9 Mio. €	36,4 Mio. €	15,5 Mio. €	174%
¹⁾ Keinen Gesamtabchluss aufgestellt. ²⁾ Gesamtabchluss 2018. Der Gesamtabchluss 2019 wurde nach dem Erhebungszeitraum aufgestellt. ³⁾ Gesamtabchluss 2015. ⁴⁾ Gesamtabchluss 2017. ⁵⁾ Gesamtabchluss 2018. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021				

Ansicht 51: Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss

Wie aus Ansicht 51 zu entnehmen ist, stellt das „Jahresergebnis im Gesamtabchluss abzüglich Anteil Minderheitsgesellschafter“ das der jeweiligen Stadt zuzurechnende Gesamtabchlussergebnis dar. Es wird ersichtlich, dass der konsolidierte Abschluss bei den vier beurteilten Städten jeweils ein verbessertes Ergebnis auswies.

Frankfurt am Main wies mit 216,2 Millionen Euro die höchste Differenz zwischen Jahresergebnis im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss aus. Die prozentuale Differenz war in Frankfurt am Main mit 779 Prozent ebenfalls die höchste im Quervergleich. Die niedrigste Differenz wies Kassel mit 12,6 Millionen Euro aus. Die unterschiedlichen Ergebnisse zwischen Kernhaushalt und konsolidiertem Abschluss verdeutlichen die hohen Ausgliederungsquoten sowie die Wichtigkeit des Gesamtabchlusses für die Gesamtbeurteilung der Stadt. Neben dem konsolidierten Jahresergebnis ist auch das konsolidierte Fremdkapital für die Gesamtbeurteilung der jeweiligen Stadt notwendig.

Erst mit Kenntnis über das gesamte Fremdkapital ist eine Analyse und Bewertung der Haushaltslage möglich. Ansicht 52 zeigt daher eine Gegenüberstellung des Fremdkapitals im Kernhaushalt sowie auf Ebene des Gesamtabchlusses.

Gegenüberstellung
des Fremdkapitals
im Kernhaushalt und
im Gesamtabchluss

Gegenüberstellung des Fremdkapitals im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss				
	Fremdkapital im Kernhaushalt	Fremdkapital im Gesamtabchluss	Differenz	
			in Euro	in Prozent
Darmstadt ¹⁾	1.030,7 Mio. €	-	-	-
Frankfurt am Main	8.659,9 Mio. €	14.262,0 Mio. €	5.602,1 Mio. €	165%
Kassel ²⁾	1.414,0 Mio. €	2.472,6 Mio. €	1.058,6 Mio. €	175%
Offenbach am Main ³⁾	1.358,6 Mio. €	1.605,5 Mio. €	246,8 Mio. €	118%
Wiesbaden	1.217,2 Mio. €	3.005,7 Mio. €	1.788,4 Mio. €	247%

¹⁾ Keinen Gesamtabchluss aufgestellt.
²⁾ Gesamtabchluss 2018. Der Gesamtabchluss 2019 wurde nach dem Erhebungszeitraum aufgestellt.
³⁾ Gesamtabchluss 2015.
⁴⁾ Gesamtabchluss 2017.
⁵⁾ Gesamtabchluss 2018.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 52: Gegenüberstellung des Fremdkapitals im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss

Wie dem Quervergleich in Ansicht 52 zu entnehmen ist, stieg das Fremdkapital insgesamt bei allen beurteilten Städten im Gesamtabchluss an. Den höchsten Anstieg des Fremdkapitals hatte Frankfurt am Main mit 5.602,1 Millionen Euro zu verzeichnen. Wiesbaden hatte mit 247 Prozent den höchsten prozentualen Anstieg des Fremdkapitals im Gesamtabchluss.

Ansicht 53 zeigt nachrichtlich eine Gegenüberstellung des Eigenkapitals im Kernhaushalt sowie auf Ebene des Gesamtabchlusses.

Gegenüberstellung des Eigenkapitals im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss				
	Eigenkapital im Kernhaushalt	Eigenkapital im Gesamtabchluss ohne Anteil Dritter	Differenz	
			in Euro	in Prozent
Darmstadt ¹⁾	299,4 Mio. €	-	-	-
Frankfurt am Main	8.158,0 Mio. €	10.017,0 Mio. €	1.859,0 Mio. €	23%
Kassel ²⁾	743,7 Mio. €	760,7 Mio. €	17,0 Mio. €	2%
Offenbach am Main ³⁾	-319,4 Mio. €	-244,6 Mio. €	74,7 Mio. €	23%
Wiesbaden	1.522,5 Mio. €	1.647,1 Mio. €	124,6 Mio. €	8%

¹⁾ Keinen Gesamtabchluss aufgestellt.
²⁾ Gesamtabchluss 2018. Der Gesamtabchluss 2019 wurde nach dem Erhebungszeitraum aufgestellt.
³⁾ Gesamtabchluss 2015.
⁴⁾ Gesamtabchluss 2017.
⁵⁾ Gesamtabchluss 2018.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 53: Gegenüberstellung des Eigenkapitals im Kernhaushalt und im Gesamtabchluss

Auffällig war, dass Offenbach am Main im Jahr 2015 als einzige Stadt im Quervergleich ein negatives Eigenkapital aufwies.

Die Quervergleiche verdeutlichen, dass der Gesamtabschluss wichtig für die Transparenz der jeweiligen Stadt ist. Ohne den Gesamtabschluss ist eine vollständige Beurteilung der jeweiligen Stadt und deren Haushaltslage nicht möglich.

Die Überörtliche Prüfung erachtet es als nicht sachgerecht, dass Kassel und Offenbach am Main keinen Gesamtabschluss für das Jahr 2018 aufgestellt hatten. Darmstadt erstellte als einzige Stadt im Quervergleich keinen Gesamtabschluss. Ohne den Gesamtabschluss sind eine Beurteilung der gesamten Haushaltslage und somit eine hinreichende Steuerung nur eingeschränkt möglich. Die meisten Beteiligungen von Darmstadt wurden bereits im Konzernabschluss der HEAG Holding AG konsolidiert. Insofern dürfte die Aufstellung des Gesamtabchlusses mit vertretbarem Arbeitsaufwand möglich sein. Die Unterlassung der Aufstellung des Gesamtabchlusses ist insbesondere unter den in Ansicht 40 dargestellten hohen Ausgliederungsquoten nicht nachvollziehbar.

Alle geprüften Städte hatten eine hohe Ausgliederungsquote und wirtschaftliche Risiken aus den Beteiligungsunternehmen. Darüber hinaus wurden hohe Investitionen in den Beteiligungen getätigt. Für die Beurteilung der gesamten Haushaltslage und somit einer hinreichenden Steuerung auch der Investitionstätigkeiten ist es für die Großstädte notwendig den Kernhaushalt mit den Beteiligungen in einem Gesamtabschluss zu betrachten. Die Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses sollte für die Großstädte nicht aufgeschoben werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, die Gesamtabchlüsse ab dem Jahr 2015 zeitnah zu erstellen und generell allen Städten den Gesamtabschluss künftig innerhalb der grundsätzlich vorgesehenen Frist von neun Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres aufzustellen.

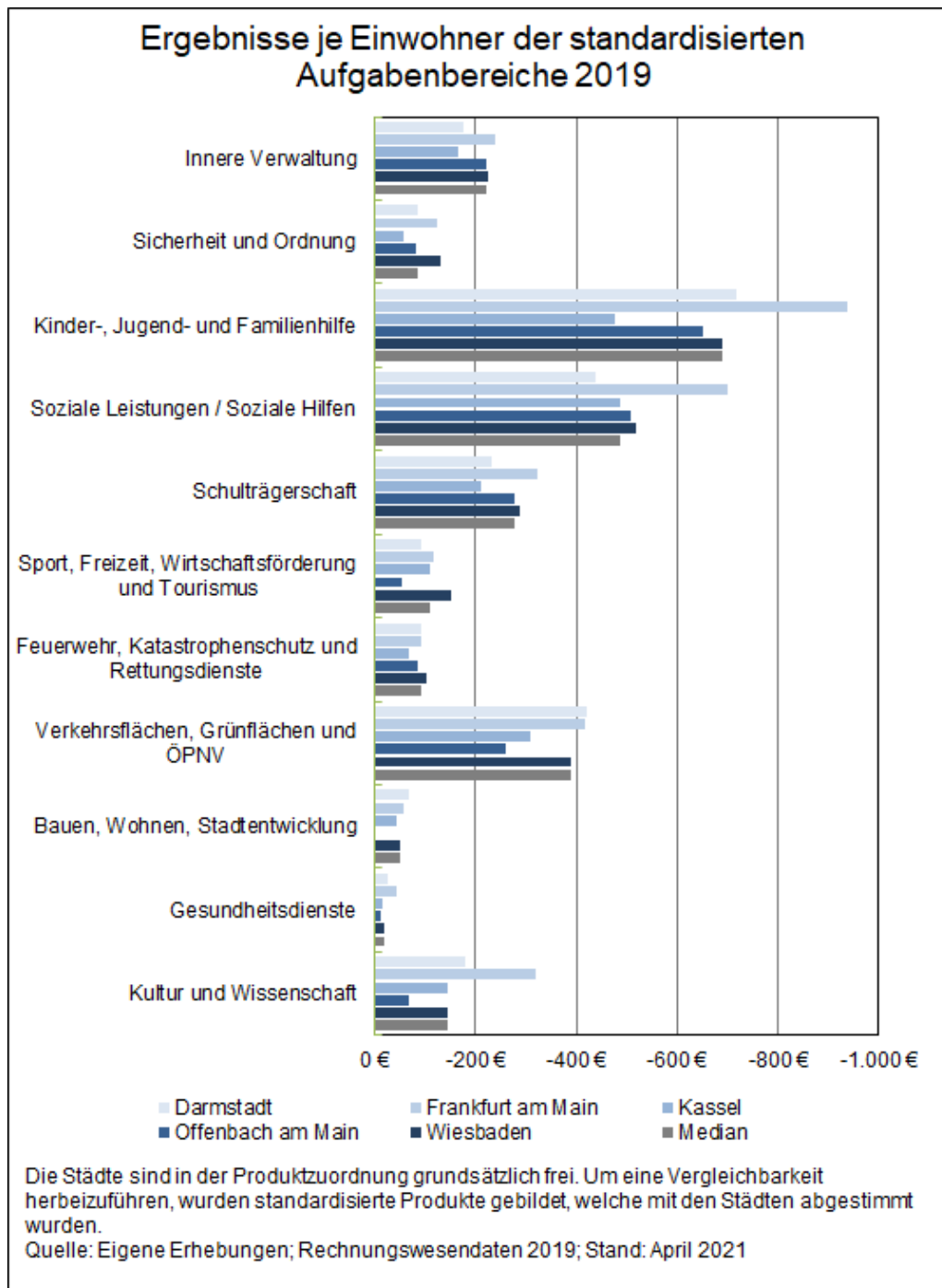
2.4 Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche

Die Analyse ausgewählter Aufgabenbereiche stellt bei Haushaltsstrukturprüfungen ein zentrales Prüffeld dar. Hieraus lassen sich Ursachen für die vorgefundene Haushaltslage ableiten. Im Mittelpunkt der Analyse steht der Quervergleich. Durch den Quervergleich sollen Schwachstellen aufgedeckt und Handlungsalternativen, die sich bei den Vergleichsstädten bewährt haben, aufgezeigt werden.

Die Städte sind in der Produktzuordnung grundsätzlich frei. Um eine Vergleichbarkeit herbeizuführen, wurden standardisierte Produkte (Aufgabenbereiche) gebildet, welche mit den Städten abgestimmt wurden.¹⁰³

Ansicht 54 zeigt die Ergebnisse je Einwohner 2019 in den standardisierten Aufgabenbereichen.

¹⁰³ Die standardisierten Aufgabenbereiche sind grundsätzlich an den Produkten der statistischen Meldung ausgerichtet. Die einzelnen Produkte, Profit-Center, PSP-Elemente beziehungsweise Kostenstellen und / oder -träger der Städte wurden aufgrund des Quervergleichs einer übergreifenden (einheitlichen) Produktstruktur zugeordnet, wobei einzelne Produkte zusammengefasst wurden. Unterschiedliche Buchungszuordnungen und Leistungsverrechnungen sind dabei vereinheitlicht worden. Prüfungsinterne Umbuchungen wurden vorgenommen. Hierdurch kann es zu Abweichungen zu den statistischen Meldungen kommen. Insgesamt wurden 12 standardisierte Produktbereiche gebildet, welche sich in 78 Produkte unterteilen. Die Zuordnungen und Umbuchungen wurden mit den Städten abgestimmt.



Ansicht 54: Ergebnisse je Einwohner der standardisierten Aufgabenbereiche 2019

In den nachfolgenden Abschnitten werden auf Grundlage der Rechnungswesendaten 2019 die Ergebnisse je Einwohner (vergleiche Abschnitt 2.1) oder einer ausgewählten Bezugsgröße für die standardisierten Aufgabenbereiche dargestellt und analysiert.

2.4.1 Innere Verwaltung

Ansicht 55 zeigt die Ergebnisse je Einwohner für die Innere Verwaltung als zentrale Verwaltungseinheit im Quervergleich.

Ergebnisse je Einwohner in der Inneren Verwaltung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wies- baden
Organe / Stabstellen / Rechtspflege	-40 €	-56 €	-46 €	-57 €	-91 €
Haupt- und Personalamt	-104 €	-101 €	-98 €	-144 €	-109 €
Finanzen und Rechnungswesen / Beteiligungs- verwaltung	-32 €	-82 €	-23 €	-23 €	-25 €
Jahresergebnis	-175 €	-239 €	-168 €	-223 €	-225 €
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 55: Ergebnisse je Einwohner in der Inneren Verwaltung 2019

Ansicht 55 zeigt, dass sich trotz gleicher Verwaltungstätigkeiten große Unterschiede zwischen den Städten ergaben. Frankfurt am Main hatte bei der Inneren Verwaltung mit -239 Euro je Einwohner den höchsten und Kassel mit -168 Euro je Einwohner den niedrigsten Fehlbetrag. Die Ergebnisse beinhalten Personal- und Sachaufwendungen. Die Sachaufwendungen werden in den Städten unterschiedlich erfasst. Zum einen ergeben sich unterschiedliche Gebäudekosten. Zum anderen sind zum Beispiel in Frankfurt am Main bei den Finanzen Vorteilsausgleiche gegenüber anderen Kommunen in Höhe von 41,8 Euro je Einwohner gebucht, die einen wesentlichen Unterschied erklären. Die wirtschaftliche Analyse wird deshalb nachfolgend auf die Personalaufwendungen bezogen.

Die Personalaufwendungen stellten im Bereich der Inneren Verwaltung mit 71 Prozent den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen (inklusive der internen Leistungsverrechnungen) dar. Zur besseren Vergleichbarkeit wird sie auf „Verwaltungskräfte je 100.000 Einwohner“ betrachtet (in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)).

Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner in der Inneren Verwaltung mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019				
	VZÄ ¹⁾	VZÄ je 100.000 Ein- wohner	Mehrpersonal in VZÄ je 100.000 Ein- wohner gegen- über Referenz- wert ²⁾	Jährliches rechnerisches EVP ³⁾
Darmstadt	312	195	39	3.454.273 €
Frankfurt am Main	1.290	169	13	5.455.238 €
Kassel	314	156	0	0 €
Offenbach am Main	203	156	0	0 €
Wiesbaden	565	203	47	7.158.412 €
Summe				16.067.923 €
Unteres Quartil		156		
¹⁾ Verwaltungskräfte (ohne Arbeiter, Reinigungskräfte, Hilfspolizisten etc. sowie ohne Hochbauamt). ²⁾ Referenzwert entspricht dem unteren Quartil des Vergleichs = 156 VZÄ je 100.000 Einwohner. ³⁾ Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro). Quelle: Eigene Erhebungen; Personaldaten 2019; Stand: April 2021				

Ansicht 56: Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner in der Inneren Verwaltung mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019

Ansicht 56 zeigt, dass Kassel und Offenbach am Main mit 156 VZÄ je 100.000 Einwohner die wenigsten und Wiesbaden mit 203 VZÄ je 100.000 Einwohner die meisten VZÄ in der Inneren Verwaltung hatten. Aus dem Vergleich mit dem unteren Quartil wurde für das Jahr 2019 insgesamt ein rechnerisches EVP von 16,1 Millionen Euro ermittelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das aufgezeigte EVP in der Inneren Verwaltung zu nutzen. Dies könnte durch Anpassung der Verwaltungsstrukturen und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen gehoben werden.

2.4.2 Sicherheit und Ordnung

Der Bereich Sicherheit und Ordnung ist ein weiterer zentraler Aufgabenbereich einer Stadt. Hier werden zum Beispiel die Bereiche Ordnungsamt, Kfz-Zulassungsstelle und Ausländerbehörde erfasst.¹⁰⁴

Frankfurt am Main übernimmt auch in diesem Bereich aufgrund der metropolitenen Stellung eine Verantwortung für das Umland. So sind zum Beispiel alle vier hessischen Drogenkonsumräume in der Stadt gelegen. Der damit verbundene „Drogentourismus“ sowie die Lage von Frankfurt am Main als bedeutender

¹⁰⁴ Die Bereiche Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste werden im Abschnitt 2.4.6 getrennt dargestellt.

Verkehrsknotenpunkt spiegeln sich auch in der Kriminalstatistik wider. Die Häufigkeit von Straftaten je 100.000 Einwohnern ist in Frankfurt am Main mit 13.479 Fällen mehr als doppelt so hoch wie in Darmstadt.¹⁰⁵

Nachfolgend werden die Belastungen auf den Haushalt untersucht. Ansicht 57 zeigt die Ergebnisse je Einwohner in den Bereichen Sicherheit und Ordnung im Quervergleich.

Ergebnisse je Einwohner bei Sicherheit und Ordnung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Allgemeines Ordnungsrecht, Waffenwesen, Jagdrecht ¹⁾	-24 €	-41 €	-16 €	-17 €	-32 €
Ausländerbehörde	-16 €	-19 €	-10 €	-14 €	-21 €
Bürgeramt, Bürgerbüro, Standesamt, Gewerbeamt, Zulassungsstelle	-25 €	-34 €	-16 €	-31 €	-51 €
Natur- und Umweltschutz	-8 €	-14 €	-9 €	-11 €	-15 €
Statistik und Wahlen	-4 €	-8 €	-1 €	-3 €	-7 €
Revision	-8 €	-9 €	-7 €	-7 €	-6 €
Jahresergebnis	-84 €	-124 €	-59 €	-83 €	-132 €
¹⁾ Ohne die Bereiche Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste. Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 57: Ergebnisse je Einwohner bei Sicherheit und Ordnung 2019

Ansicht 57 ist zu entnehmen, dass Frankfurt am Main in den Teilbereichen Allgemeines Ordnungsrecht, Waffenwesen, Jagdrecht (-41 Euro), Statistik und Wahlen (-8 Euro) sowie der Revision (-9 Euro) jeweils den höchsten Fehlbetrag auswies. In den Teilbereichen Ausländerbehörde (-21 Euro), Bürgeramt, Bürgerbüro, Standesamt und Zulassungsstelle (-51 Euro) sowie Natur- und Umweltschutz (-15 Euro) hatte Wiesbaden jeweils den höchsten Fehlbetrag.

Die Ergebnisse beinhalten Personal- und Sachaufwendungen. Die Sachaufwendungen werden in den Städten unterschiedlich erfasst, so dass die wirtschaftliche Analyse nachfolgend auf die Personalaufwendungen bezogen wird. Ansicht 58 zeigt die Verwaltungsmitarbeiter des Bereichs Sicherheit und Ordnung je 100.000 Einwohner im Quervergleich. Die Mitarbeiter des Vollzugsorgans des Ordnungsamts, wie zum Beispiel die Stadtpolizei, werden bei der Analyse nicht berücksichtigt.

¹⁰⁵ https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2020/PKSTabellen/StadtFalltabellen/stadtfalltabellen_node.html; abgerufen am 21. Juli 2021.

Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner bei Sicherheit und Ordnung mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019				
	VZÄ	VZÄ je 100.000 Einwohner	Mehrpers. in VZÄ je 100.000 Einwohner gegenüber Referenzwert ¹⁾	Jährliches rechnerisches EVP ²⁾
Darmstadt	172	108	0	0 €
Frankfurt am Main	1.171	153	26	11.101.019 €
Kassel ³⁾	271	134	7	786.350 €
Offenbach am Main	193	148	21	1.495.192 €
Wiesbaden	353	127	0	0 €
Summe				13.382.561 €
Unteres Quartil		127		

¹⁾ Referenzwert entspricht dem unteren Quartil des Vergleichs = 127 VZÄ je 100.000 Einwohner.

²⁾ Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro).

³⁾ Die Stadt Kassel hat die Aufgabe der Ausländerbehörde des Landkreises Kassel übernommen. Die Erstattungen des Landkreises wurden mit 77.000 € je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

Quelle: Eigene Erhebungen; Personaldaten 2019; Stand: April 2021

Ansicht 58: Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner bei Sicherheit und Ordnung mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019

Frankfurt am Main hatte im Quervergleich mit 153 VZÄ je 100.000 Einwohner die höchste Anzahl an Mitarbeitern. Dies betrifft insbesondere die Verwaltung des Bereichs Allgemeines Ordnungsrecht. Aus dem Vergleich mit dem unteren Quartil wurde für das Jahr 2019 mit 11,1 Millionen Euro rechnerisch das höchste EVP abgebildet, aber auch bedingt durch besondere Aufgaben (so Drogenproblematik). Die geringste Zahl an VZÄ hatte Darmstadt mit 108 VZÄ je 100.000 Einwohner.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aufgezeigten EVP im Aufgabenbereich Sicherheit und Ordnung zu nutzen. Dies könnte ebenfalls durch Anpassung der Verwaltungsstrukturen und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen gehoben werden.

2.4.3 Kinderbetreuung

Die Ausgestaltung der Kinderbetreuung hat elementare Auswirkungen auf die Haushaltsstabilität einer Stadt. Der prozentuale Anteil der Jahresfehlbeträge vom Gesamthaushalt (ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) des Bereichs reichte von 10,4 Prozent in Kassel bis zu 18,4 Prozent in Frankfurt am Main. In Ansicht 59 wird daher der Jahresfehlbetrag 2019 im Bereich Kinderbetreuung je Einwohner und je belegtem Platzäquivalent (PÄ)¹⁰⁶ im Quervergleich dargestellt.

106 Zur Erläuterung und Herleitung der belegten PÄ vgl. Ansicht 62. KÄ stellen eine normierte Bezugsgröße dar, bei der Kinder unter 2 Jahren nach § 25d HKJGB mit dem Faktor 2,5 und Kinder zwischen 2 bis 3 Jahren mit dem Faktor 1,5 gewichtet werden. Kinder bis 3 Jahre in Kindertagespflege werden mit dem Faktor 2,0 gewichtet. Unter Berücksichtigung eines möglichen Integrationsabzugs wird von belegten PÄ gesprochen.

Ergebnisse je Einwohner und je belegtem Platzäquivalent (PÄ) bei der Kinderbetreuung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
je Einwohner					
Kindertageseinrichtungen	-373 €	-598 €	-197 €	-360 €	-351 €
Kindertagespflege	-28 €	-12 €	-10 €	-16 €	-9 €
<i>Nachrichtlich: Übernahme Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII</i>	-10 €	-10 €	-11 €	-23 €	-29 €
je belegtem Platzäquivalent (PÄ)					
Kindertageseinrichtungen	-6.218 €	-8.355 €	-3.249 €	-5.910 €	-5.951 €
Kindertagespflege	-463 €	-168 €	-171 €	-258 €	-151 €
<i>Nachrichtlich: Übernahme Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII</i>	-170 €	-141 €	-175 €	-370 €	-484 €
Jahresergebnis je Einwohner	-411 €	-620 €	-218 €	-398 €	-388 €
Jahresergebnis je belegtem PÄ	-6.851 €	-8.664 €	-3.595 €	-6.538 €	-6.586 €
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

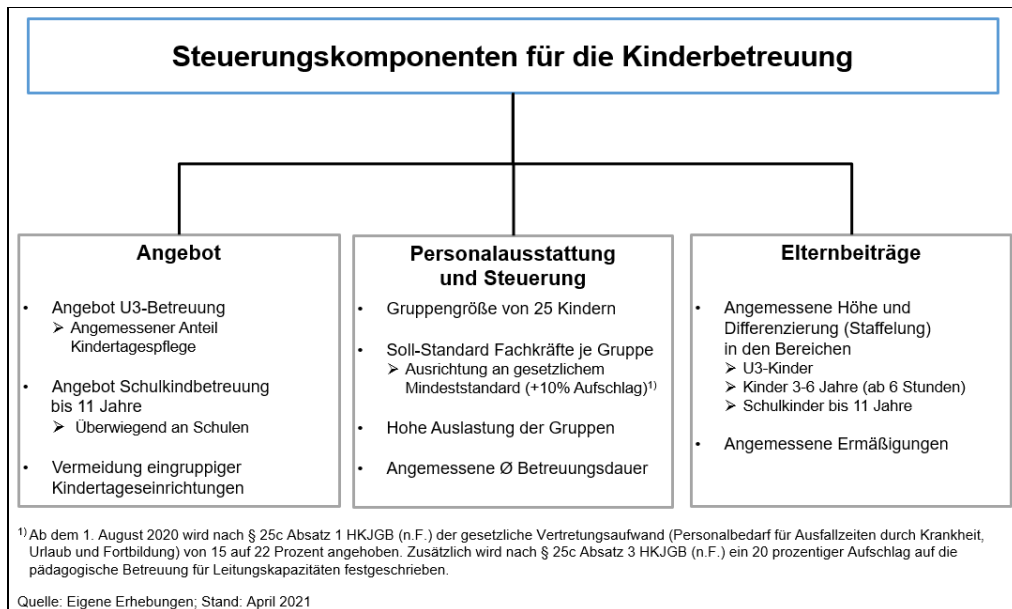
Ansicht 59: Ergebnisse je Einwohner und je belegtem Platzäquivalent (PÄ) bei der Kinderbetreuung 2019

Aus Ansicht 59 wird ersichtlich, dass Frankfurt am Main bei der Kinderbetreuung mit -620 Euro je Einwohner und mit -8.664 Euro je belegtem PÄ den höchsten und Kassel mit -218 Euro je Einwohner und mit -3.595 Euro je belegtem PÄ den niedrigsten Fehlbetrag im Quervergleich hatte. Die Ursachen werden nachfolgend untersucht.¹⁰⁷

Steuerungs-
komponenten

Bei der folgenden Analyse soll festgestellt werden, ob die Ausgestaltung des Betreuungsangebots für Kinder nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit vorgenommen wurde. Hierbei sollen die einzelnen Bereiche Angebot, Personalausstattung und Steuerung sowie Elternbeiträge sowie das Zusammenspiel mit Kindertagespflege und Schulkindbetreuung an Schulen in einer Stadt beurteilt werden. Die in Ansicht 60 dargestellten drei Bereiche werden als Steuerungskomponenten beziehungsweise Stell-schrauben für die Kinderbetreuung angesehen.

¹⁰⁷ Der Bereich „Übernahme Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII“ bleibt bei der Analyse unberücksichtigt.



Ansicht 60: Steuerungskomponenten für die Kinderbetreuung

Die Steuerungskomponenten beruhen primär auf den gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB).¹⁰⁸ Aufgrund des Prüfungszeitraums wurden bei den Berechnungen die Anpassungen durch das „Gute-KiTa-Gesetz“, die ab dem 1. August 2020 greifen, nicht berücksichtigt (vergleiche Exkurs: „Gute-KiTa-Gesetz“ - Auswirkungen und Kritik auf Seite 88). Die Herleitung im Bereich Kindertagespflege basiert auf dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII. Die Schulkindbetreuung an Schulen ist im Hessischen Schulgesetz (HSchG) geregelt, zusätzlich gibt es Vorgaben bezüglich des Landesprogramms „Pakt für den Nachmittag“. Aus den Gesetzen lassen sich fest definierte Zielgrößen ableiten. Die weiteren Zielgrößen, die in Ansicht 61 dargestellt werden, beruhen auf gutachterlichem Ermessen. Die Erkenntnisse hierfür wurden insbesondere bei der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ gewonnen.¹⁰⁹ Mögliche qualitative Unterschiede wurden bei der Untersuchung nicht berücksichtigt.

¹⁰⁸ Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), GVBl. I 2006 S. 698 vom 18. Dezember 2006 in der Fassung vom 13. September 2018 (gültig ab 1. Januar 2020).

¹⁰⁹ Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

Steuerungskomponenten mit Zielgrößen für die Kinderbetreuung				
Ausgestaltung der Betreuung		Kindertages- einrichtungen	Kindertages- pflege	Schulkind- betreuung an Schulen
Angebot		Prozentuale Ausgestaltung (Zielgrößen nach gutachterlichem Ermessen)		
U3-Kinder		<90 Prozent	>10 Prozent	
Kinder 3-6 Jahre		100 Prozent		
Schulkinder bis 11 Jahre		<15 Prozent		>85 Prozent
Generelle Empfehlung		Vermeidung eingruppi- ger Einrichtungen (<5 Prozent)		
Personalausstattung und Steuerung		Gesetzliche Vorgaben (Zielgrößen) nach		
		HKJGB Gruppengröße: § 25d Fachkräfte: § 25c	§§ 22, 43 SGB VIII in Verbindung mit § 29 HKJGB	HSchG und Vorgaben Pakt für den Nachmittag
U3-Kinder	Gruppengröße	10 - 12 Kinder	5 Kinder	
	Fachkräfte je Gruppe vor Gute-KiTa- Gesetz	2,53 - 3,04 VZÄ (inklusive 10 Prozent Aufschlag)	1,00 VZÄ	
Kinder 3-6 Jahre	Gruppengröße	25 Kinder	5 Kinder	
	Fachkräfte je Gruppe vor Gute-KiTa- Gesetz	2,01 VZÄ (inklusive 10 Prozent Aufschlag)	1,00 VZÄ	
Schul- kinder bis 11 Jahre	Vorgaben analog Kinder 3-6 Jahre			Keine Vorgaben: Gruppengröße und Fachkräfte
Generelle Empfehlungen		Vorgabe Fachkräfte je Gruppe <2,21 VZÄ als Zuschussgrundlage für die freien Träger		
		Auslastung >95 Prozent		
		Ø Betreuungsdauer <7,55 Stunden (Unteres Quartil)		
Elternbeiträge		Höhe und Differenzierung (Zielgrößen nach gutachterlichem Ermessen)		
U3-Kinder		>Rechnerischer Stundensatz von 45,20 Euro ¹⁾		
Kinder 3-6 Jahre (ab 6 Stunden)		>Rechnerischer Stundensatz von 22,60 Euro ²⁾		
Schulkinder bis 11 Jahre				
Generelle Empfehlungen		Angemessene Staffelung der Elternbeiträge nach Betreuungsdauern		
		Angemessene Ermäßigungsregelungen		
¹⁾ Doppelter Erstattungssatz vom Land Hessen (135,6 Euro / 6 Stunden * 2) für die sechsstündige Beitragsfreistellung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. ²⁾ Erstattungssatz vom Land Hessen (135,6 Euro / 6 Stunden) für die sechsstündige Beitragsfreistellung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021				

Ansicht 61: Steuerungskomponenten mit Zielgrößen für die Kinderbetreuung

Bevor der jeweilige Erreichungsgrad bei den einzelnen Zielgrößen hergeleitet und beurteilt werden kann, werden in Ansicht 62 die notwendigen Grunddaten

des Jahres 2019 für diese Analyse dargestellt. Die verwendeten Daten stammen primär aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019. Zur Plausibilisierung wurde vereinzelt der Stichtag 1. März 2018 herangezogen.

Die nachfolgende Ansicht beinhaltet die Grunddaten für den Bereich Kinderbetreuung für alle Vergleichsstädte und erläutert die für die Analyse benötigten Rechengrößen Platzäquivalente (PÄ), Kinderäquivalente (KÄ) und belegte PÄ.¹¹⁰

[Grunddaten](#)

¹¹⁰ Restriktionen, beispielsweise die Betreuung von maximal 10 beziehungsweise 12 Kindern in einer Krippengruppe oder gemeldete Integrationskinder, wurden berücksichtigt.

Grunddaten Kinderbetreuung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Ergebnis Kinderbetreuung laut Rechnungs- wesen	-65,8 Mio. €	-473,6 Mio. €	-44,1 Mio. €	-51,8 Mio. €	-108,1 Mio. €
davon eigene Einrichtungen	-21,4 Mio. €	-140,5 Mio. €	-18,5 Mio. €	-25,0 Mio. €	-36,8 Mio. €
davon Einrichtungen freier Träger	-38,3 Mio. €	-316,3 Mio. €	-21,4 Mio. €	-21,8 Mio. €	-60,9 Mio. €
davon Kinder- tagespflege	-4,4 Mio. €	-9,2 Mio. €	-2,1 Mio. €	-2,0 Mio. €	-2,5 Mio. €
<i>davon übernommene Elternbeiträge nach § 90 SGB VIII (nachrichtlich)</i>	-1,6 Mio. €	-7,7 Mio. €	-2,1 Mio. €	-2,9 Mio. €	-7,9 Mio. €
Kindertages- einrichtungen	138	786	145	89	185
Gruppen	463	2.699	540	357	767
davon in eigenen Einrichtungen	143 (31 Prozent)	686 (25 Prozent)	212 (39 Prozent)	170 (48 Prozent)	250 (33 Prozent)
Platzäquivalente (PÄ) ¹⁾	11.575	67.475	13.500	8.925	19.175
Kinderäquivalente (KÄ) ²⁾	12.134	65.088	15.158	9.145	20.743
davon in Kindertages- einrichtungen	8.957 (74 Prozent)	52.231 (80 Prozent)	11.490 (76 Prozent)	7.409 (81 Prozent)	15.751 (76 Prozent)
davon in Kindertages- pflege	809 (7 Prozent)	2.164 (3 Prozent)	721 (5 Prozent)	472 (5 Prozent)	729 (4 Prozent)
davon in Schulkind- betreuung an Schulen	2.368 (20 Prozent)	10.693 (16 Prozent)	2.947 (19 Prozent)	1.264 (14 Prozent)	4.263 (21 Prozent)
Fachkräfte	1.388	7.927	1.346	987	2.096
davon in eigenen Einrichtungen	353 (25 Prozent)	1.765 (22 Prozent)	457 (34 Prozent)	443 (45 Prozent)	723 (34 Prozent)

Grunddaten Kinderbetreuung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kinder in der Stadt von 1 bis 11 Jahren zum 31.12.2019	14.679	75.898	18.255	13.841	28.172
davon 1 bis 3 Jahre	3.212	17.189	4.035	3.090	6.173
davon 3 bis 6 Jahre	4.465	23.582	5.702	4.264	8.839
davon 6 bis 11 Jahre	7.002	35.127	8.518	6.487	13.160

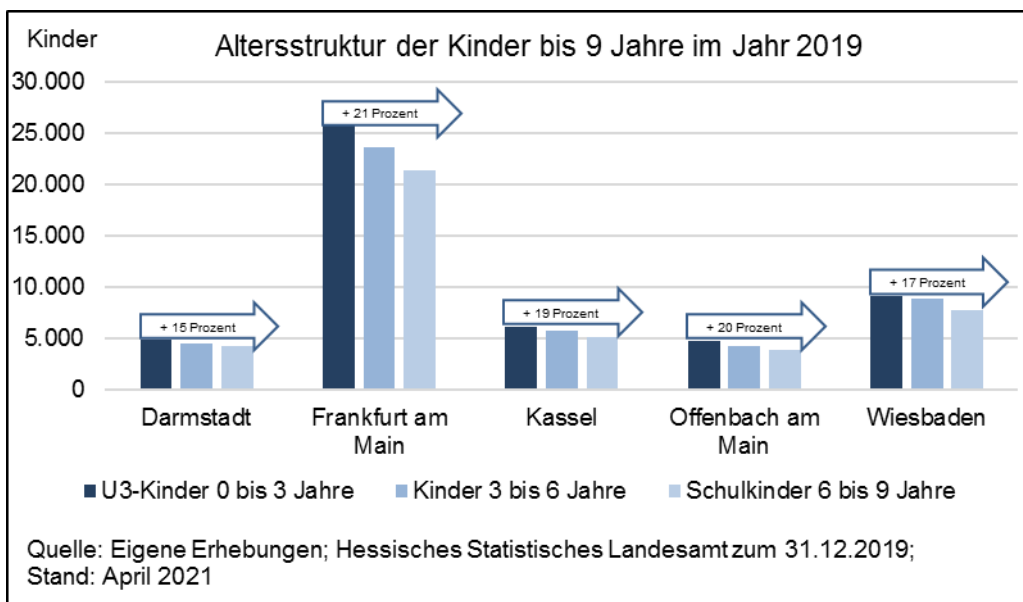
¹⁾ Für die Ermittlung der PÄ wird die Anzahl der gemeldeten Gruppen mit 25 Kindern laut Rahmenbetriebserlaubnis multipliziert.
²⁾ Die KÄ stellen eine normierte Bezugsgröße dar, bei der Kinder unter 2 Jahren nach § 25d HKJGB mit dem Faktor 2,5 und Kinder zwischen 2 bis 3 Jahren mit dem Faktor 1,5 gewichtet werden. Kinder bis 3 Jahre in Kindertagespflege werden mit dem Faktor 2,0 gewichtet. Unter Berücksichtigung eines möglichen Integrationsabzugs wird von belegten PÄ gesprochen.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Hessisches Statistisches Landesamt zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021

Ansicht 62: Grunddaten Kinderbetreuung 2019

Auf Basis der Daten und Erläuterungen in Ansicht 62 können die aufgezeigten Zielgrößen in den drei Bereichen Angebot, Personalausstattung und Steuerung sowie Elternbeiträge als Stellschrauben beurteilt werden.

Zum Einstieg wird die Altersstruktur der in den Großstädten wohnhaften Kinder bis 9 Jahre¹¹¹ in den fünf Vergleichsstädten in Ansicht 63 dargestellt.

Altersstruktur



Ansicht 63: Altersstruktur der Kinder bis 9 Jahre im Jahr 2019

Durch die Ansicht wird verdeutlicht, dass bei gleichbleibenden Geburtenraten aufgrund der hohen Anzahl von in den Städten wohnhaften U3-Kindern künftig die Betreuungszahlen bei der Betreuung von 3 bis 6-jährigen Kindern und bei

¹¹¹ Horte werden größtenteils von Kindern im Grundschulalter besucht. Daher beschränkt sich die Analyse auf Kinder bis 9 Jahre.

der Schulkindbetreuung deutlich zunehmen werden. Die Steigerungsraten sind bei den Planungen der Großstädte zu berücksichtigen.

Die unterschiedlichen Betreuungsformen über Kindertagespflege, Schulkindbetreuung an Schulen sowie Kindertageseinrichtungen werden nachfolgend analysiert.

U3-Betreuung über Kindertagespflege

Die U3-Betreuung über Kindertagespflege ist nach § 22 SGB VIII eine gleichrangige Alternative zur Betreuung in Kindertageseinrichtungen.¹¹² Die Betreuung findet entweder im Haushalt der Eltern oder bei der Tagespflegeperson statt. Durch die geringeren räumlichen Standards und die Nichtberücksichtigung der Freistellung von Vertretungsaufwand, Leitungstätigkeit und mittelbarer pädagogischer Arbeit sowie eingespartem hauswirtschaftlichen Personal ist die Betreuung von U3-Kindern über Kindertagespflege für die Städte günstiger. Eine niedrige U3-Betreuungsquote (1 bis 3 Jahre) über Kindertagespflege stellt daher einen Indikator für eine hohe Bezuschussung dar.¹¹³

Um die Ausgestaltung der U3-Betreuung in den Großstädten beurteilen zu können, wird in Ansicht 64 die U3-Betreuungsquote (1 bis 3 Jahre) sowie der Kindertagespflegeanteil dargestellt.

U3-Betreuungsquote und Kindertagespflegeanteil bei der U3-Betreuung					
	Anzahl U3-Kinder in der Stadt (1 bis 3 Jahre) zum 31.12.2019	Belegte U3-Plätze in Kindertageseinrichtungen	Belegte U3-Plätze in Kindertagespflege	U3-Betreuungsquote (mit Kindertagespflege)	Kindertagespflegeanteil
Darmstadt	3.212	1.467	385	58%	20,8%
Frankfurt am Main	17.189	9.313	952	60%	9,3%
Kassel	4.035	1.543	348	47%	18,4%
Offenbach am Main	3.090	970	210	38%	17,8%
Wiesbaden	6.173	2.797	337	51%	10,8%
Median				51%	17,8%

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Statistische Meldung zum 1. März 2019; Hessisches Statistisches Landesamt zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021

Ansicht 64: U3-Betreuungsquote und Kindertagespflegeanteil bei der U3-Betreuung

Ansicht 64 zeigt, dass Darmstadt mit 20,8 Prozent den höchsten Kindertagespflegeanteil im Quervergleich hatte. Dies lag daran, dass bereits seit dem Jahr 1994 der Ausbau der Kindertagespflege aktiv von der Stadt vorangetrieben und zentral über die „Tageseltern Tageskinder Vermittlung“ (TTV) über pädagogische Fachkräfte organisiert wurde.

¹¹² Die Fehlbeträge der Städte lagen in diesem Bereich im Jahr 2019 zwischen 2,0 Millionen Euro in Offenbach am Main und 9,2 Millionen Euro in Frankfurt am Main.

¹¹³ Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

Frankfurt am Main mit 9,3 Prozent und Wiesbaden mit 10,8 Prozent hatten den niedrigsten Kindertagespflegeanteil im Quervergleich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main, da die Stadt unter der Zielgröße von 10 Prozent lag, den für die Stadt günstigeren Kindertagespflegeanteil zu erhöhen.

Die Schulkindbetreuung kann in Kindertageseinrichtungen¹¹⁴ oder direkt an Schulen organisiert werden. Die Betreuung an Schulen ist insbesondere aufgrund der gesetzlich nicht vorgeschriebenen Standards¹¹⁵ bezüglich der maximalen Kinderanzahl in einer Gruppe sowie dem Fachkraftschlüssel je Kind¹¹⁶ günstiger als die Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Zudem sind die benötigten Räumlichkeiten in den meisten Schulen bereits vorhanden. Die Städte können als Schulträger über die Verwendung dieser Räumlichkeiten mitentscheiden. Eine niedrige Schulkind-Betreuungsquote (6 bis 11 Jahre) an Schulen stellt daher einen Indikator für eine hohe Bezuschussung dar.¹¹⁷

Schulkindbetreuung
an Schulen

Für die Betreuung neben dem regulären Unterricht existieren nach dem HSchG unterschiedliche Ausgestaltungsformen¹¹⁸, die nach § 157 HSchG vom Land bezuschusst werden.¹¹⁹ Zusätzlich existiert das Programm „Pakt für den Nach-

114 Die Schulkinder werden dabei in altersübergreifenden Gruppen oder in separaten Hortgruppen betreut. Reine Horteinrichtungen werden nur noch im Rahmen eines Bestandsschutzes auf Basis des Programms „Sicherung von im Bestand geschützten Plätzen in Kinderhorten und sonstigen Angeboten der Schulkinderbetreuung“ vom 10. Dezember 2013 (Staatsanzeiger für das Land Hessen 52/2013, S. 1.602) aus Landesmitteln finanziert.

115 Es wird keine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII benötigt.

116 Die Betreuung an Schulen muss zudem nicht durch Fachkräfte abgedeckt werden.

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

118 § 15 Hessisches Schulgesetz (HSchG), Betreuungsangebote, Ganztagsangebote und Ganztagschulen, GVBl. I S. 441 vom 1. August 2017

(1) Formen der Betreuung und der ganztägigen Angebote sind

1. Betreuungsangebote der Schulträger,
2. Schulen mit Ganztagsangeboten,
3. Ganztagschulen.

(2) Betreuungsangebote nach Absatz 1 Nr. 1, die über den zeitlichen Rahmen der Stunden-tafel hinausgehen und sich auch auf die Ferien erstrecken können, führen zu einer für die Eltern zeitlich verlässlichen und mit den Aufgaben der Schule abgestimmten Betreuung. Die Schulträger können sie an den Grundschulen sowie den eigenständigen Förderschulen einrichten. Eine enge Zusammenarbeit mit Kinderhorten und freien Initiativen zur ganztägigen Betreuung von Kindern ist dabei anzustreben. Die Teilnahme an diesen Angeboten ist freiwillig.

(3) Schulen mit Ganztagsangeboten und Ganztagschulen nach Absatz 1 Nr. 2 und 3 verbinden den Unterricht sowie weitere Bildungs- und Betreuungsangebote auf der Grundlage einer pädagogischen und organisatorischen Konzeption miteinander.

(4) Die Schule mit Ganztagsangeboten nach Absatz 1 Nr. 2 führt Ganztagsangebote in Zusammenarbeit mit freien Trägern, den Eltern oder qualifizierten Personen durch, die die kulturelle, soziale, sportliche, praktische, sprachliche und kognitive Entwicklung der Schülerinnen und Schüler fördern. Durch Einbeziehung des Schulträgers und der öffentlichen Träger der Jugendhilfe kann das Bildungs- und Betreuungsangebot weiter ausgedehnt werden (Pakt für den Nachmittag) und sich auch auf die Ferien erstrecken. Die Teilnahme an diesen Ganztagsangeboten ist freiwillig. [...]

Die Ausgestaltung der Ganztagschulen wird laut der Richtlinie für ganztätig arbeitende Schulen in Hessen nach § 15 HSchG in drei Profile unterteilt:

Schulen mit Ganztagsangeboten (Profil 1) mit mindestens dreitägiger Wochenbetreuung mit jeweils 7 Stunden, Schulen mit Ganztagsangeboten (Profil 2) mit fünftägiger Wochenbetreuung mit mindestens jeweils 8,5 Stunden sowie Ganztagschulen (Profil 3) mit verpflichtender fünftägiger Wochenbetreuung mit mindestens jeweils 8,5 Stunden.

119 § 157 Hessisches Schulgesetz (HSchG), Abweichende Finanzierung, GVBl. I S. 441 vom 1. August 2017

mittag“. In diesem übernehmen das Land Hessen und die Städte als Schulträger gemeinsam Verantwortung für die Schulkindbetreuung an Grundschulen und Grundstufen von Förderschulen. Die Schulkinder werden an fünf Tagen in der Woche von 7:30 Uhr bis 17:00 Uhr neben dem regulären Unterricht und in den Schulferien betreut.¹²⁰

Für die Analyse wird der Betreuungsanteil in Kindertageseinrichtungen und Schulen in Ansicht 65 im Quervergleich wiedergegeben.

Anteil der Schulkindbetreuung an Schulen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen					
	Betreute Schulkinder in Kindertageseinrichtungen	Betreuungsanteil in Kindertageseinrichtungen	Betreute Schulkinder an Schulen (Ganztagsangebot)	Betreuungsanteil an Schulen	EVP bei einem Betreuungsanteil an Schulen von 85 Prozent
Darmstadt	1.183	33%	2.368	67%	462.574 €
Frankfurt am Main	9.328	47%	10.693	53%	9.991.998 €
Kassel	2.799	49%	2.947	51%	1.013.413 €
Offenbach am Main	1.237	49%	1.264	51%	386.109 €
Wiesbaden	1.077	20%	4.263	80%	206.658 €
Summe					12.060.752 €
Median		47%		53%	
Quelle: Eigene Erhebungen; Angaben der Stadt; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 65: Anteil der Schulkindbetreuung an Schulen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

Der Betreuungsanteil der Schulkinder bis elf Jahre an Schulen reichte im Quervergleich von 51 Prozent in Kassel und Offenbach am Main bis zu 80 Prozent in Wiesbaden. Insbesondere in Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main wurden noch rund die Hälfte der Schulkinder in teureren Horten oder altersübergreifenden Gruppen in Kindertageseinrichtungen betreut.

Unter der Annahme, dass in den Städten jeweils 85 Prozent (Zielgröße) der Schulkindbetreuung an Schulen stattfinden könnte, ergäbe sich insgesamt ein rechnerisches EVP von 12,1 Millionen Euro.¹²¹ Das höchste EVP lag dabei mit 10,0 Millionen Euro in Frankfurt am Main vor. Dies lag auch an der höchsten Raumkostenpauschale je Ü3-Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen im Quervergleich (Ansicht 70).

(1) Das Land und die Schulträger können vereinbaren, Kosten der inneren und äußeren Schulverwaltung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Haushalte abweichend von den §§ 151 bis 156 zu verteilen. Das Land kann den Schulträgern im Rahmen der Durchführung von Landesprogrammen und nach Maßgabe des Haushalts Zuschüsse zu den Kosten gewähren, die sie nach diesem Gesetz zu tragen haben. [...]

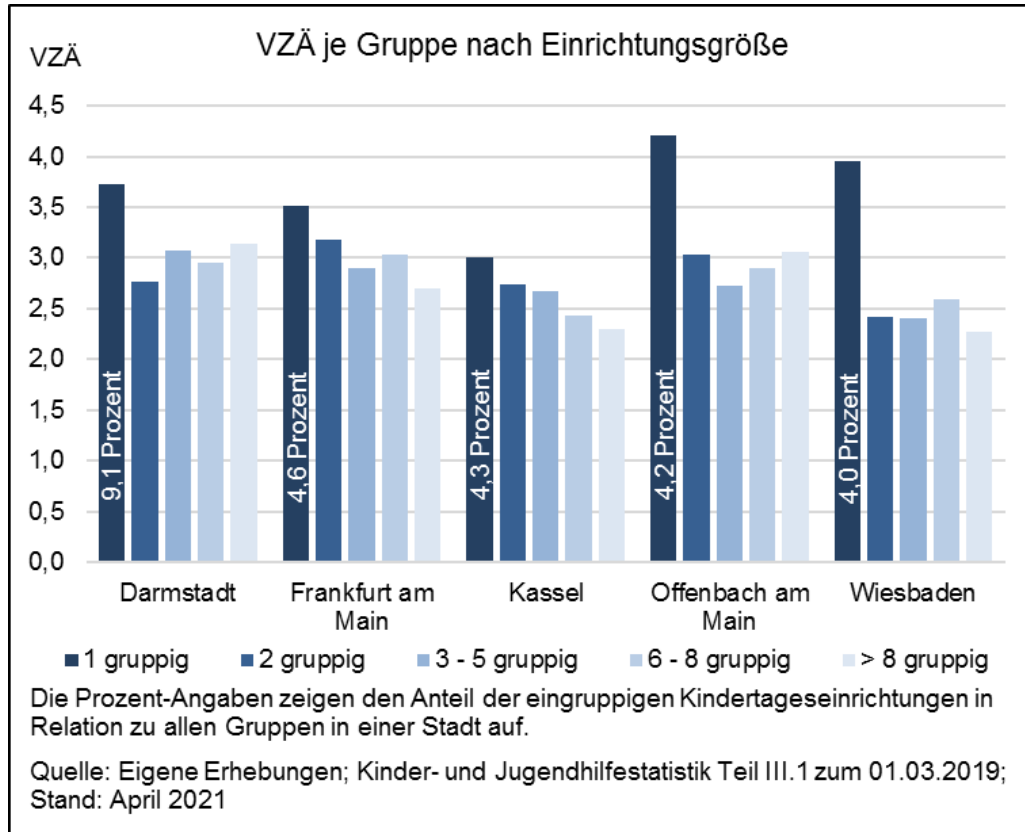
120 Die involvierten Schulen arbeiten nach den Qualitätskriterien des Profils 2.

121 Berechnungsformel: Jeweilige Differenz zur Zielgröße von 85 Prozent x jährlicher Raumkostenpauschale der jeweiligen Stadt je Ü3-Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, das günstigere Angebot der Schulkindbetreuung an Schulen auszubauen und auf Formen in Kindertageseinrichtungen zu verzichten. Diese Empfehlung entspricht auch dem Wunsch nach „kurze Beine - kurze Wege“.

Um die Wirtschaftlichkeit von eingruppigen Kindertageseinrichtungen beurteilen zu können, zeigt Ansicht 66 die durchschnittlichen Vollzeitäquivalente (VZÄ) je Gruppe nach Größe der Kindertageseinrichtungen auf.

Höhere
Bezuschussung von
eingruppigen
Kindertages-
einrichtungen



Ansicht 66: VZÄ je Gruppe nach Einrichtungsgröße

Anhand des in Ansicht 66 dargestellten, im Vergleich zum Beispiel mit den drei- bis fünfguppigen Kindertageseinrichtungen (durchschnittlich 2,7 VZÄ je Gruppe), überdurchschnittlich hohen Median von 3,7 VZÄ je eingruppiger Kindertageseinrichtung (Spanne: 3,0 VZÄ in Kassel bis 4,2 VZÄ in Offenbach am Main) wird deutlich, dass der Betrieb von eingruppigen Kindertageseinrichtungen wirtschaftlich nachteilig ist.

Die aufgezeigte Problematik entsteht insbesondere aufgrund zusätzlicher Fachkräfte, die für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildungen vorgehalten werden müssen. Zudem ist die Personalsteuerung der Fachkräfte bei Auslastungsschwankungen erschwert, da die Möglichkeit der Gruppenzusammenlegung nicht existiert.

Darmstadt hatte als einzige Stadt mit 9,1 Prozent eingruppiger Kindertageseinrichtungen in Relation zu allen vorhandenen Gruppen einen Anteil über der Zielgröße von 5,0 Prozent und sollte untersuchen, ob die Vielzahl von eingruppigen Kindertageseinrichtungen notwendig ist.

Für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB ist der Träger einer Kindertageseinrichtung nach

Personalausstattung
und Steuerung

§ 25a HKJGB¹²² selbst verantwortlich. Die Betreuung muss nach § 25b HKJGB dabei durch Fachkräfte erfolgen, mindestens der personelle Bedarf nach § 25c HKJGB gedeckt sein und den Anforderungen nach § 25d HKJGB an Größe und Zusammensetzung der Gruppe entsprochen werden. Dies gilt insbesondere auch für das Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten.

In Ansicht 67 wird der gesetzliche Mindeststandard nach § 25c HKJGB (a.F.), der die Bereiche „Pädagogische Betreuung“ sowie „Vertretungsaufwand“ abdeckt, dargestellt.¹²³ Dieser gesetzliche Mindeststandard wurde anhand der Erkenntnisse der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ um einen zehnprozentigen Aufschlag - für die im Gesetz nicht definierten Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten - ergänzt. Dieser Standard wird nachfolgend als Bewertungsmaßstab bezeichnet.¹²⁴ Zur Transparenz werden diese beiden Standards je Gruppe dargestellt.¹²⁵

Zusätzlich werden in der Ansicht zur Beurteilung der Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags der vorgegebene (angestrebte) Soll-Standard der Städte sowie die Güte der Steuerung (Ist-Standard am 1. März 2019) bei Kindern zwischen drei und sechs Jahren je Gruppe analysiert und beurteilt.

122 § 25a Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Rahmenbedingungen für den Betrieb, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

(1) Für die Erlaubnis und den Betrieb einer Tageseinrichtung muss zur Sicherung des Kindeswohls nach § 45 Absatz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch die Betreuung durch Fachkräfte nach § 25b erfolgen, mindestens der personelle Bedarf nach § 25c gedeckt sein und den Anforderungen nach § 25d an Größe und Zusammensetzung der Gruppe entsprochen werden. Für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 ist der Träger der Tageseinrichtung selbst verantwortlich, dies gilt insbesondere auch für das Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten.

123 § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) (a.F. bis 31. Juli 2020), Personeller Mindestbedarf, GVBl. I S. 698 vom 1. Januar 2014

(1) Der personelle Mindestbedarf einer Tageseinrichtung ergibt sich aus der Summe der nach Absatz 2 ermittelten Mindestbedarfe der in der Einrichtung vertraglich oder satzungsgemäß aufgenommenen Kinder, zuzüglich 15 Prozent dieser Summe zum Ausgleich von Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung. [...]

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

125 Eine Gruppe basiert auf der Betreuung von 25 Kindern von 3 bis 6 Jahren (beziehungsweise in Kombination mit der Betreuung von 12 Kindern bis 3 Jahren) bei einer Betreuungsdauer von 7,8 Stunden pro Tag.

Soll- und Ist-Standards in Kindertageseinrichtungen					
	Gesetzlicher Mindeststandard nach HKJGB	Bewertungsmaßstab (HKJGB-Standard mit 10 Prozent Aufschlag) ¹⁾	Soll-Standard Kindertageseinrichtungen ²⁾	Ist-Standard eigene Kindertageseinrichtungen	Ist-Standard Kindertageseinrichtungen freier Träger
				nach Abzügen von Integration und Sonderförderung	
				in Fachkräften je Gruppe ³⁾	
Darmstadt	2,01	2,21	2,53	2,58	2,64
Frankfurt am Main			2,86	2,54	2,42
Kassel			2,19	2,11	2,26
Offenbach am Main			2,31	2,58	2,36
Wiesbaden			2,26	2,00	1,93
Median			2,31	2,54	2,36

¹⁾ Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Landtagsdrucksache 19/3908, S. 266 ff.

²⁾ Der Soll-Standard kann bei den Vorgaben für die U3-Betreuung abweichen. In der Stadt Frankfurt am Main wurde der Soll-Standard aus den „kalkulatorischen Platzkosten ab 1. April 2019 Kiga ganztags“ für freie Träger von Kindertageseinrichtungen abgeleitet.

³⁾ Die Standards basieren auf der Betreuung von 25 Kindern von 3 - 6 Jahren (beziehungsweise in Kombination mit der Betreuung von 12 Kindern bis 3 Jahren) bei einer Betreuungszeit von 7,8 Stunden pro Tag.

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Stand: April 2021

Ansicht 67: Soll- und Ist-Standards in Kindertageseinrichtungen

Im Quervergleich lagen bis auf Kassel¹²⁶ alle Städte mit ihrem jeweiligen Soll-Standard über dem Bewertungsmaßstab (HKJGB-Standard mit 10 Prozent Aufschlag). Insbesondere Darmstadt mit 0,32 Fachkräften je Gruppe (+14,5 Prozent) und Frankfurt am Main mit 0,65 Fachkräften je Gruppe (+29,2 Prozent) lagen weit darüber. Diese hohen Soll-Standards sind unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen. Der Quervergleich verdeutlicht, dass zum Beispiel Kassel mit dem Bewertungsmaßstab auskommt.

Die vorgegebenen Soll-Standards der Städte wurden von den Kindertageseinrichtungen in Frankfurt am Main (die Fachkräfte je Gruppe waren niedriger), Offenbach am Main (die Fachkräfte je Gruppe waren höher) und Wiesbaden (die Fachkräfte je Gruppe waren niedriger) nicht eingehalten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Offenbach am Main bei den eigenen Kindertageseinrichtungen die Ursachen für die höheren Ist-Standards zu untersuchen. Die Soll-Vorgaben der Stadt wurden um 0,27 Fachkräfte je Gruppe überschritten.

In Wiesbaden lag der Ist-Standard sogar unter dem gesetzlichen Mindeststandard. Dies wird von der Überörtlichen Prüfung als kritisch angesehen. Zur Erläuterung der Abweichung wird auf die Ausführungen zur Betreuungsdauer unter Ansicht 72 verwiesen.

¹²⁶ Der gesetzliche Mindeststandard von umgerechnet 2,01 Fachkräften je Gruppe wurde von der Stadt eingehalten.

„Gute-KiTa-Gesetz“ - Auswirkungen und Kritik

Um die Qualität der Kinderbetreuung zu sichern und weiterzuentwickeln, zahlt der Bund bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ an das Land Hessen. Zur Umsetzung des Gesetzes schloss das Land mit dem Bund am 20. November 2019 einen entsprechenden Vertrag.¹²⁷

Das Land Hessen setzt die inhaltlichen Vorgaben dieses Vertrags im HKJGB¹²⁸ um, indem es ab dem 1. August 2020 nach § 25c Absatz 1 HKJGB (n.F.) den Vertretungsaufwand (Personalbedarf für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung) von 15 auf 22 Prozent anhebt. Zusätzlich wird nach § 25c Absatz 3 HKJGB (n.F.) ein 20 prozentiger Aufschlag auf die pädagogische Betreuung für Leitungskapazitäten festgelegt. Die beiden Änderungen haben eine um rund 24 prozentige Erhöhung des personellen Mindeststandards von 2,01 auf 2,49 Fachkräfte je Gruppe zur Folge.¹²⁹

Als finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand durch den höheren personellen Mindeststandard sieht das Land Hessen die Bundesmittel aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ für pauschale Zuschüsse je Kindertageseinrichtung (unter Einbeziehung der betreuten Kinder) in Höhe von jährlich zwischen 12.000 Euro bis 30.000 Euro vor.¹³⁰ Diese Pauschalen erhalten aber nur die Kindertageseinrichtungen, die den Personaleinsatz im Vergleich zum 1. August 2019 am 1. August 2020 proportional erhöht haben. „Dazu ist es erforderlich, dass die oberhalb der bisherigen Mindeststandards freiwillig vorgehaltene Fachkraftausstattung in den einzelnen Kitas nicht vollständig mit den neuen Mindeststandards verrechnet, sondern im Umfang von 15 Prozent beibehalten wird.“ Kindertageseinrichtungen, die bereits vorher freiwillig den geforderten höheren personellen Mindeststandard vorhielten, bekommen bei den vorliegenden Förderbedingungen, wenn sie den Personaleinsatz nicht weiter erhöhen, grundsätzlich keine Zuschüsse. „Ziel dieser Regelung ist es, entsprechend dem Vertrag zum KiQuTG, die Fachkraftausstattung in den Kindertageseinrichtungen in Hessen zu erhöhen.“¹³¹

Die Erhöhung des personellen Mindeststandards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ beeinflusst ab dem Jahr 2020 das EVP. Aufgrund des notwendigen einrichtungsbezogenen Vergleichs des Personaleinsatzes vom 1. August 2019 zum 1. August 2020 war keine exakte Berechnung möglich.

Die Überörtliche Prüfung greift die Empfehlung aus der 216. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“¹³² auf, die Förderbedingungen zu überdenken und zu vereinfachen. Die geforderte Aufstockung eines bereits vorhandenen ausreichend höheren personellen Mindeststandards nach „Gute-KiTa-Gesetz“ sollte vom Land Hessen überdacht werden. Die bisherigen freiwilligen und von den Kommunen finanzierten höheren Standards sollten einer Förderung nicht entgegenstehen.

127 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG).

128 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vom 25. Juni 2020, LT-Drs. 20/2360.

129 Bezogen auf eine Gruppe mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. Bei Krippengruppen mit Kindern unter 3 Jahren erhöht sich der personelle Mindeststandard um 0,44 Fachkräfte auf 2,84 Fachkräfte je Gruppe.

Kindertageseinrichtungen, die am 31. Juli 2020 über eine gültige Betriebserlaubnis verfügen, dürfen am bisherigen gesetzlichen Mindeststandard bis zum 31. Juli 2022 festhalten.

In Ansicht 68 wird auf Basis der tatsächlich eingesetzten Fachkräfte (Ist-Standards am 1. März 2019) in den eigenen Kindertageseinrichtungen der Vergleichsstädte und der Anzahl der Fachkräfte nach Bewertungsmaßstab (Zielgröße: umgerechnet 2,21 Fachkräfte je Gruppe) ein Personal-Mehr- (+) / Minderbedarf (-) errechnet. Ein vorhandener Minderbedarf stellt dabei ein EVP dar.

Der Personalbedarf lässt sich nach der Anzahl der gemeldeten Kinder, ihrem Alter (anhand des Fachkraftfaktors) und der jeweiligen Betreuungszeit (anhand des Betreuungsmittelwerts¹³³) genau bestimmen. Bei dieser Betrachtung wurden gemeldete Integrationskräfte und Sonderförderungsprogramme (Landesprogramme: Deutschförderung und Schwerpunktkita; Bundesprogramm: Projekt Sprachkitas) anteilig bereits abgezogen.

130 Kindertageseinrichtungen mit bis zu 49 Kindern erhalten 12.000 Euro, Kindertageseinrichtungen mit 50 und bis zu 99 Kindern erhalten 23.800 Euro und Kindertageseinrichtungen mit 100 und mehr Kindern erhalten 30.000 Euro pro Jahr. Kinder unter drei Jahren werden dabei mit dem Faktor 3 gewichtet.

131 Erläuterungen zur Landesförderung der Kindertagesbetreuung in Hessen, Seite 10 ff., Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Stand: 1. Juli 2020, abgerufen am 3. Juli 2020, Download unter: <https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/kinder-und-jugendhilfeshygesetzbuch/landesfoerderung-der-kindertagesbetreuung>.

132 Vgl. 216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456.

133 § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Personeller Mindestbedarf, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

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

Personal-Mehr- / Minderbedarf in eigenen Kindertageseinrichtungen bezogen auf den Bewertungsmaßstab (in VZÄ) mit Ergebnisverbesserungspotenzialen						
	Tatsäch- liche Fach- kräfte	Abzug In- tegration und Son- derförde- rungen	Tatsäch- liche Fach- kräfte nach Ab- zügen	Fachkräfte nach Be- wertungs- maßstab	Eigener Personal- Mehr- / Minder- bedarf ¹⁾	EVP bei 53.600 Euro Per- sonalauf- wand ²⁾
Darmstadt	353	36	317	272	-45	2.428.546 €
Frankfurt am Main ³⁾	1.765	188	1.577	1.377	-200	10.725.821 €
Kassel ³⁾	457	64	393	413	20	0 €
Offenbach am Main ³⁾	443	75	368	315	-53	2.821.976 €
Wiesbaden ³⁾	723	56	667	739	72	0 €
Gesamt	3.740	418	3.322	3.116	-206	15.976.343 €

¹⁾ Die Erhöhung des personellen Mindeststandards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ beeinflusst künftig das EVP.

²⁾ Vollzeitäquivalente x 53.600 Euro (Entgeltgruppe S 8a Stufe 3 des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst 2019, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

³⁾ Erzieher werden in den Städten pauschal in die Entgeltgruppe S 8b (Erzieher mit schwieriger Tätigkeit) eingegliedert.

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Stand: April 2021

Ansicht 68: Personal-Mehr- / Minderbedarf in eigenen Kindertageseinrichtungen bezogen auf den Bewertungsmaßstab (in VZÄ) mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

Bei standardisiertem Personalaufwand nach Entgeltgruppe S 8a¹³⁴ ergibt sich aufgrund des errechneten Personal-Minderbedarfs insgesamt ein EVP von umgerechnet 16,0 Millionen Euro bei den eigenen Kindertageseinrichtungen. Das höchste EVP lag mit 10,7 Millionen Euro in Frankfurt am Main und mit 2,8 Millionen Euro in Offenbach am Main vor. Das aufgezeigte EVP könnte noch höher sein, da in beiden Städten alle Erzieher pauschal in die Entgeltgruppe S 8b (Erzieher mit schwieriger Tätigkeit) eingruppiert waren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die undifferenzierte Zuordnung aller Erzieher einer Stadt zur Kategorie „schwierige Tätigkeit“ mit einhergehender höheren Entgeltgruppe S 8b kritisch zu hinterfragen. Lediglich Darmstadt gruppierte die Erzieher in die auch im Umland übliche Entgeltgruppe S 8a ein.

Kassel und Wiesbaden wiesen kein EVP auf. In Wiesbaden war dies auch durch die längste Betreuungsdauer des Quervergleichs bedingt. Zur Erläuterung wird auf die Ausführungen unter Ansicht 72 verwiesen.

Um die Zuschusszahlungen an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen bewerten zu können, muss man zwischen der Möglichkeit der Spitzabrechnung nach Jahresergebnissen (Darmstadt und Wiesbaden) und pauschalen Zuschüssen je betreutem Kind (Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main) unterscheiden. Erfolgt die Zuschusszahlung mittels Spitzabrechnung

Zuschusszahlungen
an freie Träger von
Kindertages-
einrichtungen

¹³⁴ Berechnungsformel: Vollzeitäquivalente (VZÄ) x 53.600 Euro (Entgeltgruppe S 8a Stufe 3 des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst 2019, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

werden höhere Ist-Standards der freien Träger von den Städten monetär ausgeglichen. Die Ist-Standards haben daher in Darmstadt und Wiesbaden Auswirkungen auf die Zuschusshöhe. Für Darmstadt ergab sich aufgrund des berechneten Personal-Minderbedarfs von 153 VZÄ ein EVP von 8,2 Millionen Euro. In Wiesbaden lag der Ist-Standard unterhalb des Bewertungsmaßstabs. Daher ergab sich kein EVP. Zur Erläuterung der Personalsituation in Wiesbaden wird auf die Ausführungen zur Betreuungsdauer unter Ansicht 72 verwiesen.

Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main bezuschussten hingegen die freien Träger von Kindertageseinrichtungen über Pauschalabrechnungen je Kind. Diese Methode berücksichtigt nicht die Anzahl eingesetzter Fachkräfte. Das EVP ergibt sich aus dem vorgegebenen Soll-Standard der Städte aus Ansicht 67, an dem die vereinbarten Zuschusszahlungen bemessen werden. Ist dieser höher als der Bewertungsmaßstab (2,21 Fachkräfte je Gruppe) besteht ein EVP. Das EVP wird in Ansicht 69 auf Basis der individuell von den Städten festgelegten pauschalen Personalkostenzuschüsse je Kind berechnet.

Pauschalabrechnung mit freien Trägern von Kindertageseinrichtungen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen			
	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main
Vorgaben Soll-Standard Kindertageseinrichtungen der Städte	2,86	2,19	2,31
Bewertungsmaßstab (HKJGB-Standard mit 10 Prozent Aufschlag)	2,21		
Abweichung je Gruppe	0,65	-0,02	0,10
Abweichung je Kind (Gruppe / 25)	0,026	-0,001	0,004
Betreute Kinder über freie Träger	31.110	5.761	3.027
Jährlicher pauschaler Zuschuss je Kind	10.532 €	5.167 €	5.827 €
davon Personalkostenzuschuss	7.796 €	4.092 €	5.827 €
<i>Nachrichtlich: Zusätzliche jährliche Raumkostenpauschale je Ü3-Kind</i>	1.580 €	523 €	448 €
EVP gerechnet	55.168.193 €	-	768.172 €
Summe	64.148.622 €		
Darmstadt und Wiesbaden nutzten die Möglichkeit der Spitzabrechnung nach Jahresergebnissen mit freien Trägern von Kindertageseinrichtungen. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021			

Ansicht 69: Pauschalabrechnung mit freien Trägern von Kindertageseinrichtungen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

In Frankfurt am Main ergab sich aufgrund der höchsten Abweichung je Kind, der höchsten Anzahl über freie Träger von Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder und dem höchsten Personalkostenzuschuss mit 55,2 Millionen Euro das höchste EVP.¹³⁵ Auffällig im Quervergleich war, dass der jährliche pauschale Zuschuss je Kind, das in einer Kindertageseinrichtung eines freien Trägers betreut wurde, in Frankfurt am Main nahezu doppelt so hoch war wie in Kassel

135 Berechnungsformel: (Jährlicher Personalkostenzuschuss der Stadt je Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen - (Jährlicher Personalkostenzuschuss der Stadt je Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen / Soll-Vorgabe der Stadt für VZÄ je Kind x Zielgröße von 0,088 VZÄ je Kind)) x betreute Kinder bei freien Trägern von Kindertageseinrichtungen.

oder Offenbach am Main. Die zusätzliche jährliche Raumkostenpauschale je Ü3-Kind war in Frankfurt am Main mit Abstand auch die höchste im Quervergleich. Zudem gewährte Frankfurt am Main als einzige der fünf Städte jährlich 480 Euro Zuschuss je Kind, das in einer eingruppigen Kindertageseinrichtung betreut wurde.¹³⁶ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main zu prüfen, ob die tatsächlichen Ist-Aufwendungen der freien Träger von Kindertageseinrichtungen durch die festgelegten Pauschalen überkompensiert werden.

Die Vorteile einer Pauschalabrechnung liegen in der besseren Planbarkeit und Deckelung der Kosten für die Stadt. Darüber hinaus entfällt das aufwändigere Verfahren für die Spitzabrechnung. Voraussetzung ist jedoch, dass die Pauschalen aus den städtischen Soll-Vorgaben richtig abgeleitet und regelmäßig bezüglich ihrer Höhe überprüft werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Bezuschussung der freien Träger von Kindertageseinrichtungen über Pauschalabrechnungen vorzunehmen.

Überprüfung von Wohnadressen und Identitäten der betreuten Kinder zur Prävention doloser Handlungen

Kassel und Offenbach am Main verifizierten bei den eigenen Kindertageseinrichtungen die Wohnadressen und Identitäten der angemeldeten Kinder über das Einwohnermeldeamt. Dieses Vorgehen soll verhindern, dass ortsfremde Kinder unter Angabe einer falschen Wohnadresse in einer Kindertageseinrichtung der Stadt angemeldet werden. Ein Anreiz dafür besteht, da die Elternbeiträge in den Großstädten im Vergleich zum Umland weitaus geringer ausfallen (vergleiche Ansicht 76). Der Stadt wird bei diesen ortsfremden Kindern zusätzlich die Möglichkeit genommen, mit der jeweiligen Heimatkommune nach § 28 HKJGB¹³⁷ abzurechnen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden, dieses Verfahren zu adaptieren und allen fünf Städten dieses auch bei den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen anzuwenden. Damit würde das Risiko minimiert, für ortsfremde oder gar fiktive Kinder einen Zuschuss zu zahlen. Zudem stellt die Stadt sicher, ortsfremde Kinder immer mit der jeweiligen Heimatkommune abzurechnen.

¹³⁶ Die hohe Raumkostenpauschale wurde bereits in der Prüfung des Revisionsamts „Kostenentwicklung und Kostenvergleiche der Neubauten städtischer Kindertageseinrichtungen - Vergleich mit anderen Städten und Trägern“ (Nr. S 2010/0054) thematisiert.

¹³⁷ § 28 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Kostenausgleich, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

(1) Besucht ein Kind eine Tageseinrichtung mit Standort außerhalb seiner Wohngemeinde, leistet die Wohngemeinde der Standortgemeinde hierfür einen angemessenen Kostenausgleich.

Nachfolgend wurde analysiert, ob sich die Städte an den Anforderungen nach § 25d HKJGB¹³⁸ bei Größe und Zusammensetzung der Gruppe orientierten. In diesem Zusammenhang wird in Ansicht 70 die Auslastung - unter Berücksichtigung von Gruppengrößenreduzierungen aufgrund Integrationsmaßnahmen¹³⁹ - der Kindertageseinrichtungen nach vollständiger Umwandlung aller Gruppen nach HKJGB in Gruppen mit 25 Platzäquivalenten (PÄ) dargestellt.¹⁴⁰

Auslastung der Kindertageseinrichtungen nach den Mindeststandards des HKJGB mit Ergebnisverbesserungspotenzialen						
	Platz- äquiva- lente (PÄ)	Freie PÄ	Auslas- tung ¹⁾	Vorgabe einer Re- duzierung der maxi- malen Gruppen- größe auf	Jährliche Raum- kosten- pauschale je Ü3-Kind	EVP durch Erhöhung der maximalen Gruppengröße auf 25 Kinder ²⁾
Darmstadt	11.575	1.974	83%	22 Kinder	711 €	597.952 €
Frankfurt am Main	67.475	12.806	81%	20 Kinder	1.580 €	13.450.022 €
Kassel	13.500	1.231	91%	-	523 €	0 €
Offenbach am Main	8.925	997	89%	-	448 €	0 €
Wiesbaden	19.175	2.765	86%	20 Kinder	749 €	1.928.244 €
Summe						15.976.218 €
Median			86%			

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

²⁾ Reduzierung vorgehaltener Raumkapazitäten durch Gruppenzusammenlegungen x gezahlte jährliche Raumkostenpauschale je Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

In Darmstadt und Wiesbaden musste, aufgrund der primären Spitzabrechnungen mit den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen, jeweils auf eine Muster-Abrechnung zurückgegriffen werden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Stand: April 2021

Ansicht 70: Auslastung der Kindertageseinrichtungen nach den Mindeststandards des HKJGB mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Auslastung von 95 Prozent (Zielgröße) als sachgerecht. Es lagen zum Stichtag somit in allen Städten Überkapazitäten vor. Diese sind unwirtschaftlich und sollten vermieden werden. Die geringsten Auslastungen lagen mit 81 Prozent in Frankfurt am Main, mit 83 Prozent in Darmstadt und mit 86 Prozent in Wiesbaden vor.

138 § 25d Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Größe und Zusammensetzung einer Gruppe, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

(1) Die Gruppengröße in einer Tageseinrichtung darf höchstens 25 gleichzeitig anwesende Kinder betragen. [...]

139 Die Berechnung beruht auf der „Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder“ i.d. Fassung vom 28. April 2014 der kommunalen Spitzenverbände sowie der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen. In dieser wurden die Voraussetzungen und der Umgang mit einem Integrationsplatz für Kinder mit Behinderung in Kindertageseinrichtungen definiert. Integrationskinder werden im Bericht mit dem Faktor 3 berücksichtigt.

140 Für die Berechnung der PÄ werden die Höchstgrenzen nach § 25d Absatz 1 HKJGB zugrunde gelegt.

Die niedrige Auslastung in den drei Städten hängt mit der politischen Vorgabe zusammen, dass in Darmstadt lediglich 22 Kinder und in Frankfurt am Main sowie Wiesbaden 20 Kinder die maximale Gruppengröße darstellen. Laut § 25d HKJGB wären 25 Kinder (Zielgröße) möglich. Diese Möglichkeit wird in Kassel und Offenbach am Main umgesetzt.

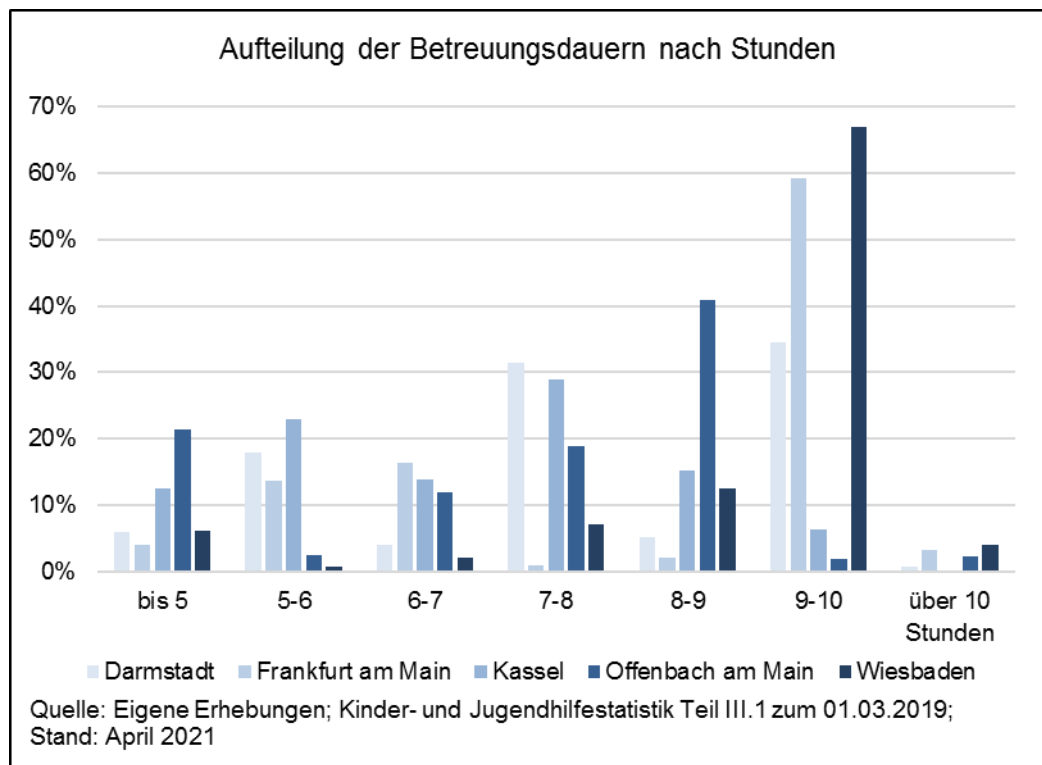
Um diesen freiwilligen Standard monetär zu quantifizieren, wurden die vereinbarten individuellen Raumkostenpauschalen herangezogen, welche die Städte den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen jährlich je Kind bezahlen. Durch die generelle Betreuung von 25 Kindern in einer Gruppe könnten die benötigten Raumkapazitäten um rund 34 (Darmstadt), 341 (Frankfurt am Main) und 103 Gruppen (Wiesbaden) reduziert werden. Das sich ergebende EVP beträgt insgesamt 16,0 Millionen Euro. Das höchste EVP lag dabei mit 13,5 Millionen Euro in Frankfurt am Main vor.

Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden sollten diese Feststellung beim künftigen Ausbau von Plätzen in Kindertageseinrichtungen berücksichtigen. Bei einem steigenden Betreuungsbedarf (vergleiche Ansicht 63) könnten in Darmstadt rund 800, in Frankfurt am Main rund 8.500 und in Wiesbaden rund 2.500 Kinder ohne zusätzlichen Aufwand mehr betreut werden, da die Städte das Personal und die Räumlichkeiten bereits vorhalten.

Betreuungsdauer

Nach der Analyse der Auslastung ist die Untersuchung der Betreuungsdauern von wirtschaftlicher Bedeutung, da längere Betreuungsdauern in der Regel höhere Personalaufwendungen nach sich ziehen.

In Ansicht 72 werden die Betreuungsdauern in Stunden im Quervergleich dargestellt.



Ansicht 71: Aufteilung der Betreuungsdauern nach Stunden

Die Ansicht verdeutlicht, dass in Darmstadt (35 Prozent), Frankfurt am Main (62 Prozent) und Wiesbaden (71 Prozent) viele Kinder über 9 Stunden angemeldet waren. Um diese Erkenntnis zu relativieren und abschließend zu bewerten, wird die durchschnittliche Dauer über alle Betreuungsstunden benötigt. Diese wird in der nachfolgenden Ansicht berechnet.

Durchschnittliche Betreuungsdauer mit Ergebnisverbesserungspotenzialen											
	nach Stunden in Prozent							Durchschnittliche Betreuungsdauer in Std.			EVP anhand unterem Quartil von 7,55 Stunden
	bis 5	5-6	6-7	7-8	8-9	9-10	über 10	Gesamt	Eigene Einrichtungen	Einrichtungen freier Träger	
Darmstadt	6%	18%	4%	32%	5%	34%	1%	8,11	8,10	8,11	4.281.727 €
Frankfurt am Main	4%	14%	17%	1%	2%	59%	3%	8,44	7,52	8,80	51.174.452 €
Kassel	12%	23%	14%	29%	15%	6%	0%	7,12	6,62	7,50	0 €
Offenbach am Main	21%	3%	12%	19%	41%	2%	2%	7,55	6,90	8,31	0 €
Wiesbaden	6%	1%	2%	7%	13%	67%	4%	9,00	9,45	8,78	19.787.344 €
Summe											75.243.523 €
Unteres Quartil								7,55	6,90	8,11	
Median	6%	14%	12%	19%	13%	34%	2%	8,11	7,52	8,31	
Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Stand: April 2021											

Ansicht 72: Durchschnittliche Betreuungsdauer mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden lagen auch nach der Relation bei der durchschnittlichen Betreuungsdauer über dem unteren Quartil des Quervergleichs von 7,55 Stunden (Zielgröße) und wiesen somit ein EVP aus. Die durchschnittliche Betreuungsdauer war insbesondere in Wiesbaden auffällig hoch. Sie spiegelt die Auswirkungen einer unzureichenden Staffelung der Elternbeiträge nach Betreuungsdauer (Ansicht 73 und Ansicht 74) wider und beeinflusst den in Ansicht 68 rechnerisch dargelegten Personal-Mehr- / Minderbedarf an Fachkräften.

Auswirkungen der hohen durchschnittlichen Betreuungsdauer in Wiesbaden

Die mit 9,00 Stunden sehr hohe durchschnittliche Betreuungsdauer in Wiesbaden resultierte insbesondere mit 9,45 Stunden aus dem Bereich der eigenen Kindertageseinrichtungen der Stadt. Sie beruht auf einer unzureichenden Staffelung bei den Elternbeiträgen nach Betreuungsdauer. Es besteht die Gefahr, dass dadurch Kinder länger, aber nicht nach dem tatsächlichen Bedarf angemeldet werden.

Wiesbaden erhielt damit höhere Landeszuschüsse, da ab einer wöchentlichen Betreuungsdauer von 45 Stunden die Grundpauschale je Kind nach § 32 Absatz 2 HKJGB¹⁴¹ am höchsten ist.

141 § 32 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Landesförderung für Tageseinrichtungen, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

Für diese lange Betreuungsdauer hatte die Stadt zum Stichtag 1. März 2019 jedoch zu wenig Personal und rutschte dadurch unter den gesetzlichen Mindeststandard von 2,01 Fachkräften je Gruppe (vergleiche Ansicht 68).

Dieses Vorgehen erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht.

Wiesbaden wird empfohlen, den tatsächlichen Betreuungsbedarf in Stunden zu ermitteln, um die Fachkraftquote an diesem auszurichten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dafür, eine angemessene Staffelung der Elternbeiträge nach Betreuungsdauer einzuführen. Das EVP wird anhand der nötigen Reduktion der hohen durchschnittlichen Betreuungsdauer bestimmt (vergleiche Ansicht 72).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Wiesbaden und Frankfurt am Main zu untersuchen, ob das Betreuungsangebot wirklich in der Form genutzt wird und somit die tatsächliche Nachfrage widerspiegelt. Falls nicht, sollte die Betreuungsdauer dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Auf Basis einer möglichen Reduzierung auf Höhe des unteren Quartils von 7,55 Stunden ergibt sich insgesamt ein rechnerisches EVP von 75,2 Millionen Euro.¹⁴²

Frankfurt am Main (1,28 Stunden) und Offenbach am Main (1,41 Stunden) empfiehlt die Überörtliche Prüfung zu prüfen, aus welchem Grund die durchschnittliche Betreuungsdauer bei den freien Trägern höher liegt als bei den eigenen Kindertageseinrichtungen. Eine Ursache könnte in der Ausgestaltung der Pauschale an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen liegen. Diese bekommen jährlich je Kind einen um 3.936 Euro beziehungsweise 1.843 Euro höheren Zuschuss von der Stadt, wenn ein Kind ganztags und nicht halbtags angemeldet wird.

Elternbeiträge: Höhe
und Staffelung

Die auffällig hohen Betreuungsdauern lassen in Frankfurt am Main und Wiesbaden darauf schließen, dass durch die geringe Staffelung der Elternbeiträge nicht der tatsächliche Bedarf widerspiegelt wird. Unterscheiden sich die Elternbeiträge einer Vormittags- und einer Ganztagsbetreuung nicht oder nur unwesentlich, fehlt der Anreiz einer bedarfsgerechten Anmeldung. Dies wurde nachfolgend untersucht.

Auch sollte ein kleinteiliges Angebot an Zeitmodulen vermieden werden. In beiden Fällen müssen die Fachkräfte zunächst vorgehalten werden, da nur begrenzt gegengesteuert werden kann. Eine Ganztagsbetreuung sollte in einer Kindertageseinrichtung nur angeboten werden, wenn diese - gegebenenfalls

(2) Die Grundpauschale beträgt für jedes in einer Tageseinrichtung vertraglich oder satzungsgemäß aufgenommene Kind

1. bis zum vollendeten dritten Lebensjahr bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von

- a) bis zu 25 Stunden 2 300 Euro,
- b) mehr als 25 bis zu 35 Stunden 3 300 Euro,
- c) mehr als 35 bis unter 45 Stunden 4 350 Euro,
- d) 45 Stunden und mehr 4 750 Euro,

2. vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt

- a) für einen öffentlichen Träger bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von
 - aa) bis zu 25 Stunden 600 Euro,
 - bb) mehr als 25 bis zu 35 Stunden 800 Euro,
 - cc) mehr als 35 bis unter 45 Stunden 1 000 Euro,
 - dd) 45 Stunden und mehr 1 200 Euro, [...]

142 Berechnungsformel: Stunden (Abweichung zur Zielgröße von 7,55 Stunden) x KÄ in Kindertageseinrichtungen x jährliche Zuschusszahlung der Stadt je Kind und Stunde an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

auch durch Gruppenzusammenlegungen - nachmittags hinreichend ausgelastet ist. Eine Zusammenlegung von Gruppen kann durch eine regelmäßige Kontrolle der tatsächlich anwesenden Kinder umgesetzt werden.

Die Grundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen für die Nutzung von Kindertageseinrichtungen ist bundesrechtlich in § 90 Absatz 1 SGB VIII und in Hessen in § 31 HKJGB geregelt.¹⁴³ Bund und Land sehen beide eine Staffelung vor. Sollten Eltern die Elternbeiträge nicht selbst finanzieren können, besteht nach § 90 Absatz 4 SGB VIII¹⁴⁴ die Möglichkeit diese voll oder teilweise erlassen zu bekommen, falls die resultierenden finanziellen Belastungen für eine Familie nicht zumutbar sind. Zusätzlich besteht die Möglichkeit einen Härtefallantrag bei der Stadt zu stellen, wenn die Voraussetzungen des § 90 Absatz 4 SGB VIII nicht greifen, es aber andere gravierende Gründe gibt, die Elternbeiträge nicht zahlen zu können.

Nachfolgend werden die Höhe und die Staffelung der Elternbeiträge in den unterschiedlichen Altersstufen untersucht. Die Überörtliche Prüfung sieht dabei einen rechnerischen Stundensatz von monatlich 22,6 Euro (135,6 Euro / 6 Stunden) zumindest als angemessen an. Dieser basiert auf dem pauschalen Ausgleichsbetrag, der den Kommunen vom Land für die sechsstündige Beitragsfreistellung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren ab dem 1. August 2018 gezahlt wurde.¹⁴⁵ Er stellt den Mittelwert aus allen Kindergartenbeiträgen in Hessen im Jahr 2017 dar.

Da die Betreuung von Kindern unter drei Jahren aufgrund der höheren gesetzlichen Vorgaben bezüglich der maximalen Kinderanzahl in einer Gruppe sowie dem höheren Fachkraftschlüssel je Kind annähernd doppelt so teuer wie die Betreuung von Kindern über drei Jahren ist, wird der rechnerische Stundensatz bei der U3-Betreuung auf monatlich 45,2 Euro verdoppelt.

Die Analyse beginnt in Ansicht 73 mit den Elternbeiträgen für U3-Kinder im Quervergleich.¹⁴⁶ Die fünf Vergleichsstädte unterschieden dabei nicht zwischen 0 bis 2-jährigen und 2 bis 3-jährigen Kindern.

143 Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zwei Drittel der Kinderbetreuungskosten, maximal aber 4.000 Euro pro Kind und Jahr, bis zum 14. Lebensjahr des Kindes als Sonderausgaben von der Steuer abgesetzt werden können (§ 10 Absatz 1 Nr. 5 Einkommensteuergesetz).

144 § 90 Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe, Pauschalisierte Kostenbeteiligung, BGBl. I S. 1163 vom 26. Juni 1990

[...] (4) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. Absatz 2 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.

145 Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs und anderer Rechtsvorschriften vom 30. April 2018, veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 5 vom 8. Mai 2018, S. 46.

146 Gibt es für eine Betreuungsdauer keinen Beitrag, wird der Beitrag für die nächsthöhere Betreuungsdauer herangezogen.

Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für U3-Kinder										
Betreuungsdauer bis zu (Stunden)	4	5	6	7	8	9	10	11	Rechnerischer Stundensatz ¹⁾	Angemessener Stundensatz
Darmstadt	136	136	136	181	181	226	226	226	21,9	●
Frankfurt am Main	138	158	158	158	198	198	198	198	25,0	●
Kassel	105	157	157	209	209	229	229	229	24,8	●
Offenbach am Main	122	122	136	170	188	249	249	272	24,1	●
Wiesbaden	220	220	220	220	260	260	260	260	27,5	●
Median	136	157	157	181	198	229	229	229	24,8	
¹⁾ Median der markierten Zahlen und der jeweiligen Betreuungsdauer. Berechnung am Beispiel Darmstadt: (136 Euro / 6 Stunden + 181 Euro / 8 Stunden + 226 Euro / 11 Stunden) / 3 ✓ = erfüllt bei einem rechnerischen Stundensatz von monatlich 45,2 Euro, ● = nicht erfüllt Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021										

Ansicht 73: Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für U3-Kinder

Die rechnerischen Stundensätze bei den Elternbeiträgen für die U3-Betreuung lagen bei allen Städten weit unter einer angemessenen Kostenbeteiligung von monatlich 45,2 Euro. Sozial- und haushaltspolitisch ist hierbei abzuwägen. Zudem reichte die Staffelung zwischen einem Halbtags- (6 Stunden) und einem Ganztagsplatz (9 Stunden) in Frankfurt am Main und Wiesbaden mit jeweils 40,0 Euro nicht aus, um sicherzustellen, dass die angemeldeten Betreuungsdauern die tatsächliche Nachfrage widerspiegeln (vergleiche Ansicht 72). Zusätzlich endete lediglich bei diesen beiden Städten die Staffelung bei 8 Betreuungsstunden.

Da der Betreuungsschlüssel und die maximale Gruppengröße bei Kindern zwischen 0 bis 2 und 2 bis 3 Jahren unterschiedlich sind, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, bei der Höhe der Elternbeiträge zwischen 0 bis 2-jährigen und 2 bis 3-jährigen Kindern zu unterscheiden.¹⁴⁷

In Ansicht 74 werden die Elternbeiträge für Kinder zwischen drei und sechs Jahren im Quervergleich gegenübergestellt.¹⁴⁸ Die Betreuung dieser Altersgruppe in Kindertageseinrichtungen ist in Hessen für sechs Stunden am Tag beitragsfrei. Für die darüberhinausgehende Betreuungsdauer sollte die Stadt einen Beitrag erheben. Bei der Festsetzung der Beitragshöhe sind die „Erläuterungen zur Landesförderung der Kindertagesbetreuung in Hessen“ vom 1. Juli 2020 des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration (HMSI) zu beachten. Hiernach müssen die jeweilige Beitragshöhe und die Betreuungsdauer korrelieren.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Die Kinder unter 2 Jahren werden nach § 25d HKJGB mit dem Faktor 2,5 (maximale Gruppengröße: 10) und Kinder zwischen 2 bis 3 Jahren mit dem Faktor 1,5 (maximale Gruppengröße: 12) gewichtet.

¹⁴⁸ Gibt es für eine Betreuungsdauer keinen Beitrag, wird der Beitrag für die nächsthöhere Betreuungsdauer herangezogen.

¹⁴⁹ Vgl. Website Landesförderung der Kindertagesbetreuung (<https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/kinder-und-jugendhilfesygesetzbuch/landesfoerderung-der-kindertagesbetreuung>) S. 46, abgerufen am 5. November 2020.

Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren										
Betreuungsdauer bis zu (Stunden)	4 ¹⁾	5 ¹⁾	6 ¹⁾	7	8	9	10	11	Rechnerischer Stundensatz ²⁾	Angemessener Stundensatz
Darmstadt	0	0	0	45	45	90	90	90	20,3	●
Frankfurt am Main	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	●
Kassel	0	0	0	40	40	60	60	60	16,1	●
Offenbach am Main	0	0	0	23	57	90	90	136	25,1	✓
Wiesbaden	0	0	0	34	79	79	79	79	24,9	✓
Median	0	0	0	34	45	79	79	79	20,3	

¹⁾ Beitragsfrei (die Stunden werden beim rechnerischen Stundensatz nicht berücksichtigt).
²⁾ Median der markierten Zahlen und der jeweiligen Betreuungsdauer.
 Berechnung am Beispiel Darmstadt: (45 Euro / 8 Stunden + 90 Euro / 11 Stunden) / 2
 ✓ = erfüllt bei einem rechnerischen Stundensatz von monatlich 22,6 Euro, ● = nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021

Ansicht 74: Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren

Die rechnerischen Stundensätze in Darmstadt und Kassel lagen unter einer angemessenen Kostenbeteiligung von monatlich 22,6 Euro und sollten von beiden Städten angepasst werden. Eine unzureichende Staffelung zwischen einem Halbtags- (6 Stunden) und einem Ganztagsplatz (9 Stunden) lag wie bei der U3-Betreuung mit 79 Euro in Wiesbaden vor. Zusätzlich war Wiesbaden die einzige Stadt, die keine Staffelung ab der 8. Betreuungsstunde vornahm.

Frankfurt am Main erhob überhaupt keine Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren und verzichtete im Quervergleich somit auf 25,5 Millionen Euro. Dieses Vorgehen erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Ohne Elternbeiträge kann nicht sichergestellt werden, dass die angemeldeten Betreuungsdauern die tatsächliche Nachfrage widerspiegeln (vergleiche Ansicht 72).

Wie aus Ansicht 65 ersichtlich, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Städten, das günstigere Angebot der Schulkindbetreuung an Schulen auszubauen und auf Formen in Kindertageseinrichtungen zu verzichten. Da Schulkinder weiterhin auch in Kindertageseinrichtungen betreut werden, stellt Ansicht 75 abschließend die Elternbeiträge für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen im Quervergleich gegenüber.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Gibt es für eine Betreuungsdauer keinen Beitrag, wird der Beitrag für die nächsthöhere Betreuungsdauer herangezogen.

Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für Schulkinder										
Betreuungsdauer bis zu (Stunden)	4	5	6	7	8	9	10	11	Rechnerischer Stundensatz ¹⁾	Angemessener Stundensatz
Darmstadt	152	152	152	152	152	152	152	152	13,8	●
Frankfurt am Main	104	118	118	118	148	148	148	148	18,8	●
Kassel	75	75	115	115	155	155	200	200	16,7	●
Offenbach am Main	94	94	109	109	109	109	109	109	14,4	●
Wiesbaden	150	150	150	150	170	170	170	170	18,4	●
Median	104	118	118	118	152	152	152	152	16,7	
¹⁾ Median der markierten Zahlen und der jeweiligen Betreuungsdauer. Berechnung am Beispiel Darmstadt: (152 Euro / 11 Stunden) / 1 ✓ = erfüllt bei einem rechnerischen Stundensatz von monatlich 22,6 Euro, ● = nicht erfüllt Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021										

Ansicht 75: Monatliche Elternbeiträge (in Euro) für Schulkinder

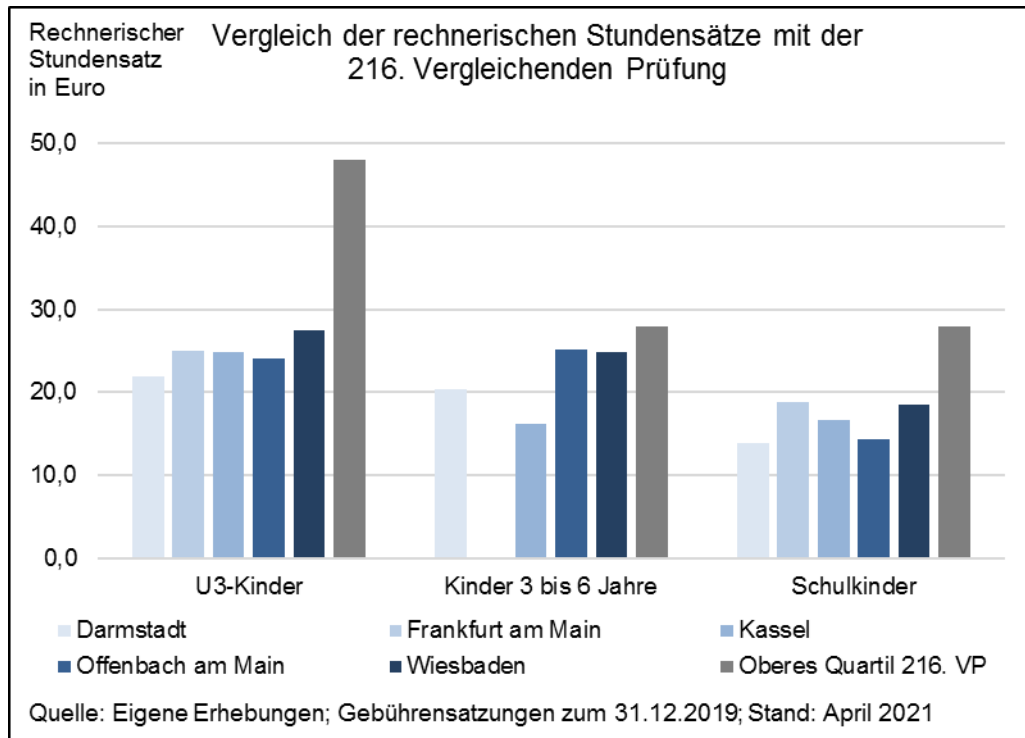
Die rechnerischen Stundensätze bei der Betreuung von Schulkindern in Kindertageseinrichtungen lagen bei allen Städten unter einer angemessenen Kostenbeteiligung von monatlich 22,6 Euro und sollten angepasst werden.¹⁵¹

Die von den Eltern zu leistenden Beiträge stellten sich im Quervergleich heterogen dar.

Um die Höhe der Elternbeiträge der Großstädte abschließend zu beurteilen, werden diese in Ansicht 76 den oberen Quartilswerten der 216. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ gegenübergestellt. In diese Prüfung waren 14 Städte mit einer Einwohnerzahl unterhalb der Sonderstatusstädte einbezogen, die im Einzugsgebiet der Großstädte liegen.¹⁵²

151 Die Staffelung wurde aufgrund der Vielzahl an Angeboten bei der Schulkindbetreuung nicht bewertet.

152 Vgl. 216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456. Die Erhebung umfasste folgende Kommunen mit 22.645 bis 46.248 Einwohnern: Bad Soden am Taunus, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Limburg an der Lahn, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim.



Ansicht 76: Vergleich der rechnerischen Stundensätze mit der 216. Vergleichenden Prüfung

Im Vergleich zum jeweiligen oberen Quartil der 216. Vergleichenden Prüfung waren alle rechnerischen Stundensätze der Großstädte als niedrig anzusehen. Aufgrund dieser Feststellung wird nachfolgend das EVP anhand des jeweiligen maximalen rechnerischen Stundensatzes des Quervergleichs und nicht anhand des unteren Quartils berechnet.

Ansicht 77 zeigt das ermittelte EVP¹⁵³ über alle Altersstufen im Quervergleich.

Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Elternbeiträgen				
	U3-Kinder	Kinder zwischen 3 und 6 Jahren	Schulkinder	Summe EVP ¹⁾
Darmstadt	614.728 €	284.967 €	435.782 €	1.335.477 €
Frankfurt am Main	7.797.540 €	25.457.686 €	535.820 €	33.791.046 €
Kassel	273.412 €	687.465 €	314.303 €	1.275.180 €
Offenbach am Main	109.147 €	30.235 €	35.314 €	174.697 €
Wiesbaden	431.028 €	1.755.116 €	189.158 €	2.375.302 €
Summe				38.951.702 €

¹⁾ Gegenüber Maximumwerten (27,5 Euro / 25,1 Euro / 18,8 Euro).
Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021

Ansicht 77: Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Elternbeiträgen

153 Aufgrund von Störgrößen wie zum Beispiel Ermäßigungen und Einkommensstaffeln stellt das aufgezeigte EVP lediglich eine Richtgröße dar.

Elternbeiträge:
Ermäßigungen

Aus Ansicht 77 wird ersichtlich, dass die Städte bei den Elternbeiträgen über alle Altersstufen insgesamt ein EVP von 39,0 Millionen Euro hatten. Das höchste EVP lag in Frankfurt am Main vor.

Die vorangegangenen Darstellungen zu den Elternbeiträgen betreffen Familien mit nur einem Kind in einer Kindertageseinrichtung. Um Familien mit mehreren Kindern nicht übermäßig durch die Elternbeiträge zu belasten, sind - neben den oben beschriebenen Unterstützungen nach § 90 Absatz 4 SGB VIII oder Härtefallantrag - oft Ermäßigungen in den Satzungen verankert. Folgende Ansicht zeigt die Ausgestaltung dieser Ermäßigungen. In der Ansicht wird zudem sichtbar, ob in der Satzung eine automatische Anhebung der Elternbeiträge bei zum Beispiel Tarifsteigerungen vorgesehen ist.

Ermäßigungen bei den Elternbeiträgen					
	Betreuung mehrerer Kinder einer Familie				Automatische Anhebung von Beiträgen laut Satzung
	Ermäßigung für das 2. gemeldete Kind um	Ermäßigung für das 3. gemeldete Kind um	Welches Kind wird ermäßigt	Voraussetzung gleichzeitige Betreuung	
Darmstadt ¹⁾	50%	75%	Jung	Ja	Ja
Frankfurt am Main ²⁾	beide 20%	alle drei 40%	Alle	Ja	Nein
Kassel	50%	100%	Jung	Ja	Nein
Offenbach am Main	50%	max. auf 26 Euro	Jung	Ja	Nein
Wiesbaden	40%	80%	Jung	Ja	Nein
¹⁾ Satzung vom 1.1.2020. Ein freigestelltes Ü3-Kind findet bei der Mehrkinderregelung keine Berücksichtigung. ²⁾ Es wurden keine Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren erhoben. Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 78: Ermäßigungen bei den Elternbeiträgen

Aufgrund der Beitragsbefreiung der sechsständigen Betreuung von Ü3-Kindern kommt der Ausgestaltung der Ermäßigungen für das 2. und 3. gemeldete Kind einer Familie unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten eine große Bedeutung zu. Positiv hervorzuheben (Zielgrößen) war die Ausgestaltung in Darmstadt und Frankfurt am Main. In Darmstadt wird ein freigestelltes Ü3-Kind nicht mehr bei der Mehrkinderregelung berücksichtigt. In Frankfurt am Main werden bei zwei gleichzeitig betreuten Kindern beide um jeweils 20 Prozent ermäßigt. Das Vorgehen von Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden, bei denen der Beitrag für das jüngere Kind (meistens ein U3-Kind) um 50 beziehungsweise 40 Prozent ermäßigt wurde, erachtet die Überörtliche Prüfung hingegen als nicht sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den drei Städten, sich bei der Ausgestaltung der Ermäßigungsregelungen an Darmstadt und Frankfurt am Main zu orientieren oder alternativ das günstigere Kind zu ermäßigen.

Bei den fünf Vergleichsstädten wurden keine Kinder bei der Mehrkinderregelung berücksichtigt, die nicht in Kindertageseinrichtungen, über Kindertagespflege oder an Schulen betreut wurden. Dieses Vorgehen erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Darmstadt hatte 2019 mit Magistratsbeschluss die Entgelte von 2020 bis 2025 festgelegt. Berücksichtigt wurde eine jährliche Steigerungsrate von 2 Prozent. Damit ersparte sich Darmstadt jährlich zu führende politische Diskussionen und

federte dennoch Tarif- und Kostensteigerungen ab. Die Überörtliche Prüfung erachtet dies als positives Beispiel.

Nachfolgend werden die gewonnenen Erkenntnisse der Analyse des Bereichs Kinderbetreuung nochmals zusammengefasst. In Ansicht 79 werden die vorgefundenen Ausprägungen bei den einzelnen Steuerungskomponenten auf Basis der vorab definierten Zielgrößen (vergleiche Ansicht 61) abschließend beurteilt.

Zusammenfassung

Zusammenfassung der Steuerungskomponenten für die Kinderbetreuung												
	Angebot			Personalausstattung und Steuerung					Elternbeiträge			
	Anteil Kindertagespflege und Schulkindbetreuung		Mehrgrup- pig 3)	Ist- Stan- dard eigene Kitas	Soll- Stan- dard (für Zu- schuss) Kitas freier Träger	Grup- pen- größe 5)	Auslas- tung 6)	Be- treu- ungs- dauer 7)	Rechnerische Stundensätze in den Altersstufen (in Jahren)			Er- mäßi- gun- gen 10)
									U3 8)	Kin- der 3-6 9)	Schul- kinder bis 11 9)	
	U3 1)	Schü- ler2)		entspricht Bewer- tungsmaßstab4)								
Darmstadt	✓	●	⊖	●	●	●	●	⊖	●	●	●	✓
Frankfurt am Main	⊖	●	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	✓
Kassel	✓	●	✓	⊖	⊖	✓	⊖	✓	●	●	●	●
Offenbach am Main	✓	●	✓	●	●	✓	●	✓	●	✓	●	●
Wiesbaden	✓	⊖	✓	●	●	●	●	●	●	✓	●	●

1) Anteil Kindertagespflege und Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen: erfüllt, wenn 10 Prozent und teilweise erfüllt, wenn zwischen 10 und 5 Prozent des Angebots über Kindertagespflege abgebildet wird.

2) erfüllt, wenn maximal 15 Prozent und teilweise erfüllt, wenn maximal 30 Prozent der Schüler in Kindertages-einrichtungen betreut werden.

3) Vermeidung eingruppiger Einrichtungen: erfüllt, wenn maximal 5 Prozent und teilweise erfüllt, wenn maximal 10 Prozent der Kindertageseinrichtungen eingruppig sind.

4) erfüllt, wenn maximal gesetzlicher Standard zzgl. 10 Prozent Aufschlag. Teilweise erfüllt, wenn der Standard 10 Prozent darüber liegt. In Darmstadt wird beim Punkt „Soll-Standard (für Zuschuss) Kindertageseinrichtun-gen freier Träger“ aufgrund der praktizierten Spitzabrechnung der Ist-Standard der freien Träger heran-gezogen. In Wiesbaden wurden beide Punkte als nicht erfüllt bewertet, weil der Ist-Standard jeweils unterhalb des gesetzlichen Mindeststandards von umgerechnet 2,01 Fachkräften je Gruppe lag.

5) erfüllt, wenn von Seiten der Stadt 25 Kinder in Ü3-Gruppen betreut werden dürfen.

6) Auslastung (nach Aufhebung möglicher Gruppengrößen Vorgaben): erfüllt, wenn die Auslastung über 95 Prozent und teilweise erfüllt, wenn über 90 Prozent liegt.

7) erfüllt, bei einer Betreuungsdauer gleich oder unter dem unteren Quartil (7,55 Stunden).
Teilweise erfüllt, wenn 10 Prozent darüber (8,31 Stunden).

8) erfüllt, bei einem rechnerischen Stundensatz von monatlich 45,2 Euro.
Keine Stadt unterschied bei den Elternbeiträgen zwischen 0 bis 2-jährigen und 2 bis 3-jährigen Kindern.

9) erfüllt, bei einem rechnerischen Stundensatz von monatlich 22,6 Euro (ab sechs Stunden).

10) erfüllt, nach gutachterlichem Ermessen.

✓ = erfüllt, ⊖ = teilweise erfüllt, ● = nicht erfüllt

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 79: Zusammenfassung der Steuerungskomponenten für die Kinderbetreuung

Ansicht 79 zeigt, dass Darmstadt und Frankfurt am Main (jeweils zehn von zwölf) bei den meisten Steuerungskomponenten im Quervergleich Verbesserungspotenziale aufwiesen. In Wiesbaden wurden die Zielgrößen beim Ist-Standard und Soll-Standard (für Zuschuss) als nicht erfüllt bewertet, weil der Ist-Standard jeweils unterhalb des gesetzlichen Mindeststandards von umgerechnet 2,01 Fachkräften je Gruppe lag.

Die nachfolgende Ansicht stellt die aufgezeigten EVP im Bereich der Kinderbetreuung separat und kumuliert in Euro dar.

Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Kinderbetreuung							
	Angebot	Personalausstattung und Steuerung				Elternbeiträge	Summe EVP
	Ausbau der Schulkinderbetreuung an Schulen	Einhaltung des gesetzlichen Standards + 10 Prozent Aufschlag bei den Fachkräften in eigenen Kindertageseinrichtungen ¹⁾	Einhaltung des gesetzlichen Standards + 10 Prozent Aufschlag bei den Soll-Vorgaben der Fachkräfte für die freien Träger ¹⁾	Erhöhung der Gruppengröße auf 25 Kinder	Durchschnittliche Betreuungsdauer unter dem unteren Quartil von 7,55 Stunden	Anpassung der Beiträge an die Maximumwerte des Quervergleichs	
Darmstadt	462.574 €	2.428.546 €	8.212.257 €	597.952 €	4.281.727 €	1.335.477 €	17.318.533 €
Frankfurt am Main	9.991.998 €	10.725.821 €	55.168.193 €	13.450.022 €	51.174.452 €	33.791.046 €	174.301.532 €
Kassel	1.013.413 €	0 €	0 €	0 €	0 €	1.275.180 €	2.288.593 €
Offenbach am Main	386.109 €	2.821.976 €	768.172 €	0 €	0 €	174.697 €	4.150.953 €
Wiesbaden	206.658 €	0 €	0 €	1.928.244 €	19.787.344 €	2.375.302 €	24.297.548 €
Summe							222.357.160 €
¹⁾ Die Erhöhung des personellen Mindeststandards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ beeinflusst künftig das EVP. Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2019; Gebührensatzungen zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021							

Ansicht 80: Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Kinderbetreuung

Neben den beiden Städten Darmstadt (17,3 Millionen Euro) und Frankfurt am Main (174,3 Millionen Euro) hatte noch Wiesbaden (24,3 Millionen Euro) ein hohes EVP im Bereich der Kinderbetreuung. Dies lag insbesondere daran, dass die Stadt mit 9,00 Stunden mit Abstand die höchste durchschnittliche Betreuungsdauer im Quervergleich aufwies (vergleiche Ansicht 72).

Im Bereich der Kinderbetreuung bestand bei den fünf Vergleichsstädten insgesamt ein EVP von 222,4 Millionen Euro.

2.4.4 Schulträgerschaft

Den kreisfreien Städten obliegt neben den Landkreisen nach § 138 Absatz 1 HSchG die Schulträgerschaft.¹⁵⁴ Diese umfasst insbesondere die Verantwortung für die Bereiche

- Schulverwaltung und Sekretariat sowie
- Management des Energiebedarfs.

Diese zwei Bereiche werden nachfolgend analysiert und auf mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale untersucht. Die Analyse ist bedeutend, da der Bereich Schulträgerschaft bei den geprüften Städten mit zehn Prozent einen großen Anteil an den Fehlbeträgen des Gesamthaushalts (ohne den Bereich Allgemeine Finanzwirtschaft) ausmachte.

Ansicht 81 zeigt die Jahresergebnisse je Einwohner und je Schüler im Quervergleich.

Ergebnisse je Einwohner und je Schüler bei Schulen 2019					
Stadt	Einwohner	Ergebnis	Ergebnis je Einwohner	Schüler (2018/2019)	Ergebnis je Schüler
Darmstadt	159.878	-37,0 Mio. €	-231 €	25.191	-1.467 €
Frankfurt am Main	763.380	-246,9 Mio. €	-323 €	90.997	-2.713 €
Kassel	202.137	-42,8 Mio. €	-212 €	29.739	-1.440 €
Offenbach am Main	130.280	-36,4 Mio. €	-279 €	17.472	-2.082 €
Wiesbaden	278.474	-80,6 Mio. €	-289 €	37.621	-2.142 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021

Ansicht 81: Ergebnisse je Einwohner und je Schüler bei Schulen 2019

Wie Ansicht 81 zeigt, hatte Frankfurt am Main mit -323 Euro je Einwohner und -2.713 Euro je Schüler den höchsten und Kassel mit -212 Euro je Einwohner und -1.440 Euro je Schüler den niedrigsten Fehlbetrag. Der Fehlbetrag je Schüler war somit in Frankfurt am Main um 88 Prozentpunkte höher als in Kassel. Frankfurt am Main wies im gesamten Prüfungszeitraum 2015 bis 2019 und insbesondere in den Bereichen Schulverwaltung und Sekretariat, Gebäudekosten, Reinigung und Schulbeförderung jeweils den höchsten Fehlbetrag aus.

Neben den Bewirtschaftungskosten haben insbesondere die Personalaufwendungen Einfluss auf das Ergebnis des Bereichs Schulen. Der Personaleinsatz in der Schulverwaltung und im Sekretariat wird anhand der zu betreuenden Schülerzahl im Quervergleich analysiert und bewertet. Die Verwaltungskräfte in der Schulverwaltung werden getrennt von den Sekretariatskräften betrachtet, da diese bei den Großstädten dezentral organisiert sind. Während die Schulverwaltung zentral für die Errichtung und das Betreiben von Schulen zuständig ist, ist das Sekretariat vor Ort für die Verwaltung der einzelnen Schulen verantwortlich.

Schulverwaltung
und Sekretariat

¹⁵⁴ Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz – HSchG), GVBl. I 2017 S. 150 vom 1. August 2017 § 138 Land, Gemeindeverbände und Gemeinden
(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist. [...]

In Ansicht 82 werden zunächst die Verwaltungskräfte in der Schulverwaltung (ohne Sekretariatskräfte) im Quervergleich beurteilt.

Verwaltungskräfte in der Schulverwaltung (ohne Sekretariatskräfte) je Schüler mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019					
Stadt	Schüler 2018/2019	Verwaltungs- kräfte in der Schulverwal- tung (ohne Sekretariats- kräfte) in VZÄ	Schüler je Verwaltungs- kraft in der Schulverwal- tung (ohne Sekretariats- kräfte)	Personal- aufwand Schulver- waltung je Schüler	EVP gegenüber dem unteren Quartilswert
Darmstadt	25.191	26,4	953	66 €	0,3 Mio. €
Frankfurt am Main	90.997	147,0	619	114 €	5,6 Mio. €
Kassel	29.739	23,4	1.270	52 €	- €
Offenbach am Main	17.472	12,5	1.393	37 €	- €
Wiesbaden	37.621	54,9	685	90 €	1,4 Mio. €
Summe					7,3 Mio. €
Unteres Quartil				52 €	
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 82: Verwaltungskräfte in der Schulverwaltung (ohne Sekretariatskräfte) je Schüler mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019

Ansicht 82 zeigt, dass in Offenbach am Main von einer Verwaltungskraft mehr als doppelt so viele Schüler betreut wurden wie in Frankfurt am Main oder Wiesbaden. Frankfurt am Main hatte zudem bei dem Personalaufwand je Schüler mit 114 Euro den höchsten Wert. Gegenüber dem unteren Quartilswert des Quervergleichs von 52 Euro (Zielgröße) ergab sich für Darmstadt, Frankfurt am Main sowie Wiesbaden ein EVP. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, Frankfurt am Main sowie Wiesbaden zu prüfen, wie der Personalaufwand in der Schulverwaltung verringert werden kann.

Nach dem Bereich der Schulverwaltung (ohne Sekretariat) wird in Ansicht 83 der Personaleinsatz im Bereich der Sekretariatskräfte beurteilt.

Sekretariatskräfte je Schüler mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019					
Stadt	Schüler 2018/2019	Sekreta- riatskräfte in VZÄ	Schüler je Sekreta- riatskraft	Personal- aufwand Sekretariat je Schüler	EVP gegenüber dem unteren Quartilswert
Darmstadt	25.191	38,0	664	80 €	- €
Frankfurt am Main	90.997	174,7	521	105 €	2,3 Mio. €
Kassel	29.739	54,6	545	102 €	0,7 Mio. €
Offenbach am Main	17.472	29,4	593	77 €	- €
Wiesbaden	37.621	72,4	520	105 €	0,9 Mio. €
Summe					3,9 Mio. €
Unteres Quartil				80 €	
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 83: Sekretariatskräfte je Schüler mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019

Ansicht 83 verdeutlicht, dass in Darmstadt mit 664 Schülern die meisten Schüler durch eine Sekretariatskraft betreut wurden. In Wiesbaden wurden im Quervergleich die wenigsten Schüler je VZÄ betreut. Wiesbaden hatte zudem bei dem Personalaufwand je Schüler mit 105 Euro den höchsten Wert zusammen mit Frankfurt am Main. Gegenüber dem unteren Quartilswert des Quervergleichs von 80 Euro (Zielgröße) ergab sich für Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden ein EVP. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main, Kassel sowie Wiesbaden zu prüfen, wie der Personalaufwand im Sekretariat verringert werden kann.

Die in den Bereichen Schulverwaltung und Sekretariat gegenüber dem jeweiligen unteren Quartil des Quervergleichs errechneten EVP im Abschnitt Schulträgerschaft werden in der nachfolgenden Ansicht dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Schulträgerschaft 2019			
	Verwaltungskräfte in der Schulverwaltung (ohne Sekretariatskräfte)	Sekretariatskräfte	EVP Gesamt
Darmstadt	0,3 Mio. €	- €	0,3 Mio. €
Frankfurt am Main	5,6 Mio. €	2,3 Mio. €	7,9 Mio. €
Kassel	- €	0,7 Mio. €	0,7 Mio. €
Offenbach am Main	- €	- €	- €
Wiesbaden	1,4 Mio. €	0,9 Mio. €	2,4 Mio. €
Summe			11,2 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021			

Ansicht 84: Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Schulträgerschaft 2019

Das höchste EVP hatte Frankfurt am Main mit 7,9 Millionen Euro. Offenbach am Main wies im Bereich Schulträgerschaft insgesamt kein EVP auf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale im Aufgabenbereich Schulträgerschaft zu nutzen.

Der letzte Bereich der Analyse betrifft den Energieaufwand. Als zweiter wesentlicher Bestandteil des Bewirtschaftungsaufwands von Schulen wird dieser nachfolgend in Ansicht 85 analysiert.

Energieaufwand bei Schulen 2019				
	Gesamt- aufwand	je Schüler (2018/2019)	je m ² Netto- grundfläche (inklusive Sporthallen)	Mehrbelastung gegenüber dem Median
Darmstadt	3,4 Mio. €	136 €	11,6 €	0,1 Mio. €
Frankfurt am Main	11,3 Mio. €	124 €	10,5 €	- €
Kassel	3,8 Mio. €	127 €	10,4 €	- €
Offenbach am Main	3,3 Mio. €	188 €	15,6 €	0,9 Mio. €
Wiesbaden	5,0 Mio. €	133 €	11,4 €	- €
Median		133 €	11,4 €	
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021				

Ansicht 85: Energieaufwand bei Schulen 2019

In Ansicht 85 ist zu erkennen, dass der Energieaufwand in Frankfurt am Main mit 124 Euro je Schüler (Median: 133 Euro) am niedrigsten war. Den geringsten Aufwand je m² Nettogrundfläche (inklusive Sporthallen) wies Kassel mit 10,4 Euro (Median: 11,4 Euro) aus. Offenbach am Main wies mit 15,6 Euro je m² Nettogrundfläche (inklusive Sporthallen) einen deutlichen höheren Wert im Vergleich zum Median aus. Der wesentliche Einflussfaktor für den Energieaufwand ist wie beschrieben die zu bewirtschaftende Nettogrundfläche der Schulen. Da diese durch die Städte nur bedingt veränderbar ist, wurde auf die Berechnung eines EVP verzichtet. Es wird daher lediglich die Mehrbelastung gegenüber dem Median auf Basis der Nettogrundfläche (inklusive Sporthallen) dargestellt. Für Offenbach am Main ergab sich eine Mehrbelastung von 0,9 Millionen Euro gegenüber dem Median des Quervergleichs, für Darmstadt betrug die Mehrbelastung 0,1 Millionen Euro.

Aus den Erkenntnissen der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“¹⁵⁵ wird den Städten empfohlen, eine systematische und kontinuierliche Erfassung der Energieverbräuche zu implementieren. Ohne fundierte Datengrundlage ist eine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements nicht möglich.

2.4.5 Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus

Der Bereich Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus zählt zu den Leistungen, die eine Stadt in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bereitstellen hat.¹⁵⁶ Eine gesetzliche Pflicht über die Art und Höhe der Ausgestaltung besteht nicht. Bei Leistungen, die dem Grunde nach freiwillig sind, entscheidet die Stadt über die Aufgabenerfüllung als solche.

Im Bereich Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus wird ausgewertet, wie bedeutend die Aufwendungen in den einzelnen Bereichen für die

¹⁵⁵ Vgl. 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 264 ff.

¹⁵⁶ § 19 Absatz 1 Hessische Gemeindeordnung (HGO), GVBl I 2005 S.142 vom 25. April 2018.

jeweiligen Städte waren. Das Prüffeld zeigt an, inwieweit Auffälligkeiten bei einzelnen Leistungen vorliegen.

Ansicht 86 zeigt die Jahresergebnisse der Bereiche Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus je Einwohner im Quervergleich. Hat eine Stadt die Schwimmbäder und Bürgerhäuser auf Gesellschaften ausgelagert, wurde der Zuschuss im städtischen Jahresabschluss und der Verlust der Gesellschaft berücksichtigt. Hierbei ist anzumerken, dass Offenbach am Main als einzige Stadt im Quervergleich kein kommunales Schwimmbad hatte. Dieses wurde im Jahr 1992 geschlossen.

Ergebnisse je Einwohner bei Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Sportförderung, Sporthallen, Sportplätze und Sportanlagen	-30 €	-52 €	-36 €	-41 €	-44 €
Schwimmbäder	-28 €	-38 €	-37 €	0 €	-40 €
Wirtschaftsförderung und Tourismus	-29 €	-19 €	-24 €	-7 €	-54 €
Bürgerhäuser und allgemeine Einrichtungen	-7 €	-8 €	-13 €	-6 €	-14 €
Jahresergebnis	-94 €	-117 €	-109 €	-54 €	-153 €
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 86: Ergebnisse je Einwohner bei Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus 2019

Wie Ansicht 86 zu entnehmen ist, stellte Kassel im Bereich Sport, Bürgerhäuser, Wirtschaftsförderung und Tourismus je Einwohner im Quervergleich mit -109 Euro den Median dar. Offenbach am Main hatte ohne Schwimmbad mit -54 Euro die geringsten und Wiesbaden mit -153 Euro die höchsten Fehlbeiträge je Einwohner im Quervergleich.

Die Kur- und Tourismusbeiträge dienen zur anteiligen Refinanzierung der Ausgaben für die vorgehaltenen Kur- oder touristischen Einrichtungen sowie zur Förderung des Tourismus im Allgemeinen. Die Voraussetzungen für die Erhebung eines Kur- oder Tourismusbeitrags sind gesetzlich definiert.¹⁵⁷

Kur- und
Tourismusbeitrag

So muss eine Kommune entweder als Kurort anerkannt sein oder selbst beziehungsweise eine angrenzende Kommune als Tourismusort Folgendes vorweisen:

- in einem Jahr mindestens doppelt so viele Übernachtungen wie Einwohner und
- eine bevorzugte landschaftliche Lage oder
- eine bedeutende Kultur-, Freizeiteinrichtung beziehungsweise Veranstaltung oder
- geeignete Angebote für Naherholung.

157 § 13 Kommunalabgabengesetz (GVBl. 2013 S. 134 vom 19. April 2013) i.V.m. der Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort vom 24. November 2016 (GVBl. Nr. 18, Seite 218 bis 220 vom 5. Dezember 2016).

In Ansicht 87 wird die Erhebung eines Kur- und Tourismusbeitrags in den Städten untersucht.

Kur- und Tourismusbeitrag 2019							
	Voraussetzungen			Bereits Aner- kennung als...	Satzung aus dem Jahr	Höhe der Ab- gabe pro Nacht	Erträge 2019
	Über- nach- tungen (Ein- wohner)	Über- nach- tungs- voraus- setzung erfüllt	Kur- oder Tourismus- vorausset- zungen lie- gen vor				
Darmstadt	670.605 (159.878)	Ja	Ja	-			
Frankfurt am Main	10.786.473 (763.380)	Ja	Ja	Touris- musort	2018	2,0 €	7.361.068 €
Kassel (Wilhelms- höhe)	1.015.754 (202.137)	Ja	Ja	Kurbezirk	2010	0,5 €	62.000 €
Offenbach am Main	533.522 (130.280)	Ja	Ja	-			
Wies baden	1.278.891 (278.474)	Ja	Ja	Kurort	2012	3,0 €	573.000 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Satzungen der Städte; Stand: April 2021							

Ansicht 87: Kur- und Tourismusbeitrag 2019

In allen Vergleichsstädten lagen die beiden beschriebenen Voraussetzungen vor. Frankfurt am Main (Tourismusort), Kassel (Kurbezirk Kassel-Wilhelmshöhe) sowie Wiesbaden (Kurort) waren bereits als Kur- oder Tourismusorte anerkannt. Beitragspflichtig waren alle ortsfremden Personen, die sich nicht zur Ausübung ihres Berufs in einem Hotel der jeweiligen Stadt aufhielten. Pro Nacht hatten die Städte Beiträge zwischen 0,5 Euro und 3 Euro je Person erhoben. Dies führte im Jahr 2019 exemplarisch in Frankfurt am Main zu Erträgen in Höhe von 7.361.068 Euro. Die Erhebung eines Kur- oder Tourismusbeitrags erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt gemäß Einnahmebeschaffungsgrundsatz nach § 93 Absatz 2 HGO¹⁵⁸, bei Vorliegen der Voraussetzungen, einen Kur- oder Tourismusbeitrag zu erheben.

158 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen; GVBl. I 2005, 142 vom 7. März 2005

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

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

2. im Übrigen aus Steuern

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

2.4.6 Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste

Der Bereich Feuerwehr, Katastrophenschutz¹⁵⁹ und Rettungsdienste¹⁶⁰ ist eine gesetzliche Aufgabe. Bei gesetzlichen Aufgaben entscheidet die Stadt über die Intensität der Aufgabenerfüllung. Das Prüffeld zeigt an, inwieweit Auffälligkeiten im Quervergleich vorlagen.

Ansicht 88 zeigt die Ergebnisse bei Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdiensten je Einwohner im Quervergleich. Eine Darstellung getrennt nach Feuerwehr und Katastrophenschutz sowie Rettungsdiensten war nicht möglich, da nicht alle Städte zwischen den einzelnen Bereichen unterschieden hatten.

Ergebnisse je Einwohner bei Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdiensten 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Ordentliche Erträge	19 €	42 €	44 €	24 €	15 €
Personal-aufwendungen	-56 €	-75 €	-71 €	-61 €	-61 €
Sach- und Dienstleistungs-aufwendungen	-22 €	-34 €	-16 €	-11 €	-17 €
Abschreibungen	-5 €	-7 €	-5 €	-6 €	-6 €
Sonstige Aufwendungen und Erträge inklusive ILV (Saldo)	-28 €	-18 €	-20 €	-29 €	-33 €
Jahresergebnis	-92 €	-92 €	-68 €	-84 €	-102 €
Hinweis: Median = FETT					
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 88: Ergebnisse je Einwohner bei Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdiensten 2019

Ansicht 88 zeigt, dass im Bereich Feuerwehr, Katastrophenschutz und Rettungsdienste Wiesbaden mit -102 Euro je Einwohner den höchsten und Kassel mit -68 Euro je Einwohner den niedrigsten Fehlbetrag hatte. Darmstadt und

159 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - HBKG), GVBl. 2014 S. 26 vom 28. Januar 2014

§ 2 HBKG - Aufgabenträger

(1) Aufgabenträger sind

1. die Gemeinden für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe,
2. die Landkreise für den überörtlichen Brandschutz und die überörtliche Allgemeine Hilfe,
3. das Land für die zentralen Aufgaben des Brandschutzes und der Allgemeinen Hilfe,
4. die Landkreise, die kreisfreien Städte und das Land für den Katastrophenschutz.

160 Hessisches Rettungsdienstgesetz (HRDG), GVBl. I 2020 S. 646 vom 28. Dezember 2010 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. September 2018 (GVBl. S. 580)

§ 5 HRDG - Träger und Durchführung

(1) Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes einschließlich der notärztlichen Versorgung sowie der Berg- und Wasserrettung sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie nehmen die Aufgabe als Selbstverwaltungsangelegenheit wahr, soweit in § 6 Absatz 3 nichts anderes bestimmt ist. Die Landkreise und kreisfreien Städte können den bodengebundenen Rettungsdienst ganz oder teilweise mit Eigenbetrieben oder Feuerwehren selbst durchführen.

Frankfurt am Main stellte mit -92 Euro je Einwohner den Median im Quervergleich dar.

Die Spanne der ordentlichen Erträge reichte von 15 Euro je Einwohner in Wiesbaden bis zu 44 Euro je Einwohner in Kassel. Aufgrund der hohen Bandbreite bei den ordentlichen Erträgen wurde untersucht, wann die Gebühren im Bereich der Feuerwehr letztmals angepasst wurden. Ansicht 89 zeigt das Datum der aktuellen Feuerwehrgebührensatzung und stellt beispielhaft die Kosten je Einsatzstunde, für den Brandsicherungsdienst je Stunde sowie für die Gefahrenverhütungsschau je Stunde im Quervergleich dar.

Feuerwehr Gebühren				
	Datum der aktuellen Satzung	Kosten Einsatzstunde ¹⁾	Kosten Brandsicherungsdienst je Stunde	Kosten Gefahrenverhütungsschau je Stunde
Darmstadt	16.12.2018	50,0 €	44,2 €	60,4 €
Frankfurt am Main	29.09.2016	49,0 €	21,0 €	67,0 €
Kassel ²⁾	19.05.2014	40,8 €	32,0 €	51,4 €
Offenbach am Main ³⁾⁴⁾	26.07.2007	33,6 €	26,8 €	57,3 €
Wiesbaden	21.07.2004	36,0 €	keine Angabe	61,0 €

¹⁾ Ansatz des jeweils günstigsten Stundensatzes.
²⁾ Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Durchführung der Gefahrenverhütungsschau vom 27. August 2001.
³⁾ Gebührensatzung für die Leistungen des Vorbeugenden Brand- und Gefahrenschutzes der Feuerwehr Offenbach am Main vom 25. April 2003.
⁴⁾ Bei den Kosten der Einsatzstunde sowie des Brandsicherungsdienstes je Stunde wurde der Verwaltungskostenzuschlag in Höhe von 5 Prozent berücksichtigt.
 Eigene Erhebungen; Satzungen der Städte; Stand: April 2021

Ansicht 89: Feuerwehr Gebühren

Im Quervergleich wurden bei den Kosten je Einsatzstunde jeweils die günstigsten Kosten laut Gebührensatzung angesetzt. Die Aktualität der Satzung zeigte sich bei den unterschiedlichen Kosten je Einsatzstunde. Darmstadt hatte die aktuellste Satzung und wies die höchsten Gebührensätze im Quervergleich aus. Die geringsten Sätze je Einsatzstunde wurden von Offenbach am Main und Wiesbaden veranschlagt, die jeweils die ältesten Gebührensatzungen nutzten. Die Kosten für die Gefahrenverhütungsschau waren in Kassel mit 51,4 Euro je Stunde am niedrigsten, die höchsten Kosten je Stunde wurden in Frankfurt am Main mit 67,0 Euro je Stunde erhoben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Gebührentatbestände in regelmäßigen Abständen an die Kostenentwicklung anzupassen.

Wiesbaden hatte die Empfehlung umgesetzt und zum 1. Januar 2021 eine neue Feuerwehrgebührensatzung beschlossen.

2.4.7 Verkehrsflächen und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Die Verkehrsflächen haben einen großen Einfluss auf das jeweilige Stadtbild. Dabei ist insbesondere in Großstädten der ÖPNV von Bedeutung, da die Verkehrsflächen durch die hohen Einwohnerzahlen und Ein- und Auspendlerquoten ansonsten überlastet wären.

Die fünf Vergleichsstädte hatten den Bereich ÖPNV jeweils ausgelagert. Das Defizit des Bereichs wurde, da der ÖPNV in den ausgegliederten Beteiligungen teilweise durch Überschüsse aus anderen Sparten querfinanziert war, nicht bei

allen Städten im Haushalt vollständig abgebildet. Um den Bereich ÖPNV in Ansicht 90 vergleichen zu können, wurden neben den im Haushalt abgebildeten Aufwendungen daher die Jahresergebnisse aus den jeweiligen Beteiligungen der Sparte ÖPNV ohne Berücksichtigung von Querfinanzierungen herangezogen.

Ergebnisse je Einwohner bei Verkehrsflächen und ÖPNV 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Straßen	-143 €	-184 €	-112 €	-110 €	-220 €
ÖPNV	-212 €	-170 €	-146 €	-77 €	-94 €
Jahresergebnis	-355 €	-354 €	-258 €	-187 €	-315 €
Hinweis: Median = FETT					
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

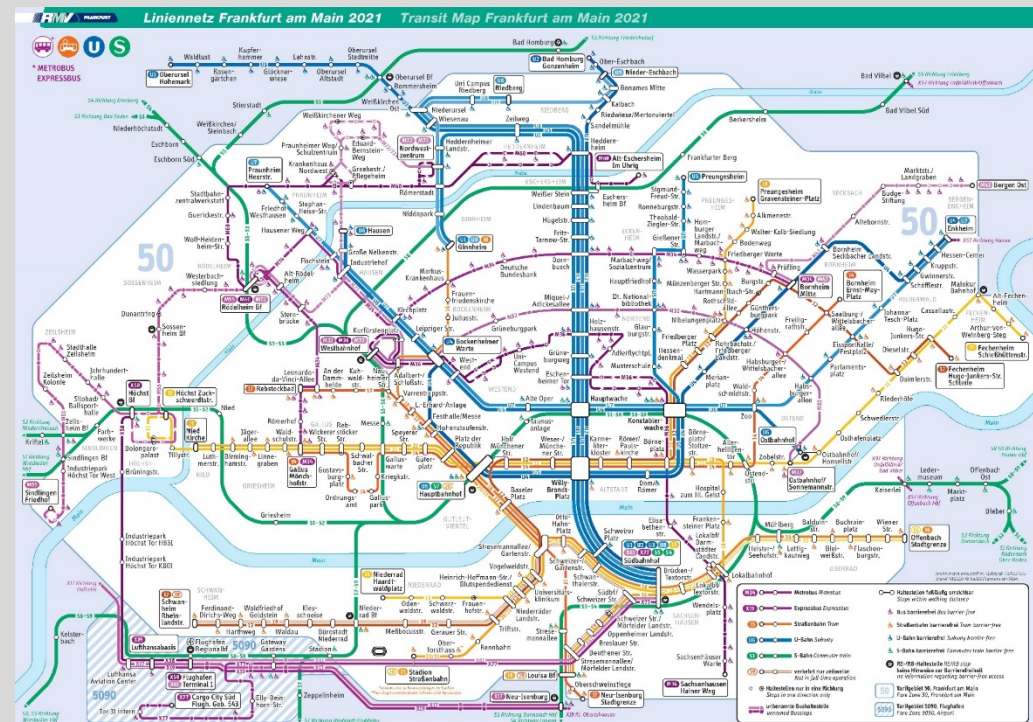
Ansicht 90: Ergebnisse je Einwohner bei Verkehrsflächen und ÖPNV 2019

Ansicht 90 zeigt, dass in diesem Bereich Darmstadt und Frankfurt am Main mit jeweils rund -355 Euro den höchsten und Offenbach am Main mit -187 Euro den geringsten Fehlbetrag je Einwohner auswiesen. Darmstadt, Frankfurt am Main sowie Kassel hatten jeweils eine Straßenbahn, die im Bereich ÖPNV abgebildet wurde. Die Straßenbahnen verursachten verhältnismäßig hohe Aufwendungen. Frankfurt am Main unterhielt zusätzlich eine „U-Bahn“ (Stadtbahn). In Frankfurt am Main wurden die beiden Bahnen über die Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF) betrieben. Im Jahr 2019 hatte die Verlustübernahme ohne Berücksichtigung von Querfinanzierungen eine Höhe von 74,9 Millionen Euro.

„U-Bahn“ (Stadtbahn) in Frankfurt am Main

In Frankfurt am Main wird das vorhandene Stadtbahnsystem offiziell als „U-Bahn“ bezeichnet.

Das Stadtbahn-Netz in Frankfurt am Main umfasste im Jahr 2019 neun Linien mit 84 Haltestellen. Die Betriebsstreckenlänge betrug 64,85 km und war im Vergleich mit den weiteren vier vorhandenen Netzen mit Abstand die kürzeste. Im Jahr 2019 wurden insgesamt 144,4 Millionen Fahrgäste befördert. Im Vergleich umfasste die Straßenbahn zehn Linien mit 139 Haltestellen und eine Betriebsstreckenlänge von 68,67 km. Diese nutzten im gleichen Zeitraum 67,2 Millionen Fahrgäste.¹⁶¹



Ansicht 91: Liniennetz Frankfurt am Main 2021 (S-, U-Bahn und Straßenbahn)

Der Vergleich zeigt, dass im Jahr 2019 mehr als doppelt so viele Fahrgäste die Stadtbahn statt der Straßenbahn nutzten. Die Stadtbahn stellt somit ein wichtiges Instrument zur Entlastung der Verkehrsflächen in Frankfurt am Main dar.

Die Ein- und Auspendlerquoten einer Stadt haben, wie beschrieben, große Auswirkungen auf die Aufwendungen in den Bereichen Verkehrsflächen und ÖPNV. Ansicht 92 stellt die Anzahl der Ein- und Auspendler der fünf Vergleichsstädte absolut und im Verhältnis zu den Einwohnern dar.

161 Geschäftsbericht 2019 der Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main.

Ein- und Auspendlerquoten 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	159.878	763.380	202.137	130.280	278.474
Einpendler	71.233	376.442	64.266	32.810	76.215
Einpendlerquote	45%	49%	32%	25%	27%
Auspendler	30.465	98.698	26.001	38.077	49.578
Auspendlerquote	19%	13%	13%	29%	18%
Tagesbevölkerung ¹⁾	200.646	1.041.124	240.402	125.013	305.111
¹⁾ Differenz zwischen Ein- und Auspendlern zuzüglich Einwohner. Hinweis: Median = FETT Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 92: Ein- und Auspendlerquoten 2019

Ansicht 92 zeigt, dass Frankfurt am Main mit 376.442 Einpendlern und einer Quote von 49 Prozent das Maximum im Quervergleich hatte. Darmstadt hatte mit einer Einpendlerquote von 45 Prozent den zweithöchsten Wert. Dies lag in beiden Städten am hohen Arbeitsplatz- und Studienangebot in Relation zu den Einwohnern. Bei den Auspendlern hatte prozentual betrachtet Offenbach am Main mit 29 Prozent die höchste Auspendlerquote. Die Stadt war auch die einzige im Quervergleich mit mehr Aus- als Einpendlern. In Frankfurt am Main überstieg die Tagesbevölkerung, welche die Infrastruktur nutzen konnte, die Millionengrenze.

Frankfurt am Main und Darmstadt hatten neben den beschriebenen höchsten Einpendlerquoten gleichzeitig die höchsten Fehlbeträge je Einwohner im Bereich ÖPNV zu verzeichnen. Dies verdeutlicht die monetären Auswirkungen von hohen Pendlerquoten, für die von der jeweiligen Stadt in Verkehrsflächen und ÖPNV investiert werden muss.

2.4.8 Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung

Um die Nachfrage nach neuem und bezahlbarem Wohnraum in den Großstädten bedienen zu können, gewinnt die Stadtentwicklung und Wohnbauförderung weiter an Bedeutung. Nachfolgend wurden die Ergebnisse für diesen Bereich sowie für den Bereich Denkmalschutz und -pflege analysiert.¹⁶² Der Quervergleich zeigt die Auffälligkeiten bei den einzelnen Leistungen.

Ansicht 93 zeigt die Ergebnisse je Einwohner bei Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung für das Jahr 2019 im Quervergleich.

¹⁶² Vgl. 196. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Wohnungsbau“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812 S. 160 ff.

Ergebnisse je Einwohner bei Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Stadtentwicklung	-57 €	-40 €	-36 €	-29 €	-38 €
Bauaufsicht	7 €	4 €	-3 €	28 €	-3 €
Wohnbauförderung, Denkmalschutz- und Pflege	-17 €	-21 €	-3 €	4 €	-9 €
Jahresergebnis	-67 €	-56 €	-42 €	3 €	-50 €
¹⁾ In Offenbach am Main kam es 2019 zu überdurchschnittlich hohen Einnahmen aus Baugenehmigungsgebühren. Das Jahresergebnis war viermal höher als der Durchschnitt der weiteren Jahre des Prüfungszeitraums. Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 93: Ergebnisse je Einwohner bei Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung 2019

Wie Ansicht 93 zu entnehmen ist, wies Darmstadt mit -67 Euro den höchsten Fehlbetrag je Einwohner aus. Den Median stellte Wiesbaden mit -50 Euro je Einwohner dar. Offenbach am Main war mit 3 Euro je Einwohner im Bereich Bauen, Wohnen und Stadtentwicklung die einzige der fünf Städte mit einem Überschuss im Jahr 2019. Dieser resultierte aus einmalig ungewöhnlich hohen Einnahmen aus Baugenehmigungsgebühren 2019. Die Einnahmen waren rund viermal höher als in den Jahren 2015 und 2016.

2.4.9 Gesundheitsdienste

Die Gesundheitsdienste sollen die Gesundheit der Bevölkerung fördern und schützen. Gerade in Zeiten der Corona-Pandemie ist die öffentliche Wahrnehmung dieses Bereichs gestiegen. Für die Großstädte sind die Gesundheitsdienste eine gesetzliche Aufgabe.¹⁶³ Bei gesetzlichen Aufgaben entscheidet die Stadt über die Intensität der Aufgabenerfüllung.

Die Ausbreitung von übertragbaren Krankheiten wird neben anderem durch die Globalisierung sowie zunehmende Mobilität begünstigt. Die metropolitane Stellung von Frankfurt am Main wird auch in diesem Aufgabenfeld unter anderem durch den internationalen Flughafen deutlich.

In diesem Bereich sind grundsätzlich auch die Krankenhauszuschüsse zugeordnet. Die Großstädte hatten im Jahr 2019 keine Krankenhäuser im Kernhaushalt, da diese ausgegliedert waren. Zudem wurden keine Verluste für ausgegliederte Krankenhäuser ausgeglichen.

¹⁶³ Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD) vom 28. September 2007 in der Fassung vom 7. September 2012

§ 2 Absatz 1 HGöGD – Träger und Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes

(1) Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind das Land, die Landkreise und die kreisfreien Städte.

Neubau Klinikum Frankfurt Höchst GmbH

Die GmbH ist eine Tochter des Konzerns Kliniken Frankfurt-Main-Taunus GmbH. An diesem sind zu jeweils 50 Prozent die Stadt Frankfurt am Main und der Main-Taunus-Kreis beteiligt. Der Konzern hält 94 Prozent und die Stadt Frankfurt am Main zusätzlich direkt 6 Prozent an der Klinikum Frankfurt Höchst GmbH. Der Jahresfehlbetrag 2019 betrug 1,7 Millionen Euro. Zusätzlich existierte ein Verlustvortrag von 44,2 Millionen Euro. Es besteht aufgrund der 53-prozentigen Beteiligungsquote durch die kumulierten Jahresfehlbeträge ein Risiko für die Stadt von 24,3 Millionen Euro.

Der Neubau des ersten Passivhaus-Krankenhauses der Welt verursacht hohe Baukosten und hat einen Zeitverzug bei der Fertigstellung.¹⁶⁴ Nach den ursprünglichen Planungen des Bauunternehmers sollte der 263,1 Millionen Euro teure Neubau im Oktober 2019 fertiggestellt sein. Die Fertigstellung wurde aktuell auf Ende 2021 verschoben.

Die von der Stadt Frankfurt am Main (208,4 Millionen Euro) und vom Land Hessen (54,7 Millionen Euro) getragenen Baukosten steigen aufgrund des vertraglich fixierten Festpreises nicht. Die Stadt prüft trotzdem Schadenersatzforderungen auf Basis von laufenden Kosten für Projektleitung, -begleitung und -steuerung sowie der verlängerten hohen Betriebskosten des Altbaus. Die Verzögerung verhindert parallel die Realisierung möglicher Mehreinnahmen durch die Kapazitätserweiterung. Die im Vertrag festgehaltene maximale Vertragsstrafe von 10,0 Millionen Euro wurde bereits überschritten.

Ansicht 94 zeigt die Jahresergebnisse im Bereich Gesundheitsdienste je Einwohner im Quervergleich.

Ergebnisse je Einwohner bei Gesundheitsdiensten 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Maßnahmen zur Gesundheitspflege	-22 €	-42 €	-12 €	-14 €	-17 €
Veterinärwesen	-3 €	-2 €	-4 €	1 €	-1 €
Jahresergebnis ¹⁾	-24 €	-44 €	-16 €	-14 €	-18 €
¹⁾ Ohne Krankenhausumlage. Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 94: Ergebnisse je Einwohner bei Gesundheitsdiensten 2019

Aus Ansicht 94 ist zu entnehmen, dass Wiesbaden im Bereich der Gesundheitsdienste mit -18 Euro je Einwohner den Median darstellte. Frankfurt am Main hatte mit -44 Euro je Einwohner den höchsten und Offenbach am Main mit -14 Euro je Einwohner den niedrigsten Fehlbetrag.

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung für die Gesundheitsdienste wird grundsätzlich anhand der Personalausstattung beurteilt. Angesichts der zusätzlichen Aufgaben durch die Corona-Pandemie in 2020 wurde die Personalausstattung der Gesundheitsämter als zu gering eingestuft und gefordert, diese deutlich zu erhöhen, weil zum Beispiel die Kontaktnachverfolgung Infizierter mangels einheitlicher Software bei den Gesundheitsämtern zu Problemen führte.

¹⁶⁴ <https://www.fnp.de/frankfurt/hoechst-klinikneubau-wird-erst-ende-2021-fertig-13793300.html>, abgerufen am 4. Mai 2021.

Ansicht 95 gibt die Anzahl der Mitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner bei den Gesundheitsdiensten für das Jahr 2019 im Quervergleich wieder.

Mitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner bei Gesundheitsdiensten 2019					
	Darmstadt ¹⁾	Frankfurt am Main	Kassel ²⁾	Offenbach am Main	Wiesbaden
Maßnahmen zur Gesundheitspflege	12	25	22	23	19
Veterinärwesen	5	4	8	2	6
Summe	17	29	30	25	25
¹⁾ Darmstadt hat die Aufgabe des Gesundheitsamtes an den Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg übertragen. Die Personalkostenerstattungen an den Verband wurden in VZÄ umgerechnet (Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro)). ²⁾ Kassel hat die Aufgabe des Gesundheitsamtes des Landkreises Kassel übernommen. Die Erstattungen des Landkreises wurden mit 77.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet. Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 95: Mitarbeiter in VZÄ je 100.000 Einwohner bei Gesundheitsdiensten 2019

Ansicht 95 zeigt, dass Darmstadt mit 17 VZÄ die wenigsten Mitarbeiter je 100.000 Einwohner bei Gesundheitsdiensten für das Jahr 2019 im Quervergleich hatte. In dem Bereich Maßnahmen zur Gesundheitspflege hatte Darmstadt keine Mitarbeiter direkt beschäftigt. Die Mitarbeiter in diesem Bereich waren in dem Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg angestellt. Die auf die Stadt entfallenden Personalaufwendungen wurden von dem Verwaltungsverband in Rechnung gestellt. Die in Rechnung gestellten Personalaufwendungen wurden in VZÄ umgerechnet.¹⁶⁵ Kassel hatte mit 30 VZÄ je 100.000 Einwohner die meisten Mitarbeiter im Jahr 2019. Kassel hat die Aufgaben des Gesundheitsamtes des Landkreises Kassel übernommen. Auch die vom Landkreis Kassel erstatteten Aufwendungen wurden in VZÄ umgerechnet.¹⁶⁶

2.4.10 Kultur und Wissenschaft

Die Kultur ist seit dem Jahr 2018 als Staatsziel in der hessischen Landesverfassung verankert. Der Aufgabenbereich ist trotz Staatsziel weitgehend freiwilliger Natur. Art und Umfang der Aufgabenerledigung stehen daher bei hohem Konsolidierungsdruck häufig im Fokus.

Die Großstädte als Oberzentren nehmen jedoch unter anderem überregionale Aufgaben im Bereich Kultur und Wissenschaft wahr.

Eine herausgehobene kulturelle Infrastruktur, die von benachbarten Kommunen mitgenutzt wird, war zudem eine Gesetzesbegründung für den Metropolenzuschlag für Frankfurt am Main.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Berechnungsformel: Vollzeitäquivalente (VZÄ) x 55.000 Euro (Entgeltgruppe E 9a Stufe 3 des TVöD 2019, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

¹⁶⁶ Die Erstattungen wurden mit 77.000 Euro je VZÄ (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

¹⁶⁷ Zum Metropolenzuschlag von Frankfurt am Main vgl. Abschnitt 1.2.7.

Herausgehobene kulturelle Infrastruktur in Frankfurt am Main

Frankfurt am Main hat mit dem „Museumsufer“ einen der bedeutendsten Standorte für Museen in Deutschland und Europa aufzuweisen. Dort ist die Museumsdichte, der insgesamt rund 60 Museen und Ausstellungshäuser, besonders hoch. Bei den rund 20 Theatern und Bühnen besitzt insbesondere die Alte Oper Frankfurt internationales Renommee. Die Städtischen Bühnen, bestehend aus Schauspiel und Oper, stellen den größten kommunalen Theaterbetrieb in Deutschland dar. Des Weiteren besteht mit jährlich rund 1,5 Millionen Besuchern ein überregional genutzter Zoo und ein Palmengarten. Neben dem Kaiserdom St. Bartholomäus und der Paulskirche gibt es sechs weitere Innenstadtkirchen.¹⁶⁸

Die Leistungserbringung hat dabei dennoch im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Stadt zu erfolgen.¹⁶⁹

Bei den Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass Kassel Standort der alle fünf Jahre stattfindenden documenta ist. Die documenta ist die weltweit bedeutendste Reihe von Ausstellungen für zeitgenössische Kunst. Die letzte Ausstellung fand im Jahr 2017 statt. Der Haushalt wurde in diesem Zusammenhang mit Mehraufwendungen für die documenta 14 in Höhe von 3,3 Millionen Euro belastet.¹⁷⁰

Ansicht 96 stellt die Ergebnisse je Einwohner für den Bereich Kultur und Wissenschaft im Quervergleich dar.¹⁷¹

168 Recherche auf <https://frankfurt.de/frankfurt-entdecken-und-erleben>; abgerufen am 14. Juli 2021

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

§ 19 Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang

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

170 In Anlehnung an die 220. Vergleichende Prüfung „Kultur“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456.

171 Die dargestellten Ergebnisse sind mit denen im Rahmen der 220. Vergleichenden Prüfung „Kultur“ erhobenen Daten nicht vergleichbar. Bei der Fachprüfung „Kultur“ wurde eine tiefgreifende Analyse und eine andere Zuordnung vorgenommen.

Ergebnisse je Einwohner bei Kultur und Wissenschaft 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Museen	-7 €	-72 €	-33 €	-13 €	-8 €
Bibliotheken, Büchereien	-19 €	-22 €	-10 €	-15 €	-23 €
Zoologische und Botanische Gärten	-4 €	-29 €	0 €	0 €	-5 €
Theater	-93 €	-129 €	-69 €	-1 €	-62 €
Musikpflege, Musikschule	-32 €	-12 €	-4 €	-2 €	-11 €
Heimat- und Kulturpflege / Förderungen von Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften	-25 €	-32 €	-22 €	-19 €	-31 €
Volkshochschulen	-3 €	-22 €	-5 €	-15 €	-7 €
Jahresergebnis	-182 €	-319 €	-144 €	-67 €	-146 €
Hinweis: Median = FETT Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 96: Ergebnisse je Einwohner bei Kultur und Wissenschaft 2019

Ansicht 96 zeigt, dass im Bereich Kultur und Wissenschaft Frankfurt am Main mit -319 Euro je Einwohner den höchsten und Offenbach am Main mit -67 Euro je Einwohner den niedrigsten Fehlbetrag hatte.

Die größten Unterschiede ergaben sich im Bereich Theater. Frankfurt am Main wies mit -129 Euro je Einwohner den höchsten und Offenbach am Main mit -1 Euro je Einwohner den niedrigsten Fehlbetrag im Quervergleich aus. Neben Offenbach am Main betrieben Darmstadt, Kassel und Wiesbaden zum Erhebungszeitpunkt keine eigenen Theater. In den drei letztgenannten Städten wurden allerdings Staatstheater durch das Land Hessen betrieben und anteilig bezuschusst.

Weiterhin fällt das Ergebnis der zoologischen und botanischen Gärten auf. Frankfurt am Main erzielte in diesem Bereich mit -29 Euro je Einwohner den höchsten Fehlbetrag im Quervergleich. Das Ergebnis ergibt sich aus dem Jahresfehlbetrag des Zoologischen Garten Frankfurt in Höhe von 10,9 Millionen Euro sowie des Palmengartens Frankfurt in Höhe von 10,5 Millionen Euro. Kassel und Offenbach am Main betrieben keine zoologischen und botanischen Gärten.

Oberzentren sollen neben der Bevölkerung der Stadt auch die Bewohner der umliegenden Regionen mit qualifizierten und spezialisierten Einrichtungen versorgen.

Eine übermäßige Nutzung von Kultureinrichtungen im Verhältnis zu den Einwohnern lässt auf eine überregionale Nutzung schließen. Ansicht 97 zeigt die Besucher kultureller Einrichtungen je Einwohner im Quervergleich.¹⁷²

¹⁷² Da zum Erhebungszeitpunkt nicht alle Städte die Besucherzahlen 2019 ausgewertet hatten, beziehen sich die nachfolgenden Erläuterungen auf das Jahr 2018.

Besucher Kultureinrichtungen je Einwohner 2018					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Besucher Museen	0,78	3,39	3,99	0,32	0,92
Besucher zoologische und botanische Gärten	1,16	1,93	-	-	0,90
Besucher Theater	1,64	1,77	0,98	0,05	1,03

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 97: Besucher Kultureinrichtungen je Einwohner 2018

Ansicht 97 verdeutlicht, dass Frankfurt am Main und Kassel mit ihren vielfältigen Museumslandschaften eine überregionale Nutzung erreichten. In absoluten Zahlen bedeutet dies zum Beispiel für Frankfurt am Main im Jahr 2018 Museumsbesucher von 2.586.084.

In Frankfurt am Main wurden außerdem Zoo und Palmengarten zusammen von rund der doppelten Einwohnerzahl besucht. Auch hier wird die Überregionalität deutlich.

Kassel hatte bei den Museen die höchsten Besucherzahlen je Einwohner. Die hohen Besucherzahlen resultierten auch aus der Museumslandschaft Hessen Kassel mit dem Weltkulturerbe Bergpark Wilhelmshöhe. Der Bergpark beinhaltet unter anderem das Herkules Bauwerk.

Ansicht 98 stellt das Ergebnis der einzelnen Teilbereiche je Besucher im Quervergleich dar.

Kultureinrichtungen Ergebnis je Besucher 2018					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Besucher Museen	124.776	2.586.084	805.518	41.576	255.647
Ergebnis je Besucher	-8,84 €	-20,87 €	-8,36 €	-41,53 €	-8,45 €
Besucher zoologische und botanische Gärten	185.043	1.472.312	-	-	250.000
Ergebnis je Besucher	-3,43 €	-14,58 €	-	-	-5,11 €
Besucher Theater	261.854	1.351.012	198.399	6.765	285.851
Ergebnis je Besucher	-56,69 €	-72,39 €	-70,12 €	-19,40 €	-60,13 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 98: Kultureinrichtungen Ergebnis je Besucher 2018

Wie Ansicht 98 zu entnehmen ist, wies Offenbach am Main im Teilbereich Museen mit -41,53 Euro je Besucher den höchsten Fehlbetrag im Quervergleich aus. Dies lag an den geringen Besucherzahlen. In den Teilbereichen zoologische und botanische Gärten mit -14,58 Euro je Besucher sowie Theater mit -72,39 Euro je Besucher hatte Frankfurt am Main jeweils den höchsten Fehlbetrag.

Neu- / Umbau Städtische Bühnen (Oper und Schauspiel) Frankfurt am Main

In der Kulturpolitik von Frankfurt am Main ist aufgrund des Zustands ein Neu- beziehungsweise Umbau von Oper und Schauspiel ein breit diskutiertes Thema.



Ansicht 99: Städtische Bühnen Frankfurt am Main (Aufnahme vom 25. Juli 2021)

Der Neubau wurde durch die Stadtverordnetenversammlung im Januar 2020 beschlossen. Unklar sind allerdings der Standort und die Bauvariante (Neubau zweier separater Häuser oder einer Doppelanlage).

Die Daten des Kulturfinanzberichts 2020 ermöglichen in Ansicht 100 einen Vergleich der öffentlichen Ausgaben von Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern und den Ausgaben von Frankfurt am Main im Kulturbereich.¹⁷³

Öffentliche Ausgaben der Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern im Kulturbereich	
	Laufende Grundmittel ¹⁾ je Einwohner
Frankfurt am Main	269,63 Euro ²⁾
Durchschnitt	159,80 Euro ³⁾
¹⁾ Laufende Grundmittel geben den laufenden Zuschussbedarf der öffentlichen Haushalte an, wobei Ausgaben und Einnahmen für Bau- und andere Investitionen unberücksichtigt bleiben. ²⁾ Laufende Grundmittel 2018 ³⁾ Laufende Grundmittel 2017 Quelle: Eigene Erhebungen; Kommunalmonitor (Stand: 5. Januar 2021); Kulturfinanzbericht 2020; Stand: April 2021	

Ansicht 100: Öffentliche Ausgaben der Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern im Kulturbereich

Ansicht 100 zeigt, dass die Theaterszene in Frankfurt am Main im Vergleich zu anderen Großstädten allein bei den laufenden Grundmitteln (ohne Investitionen) großzügig unterstützt wird. Bei der für den Neubau von Oper und Schauspiel angedachten Summe von rund einer Milliarde Euro wird die Entscheidung, auch mit Blick auf die Folgekosten und unter dem Blickwinkel der Corona-Auswirkungen, gut durchdacht werden müssen.

¹⁷³ Daten für Frankfurt am Main ergeben sich aus dem Kommunalmonitor. Grundlage hierfür war eine Berechnung des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 14. Mai 2020 auf Anfrage des Hessischen Rechnungshofs. Die Vergleichsdaten für die Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern ergeben sich aus dem Kulturfinanzbericht 2020 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Vgl. https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2020-12/Kulturfinanzbericht_2020.pdf, abgerufen am 13. Januar 2021.

2.4.11 Einnahmenpotenziale aus dem Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich hat das Ziel, Unterschiede bei der Finanzkraft der Kommunen auszugleichen. Eine Kommune erhält lediglich für einen Einwohner mit Erstwohnsitz einen Steuerausgleich.

Durch die Einführung einer Zweitwohnungsteuer¹⁷⁴ können neben der Erzielung von Steuereinnahmen, die Einwohner dazu gebracht werden, einen möglichen Zweit-¹⁷⁵ in einen Erstwohnsitz umzumelden. Durch die Ummeldung spart der Einwohner die Zweitwohnungsteuer und die Kommune erhält für den Erstwohnsitz einen Steuerausgleich durch die Berücksichtigung im Finanzausgleich. Diese Problematik liegt oft in Städten mit Hochschulen vor.

Zweitwohnungs-
steuer

Zweitwohnungsteuer – Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Bemisst sich die Steuer nach der sogenannten „Jahresrohmieta“, die den Mietwert einer Wohnung auf Grundlage der Einheitswerte des Mietspiegels aus dem Jahr 1964 feststellt und dann anhand von Preisindizes für die Lebenshaltung hochrechnet, ist das laut Bundesverfassungsgericht verfassungswidrig. Die Karlsruher Richter haben entschieden, dass diese Form der Berechnung nur noch bis Ende März 2020 angewendet werden durfte. Alle Großstädte setzten bei der Bemessung der Zweitwohnungsteuer richtigerweise bereits den jährlichen Mietaufwand (Nettokaltmiete) an.¹⁷⁶

Erhebung Zweitwohnungsteuer 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Hauptwohnung	162.428	758.574	205.481	139.849	291.109
Zweitwohnung	2.644	11.025	5.099	1.030	4.199
Verhältnis Hauptwohnung / Zweitwohnung in Prozent	1,63	1,45	2,48	0,74	1,44
Satzung vom:	01.01.2011	01.01.2019	01.01.1998	01.01.2016	01.01.2016
BMG für den Steuerpflichtigen	jährlicher Mietaufwand (Nettokaltmiete)				
Jährliche Steuerbelastung für den Steuerpflichtigen	10 v.H. der BMG	10 v.H. der BMG	8 v.H. der BMG	12 v.H. der BMG	10 v.H. der BMG
Steuererträge für die Stadt (2019) in Euro	481.300	354.903	303.985	229.048	508.585

BMG = Bemessungsgrundlage
Quelle: Eigene Erhebungen; Satzungen der Städte; Stand: April 2021

Ansicht 101: Erhebung Zweitwohnungsteuer 2019

Die jährliche Steuerbelastung für den Steuerpflichtigen reichte in den Städten von acht bis zwölf Prozent der Bemessungsgrundlage (BMG). Offenbach am

174 Synonym: Zweitwohnsitzsteuer

175 Eine Zweitwohnung ist jede Wohnung, die jemand - neben seiner Hauptwohnung - für seinen persönlichen Lebensbedarf oder den persönlichen Lebensbedarf seiner Familienmitglieder zusätzlich innehat. Eine Wohnung verliert die Eigenschaft einer Zweitwohnung nicht dadurch, dass sie vorübergehend anders genutzt wird.

176 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019, Az.: 1 BvR 807/12 und 1 BvR 2917/13.

Main generierte im Jahr 2019 mit 229.048 Euro die geringsten und Wiesbaden mit 508.585 Euro die höchsten Erträge. Die Erhebung einer Zweitwohnungsteuer erachtet die Überörtliche Prüfung im Hinblick auf daraus resultierenden Ummeldungen von Zweit- zu Erstwohnsitzen als sachgerecht. Positiv ist hervorzuheben, dass alle Großstädte bereits die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umsetzten und als BMG statt der „Jahresrohmiete“ die Nettokaltmiete ansetzten.

Ein weiterer Teil der auszugleichenden Finanzkraft beruht auf der Steuereinkaufskraft aus Grund- und Gewerbesteuern. Sie wird anhand standardisierter Hebesätze (Nivellierungshebesätze) bei kreisfreien Städten nach § 27 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (HFAG)¹⁷⁷ ermittelt. Dies bedeutet, dass Kommunen, die Hebesätze unterhalb der Nivellierungshebesätze festgelegt haben, auf diese angehoben werden. Diese Differenz kann zum Beispiel zu weniger Schlüsselzuweisungen führen. Liegen die Hebesätze der Kommunen hingegen über den Nivellierungshebesätzen, werden die positiven Unterschiedsbeträge nicht im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt.

Ansicht 102 zeigt die im 2. Halbjahr 2017 und 1. Halbjahr 2018 für den Finanzausgleich 2019 herangezogenen Hebesätze der Städte und die Unterschiedsbeträge der Steuerkraftzahlen aufgrund der Differenz der tatsächlichen Hebesätze zu den Nivellierungshebesätzen der Grundsteuern und der Gewerbesteuer. Rot hinterlegt wurde ein Hebesatz, wenn er sich unterhalb des festgelegten Nivellierungshebesatzes des kommunalen Finanzausgleichs befand. Für ihn wurde ein EVP ermittelt.

177 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG), GVBl. 2015 S. 98 vom 3. August 2015

§ 27 - Steuerkraftmesszahl:

(2) Es werden angesetzt als Steuerkraftzahl

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Grundsteuer A) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 236 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A),
2. der Grundsteuer von den Grundstücken (Grundsteuer B) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 492 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B),
3. der Gewerbesteuer die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 454 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer), [...]

Auswirkungen der Hebesätze auf den kommunalen Finanzausgleich mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019							
	GrSt B Hebesatz in Prozent		Gewerbe- steuer Hebesatz in Prozent		Unterschiedsbetrag zur Steuerkraftzahl in Euro		EVP durch Anhebung auf Nivellierungshebesätze in Euro
	2. Hj 2017	1. Hj 2018	2. Hj 2017	1. Hj 2018	GrSt B	Gewerbe- steuer	
Nivellierungshebesätze	492		454				
Darmstadt	535	535	454	454	2.957.194	0	0
Frankfurt am Main	500	500	460	460	3.355.582	22.971.045	0
Kassel	490	490	440	440	-154.115	-5.191.745	5.345.860
Offenbach am Main ¹⁾	600	600	440	440	5.383.077	-2.108.218	2.108.218
Wiesbaden	492	492	454	454	0	0	0
Summe							7.454.078
Hebesatz unterhalb des Nivellierungshebesatzes.							
¹⁾ Offenbach passte für das Jahr 2019 den Hebesatz bei der Grundsteuer B auf 995% an. Quelle: Eigene Erhebungen; Kommunaler Finanzausgleich 2019; Stand: April 2021							

Ansicht 102: Auswirkungen der Hebesätze auf den kommunalen Finanzausgleich mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2019

Ansicht 102 zeigt, dass die Hebesätze in Kassel und Offenbach am Main teilweise unterhalb der Nivellierungshebesätze lagen. Die beiden kreisfreien Städte verzichteten hierdurch nicht nur wie beschrieben auf Steuereinnahmen, sondern hatten durch die Methodik des kommunalen Finanzausgleichs weitere finanzielle Nachteile. So wird ihre Realsteuerkraft auf Grundlage der Nivellierungshebesätze berechnet. Dadurch wird bei der dem Bedarf gegenüberstehenden Größe unterstellt, dass die Hebesätze höher sind als sie tatsächlich waren. Neben den Finanzausgleichssetzungen setzt sich die Benachteiligung bei der Bemessungsgrundlage der LWV- und Krankenhaus-Umlage fort.

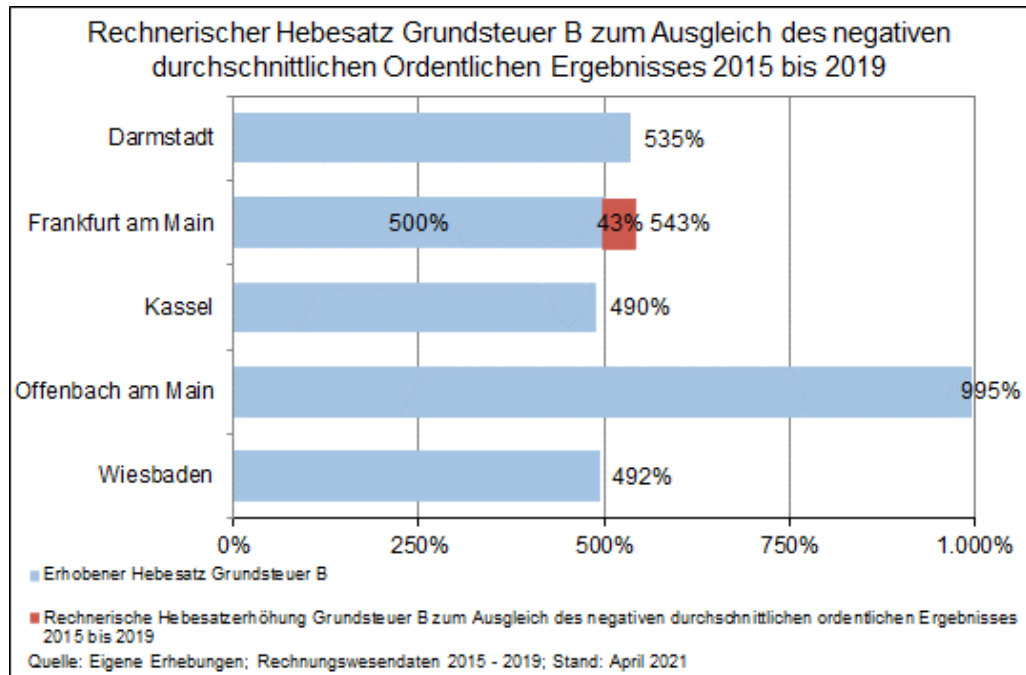
Für Kassel ergab sich bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer mit 5,3 Millionen Euro das höchste EVP im Quervergleich. Offenbach am Main hatte bei der Gewerbesteuer ein EVP von 2,1 Millionen Euro. Offenbach am Main gab in der Interimbesprechung an, dass es eine politische Entscheidung war, den Hebesatz der Gewerbesteuer als Wettbewerbsvorteil zu belassen und die Grundsteuer B als Einnahmequelle zu nutzen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kassel und Offenbach am Main (hier nur Gewerbesteuer) im Falle defizitärer Haushalte ihre Hebesätze auf die Nivellierungshebesätze anzupassen, um eine Doppelbelastung durch fehlende Steuereinnahmen und Auswirkungen im kommunalen Finanzausgleich zu vermeiden.

Die Überörtliche Prüfung vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass die Städte sich sachgerecht verhalten, wenn sie die Hebesätze - insbesondere bei der Grundsteuer B - nach der Haushaltslage ausrichten. Die Hebesätze der Grundsteuer B sollten - im Sinne einer Ultima Ratio, wenn der Haushaltsausgleich nicht durch andere Maßnahmen, zum Beispiel durch die aufgezeigten EVP, realisiert werden kann - so bemessen werden, dass ein Haushaltsausgleich herbeigeführt wird. Jeder Kommune sollte in diesem Zusammenhang bewusst

sein, dass eine Reduzierung von Aufwendungen oder die Realisierung der aufgezeigten EVP zur Verbesserung der Haushaltslage beiträgt und demnach die notwendige Hebesatzerhöhung für die Grundsteuer B reduziert. Ebenso besteht grundsätzlich bei Haushaltsüberschüssen die Möglichkeit, die Hebesätze zu senken und somit den Bürger zu entlasten.¹⁷⁸

Ansicht 103 zeigt die erhobenen sowie die rechnerischen Hebesätze für die Grundsteuer B des Jahres 2019 der Städte im Quervergleich. Der rechnerische Hebesatz wurde so bemessen, dass das negative durchschnittliche Ordentliche Jahresergebnis der Jahre 2015 bis 2019 einer Stadt allein durch die Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B ausgeglichen werden kann.



Ansicht 103: Rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen Ordentlichen Ergebnisses 2015 bis 2019

Bei der Grundsteuer B hatte Kassel mit 490 Prozent (letzte Anpassung: 1998) den niedrigsten und Offenbach am Main mit 995 Prozent (letzte Anpassung: 2019) den höchsten Wert im Quervergleich.

Ansicht 103 zeigt, dass lediglich Frankfurt am Main ein negatives durchschnittliches Ordentliches Jahresergebnis 2015 bis 2019 aufwies. Zum Ausgleich wäre in der Stadt ein rechnerischer Hebesatz der Grundsteuer B in Höhe von 543 Prozent erforderlich. Dies entspricht einer Steigerung von 43 Prozentpunkten. Der rechnerische Hebesatz würde bei Umsetzung der aufgezeigten EVP künftig abnehmen. Unterstellt, Frankfurt am Main würde keine Konsolidierungsbemühungen unternehmen und weiter an den Planungen für den Neu- / Umbau der Städtischen Bühnen (Investitionsvolumen rund eine Milliarde Euro) festhalten, würde die Stadt rechnerisch um eine Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B über die 543 Prozentpunkte hinaus nicht umhinkommen, um einen dauerhaften Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

178 Vgl. 216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456 S. 64 ff.

2.5 Personalmanagement

2.5.1 Personalorganisation

Die Personalorganisation beschreibt, wo und in welchem Umfang die personalwirtschaftlichen Aufgaben wahrgenommen werden. Bei der 204. Vergleichenden Prüfung¹⁷⁹ wurden in diesem Zusammenhang die Stellenanteile für personalwirtschaftliche Aufgaben analysiert. Bei den kreisfreien Städten stellte sich die Organisationsstruktur und deren Verbuchung derart heterogen dar, sodass die Untersuchung der Stellenanteile auf der vergleichbaren Basis der Organisationsstruktur „Haupt- und Personalamt“ vorgenommen wurde. Es ist zentrales Querschnittsamt für die gesamte Verwaltung und umfasst die Zentralen Dienste, Organisation, IT und Personal. Die Vollzeitäquivalente (VZÄ) dieser Organisationsstruktur wurden ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeiter der Kernverwaltung gesetzt. Dieses Verhältnis dient als Indiz für eine effiziente Organisationsstruktur. Ansicht 104 zeigt die Ergebnisse dieser Untersuchung.

Betreuungsrelation des Haupt- und Personalamts					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
VZÄ Haupt- und Personalamt	142	689	156	87	294
VZÄ Gesamtverwaltung	2.954	11.559	3.927	1.914	5.989
Betreuungsrelation ¹⁾	21	17	25	22	20

¹⁾ VZÄ Gesamtverwaltung je VZÄ Haupt- und Personalamt.
Hinweis: Median = FETT
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 104: Betreuungsrelation des Haupt- und Personalamts

Eine effizient geführte Verwaltungsorganisation zeigt sich in einer höheren Betreuungsrelation. In Frankfurt am Main entfielen mit 17 die wenigsten und in Kassel mit 25 die meisten Mitarbeiter auf ein VZÄ des Bereichs „Haupt- und Personalamtes“. Kassel hatte somit die wirtschaftlichste Organisation. Dies wird auch bei der Analyse der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung (vergleiche Ansicht 55) deutlich.

2.5.2 Prüfbereiche

Die Kernaufgabe des Personalmanagements¹⁸⁰ ist die Bereitstellung und der zielorientierte Einsatz von Personal. Der Bereich wurde von der Überörtlichen Prüfung bereits in der 181.¹⁸¹ und 204.¹⁸² Vergleichenden Prüfung thematisiert.

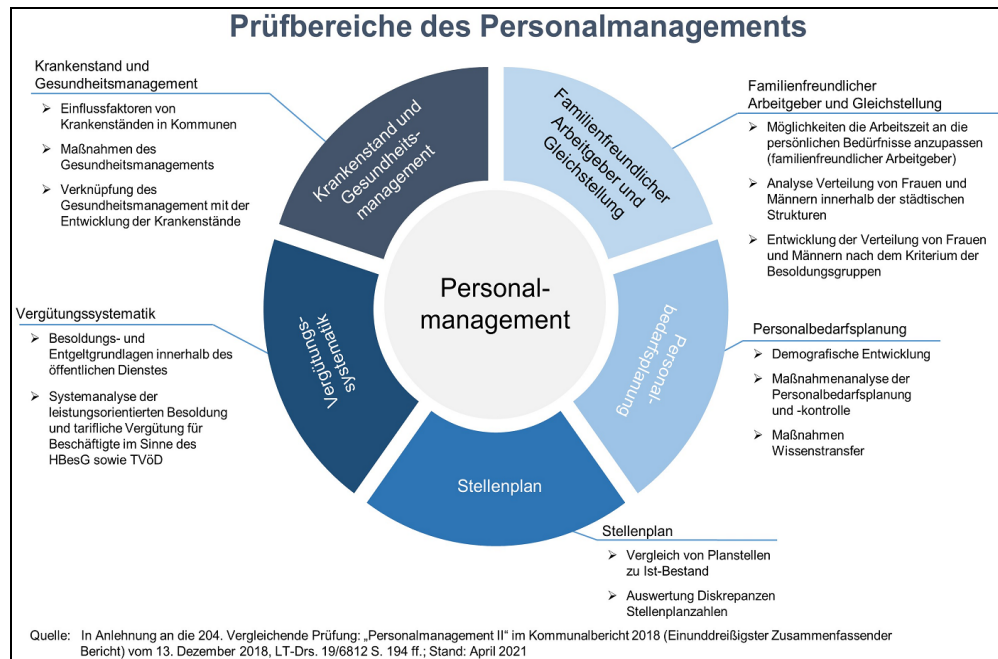
179 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812 S. 194 ff.

180 Alternative Bezeichnungen: Personalwirtschaft, Personalwesen oder Human Resource (HR) Management.

181 Vgl. 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404 S. 302 ff.

182 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“ im Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812 S. 194 ff.

Auf Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse wurden die fünf Bereiche Personalbedarfsplanung, Stellenpläne, die Vergütungssystematik, die Krankenstände und das Gesundheitsmanagement sowie eine Übersicht über die Maßnahmen als familienfreundlicher Arbeitgeber und die Gleichstellung von Frauen und Männern in den fünf Großstädten analysiert.



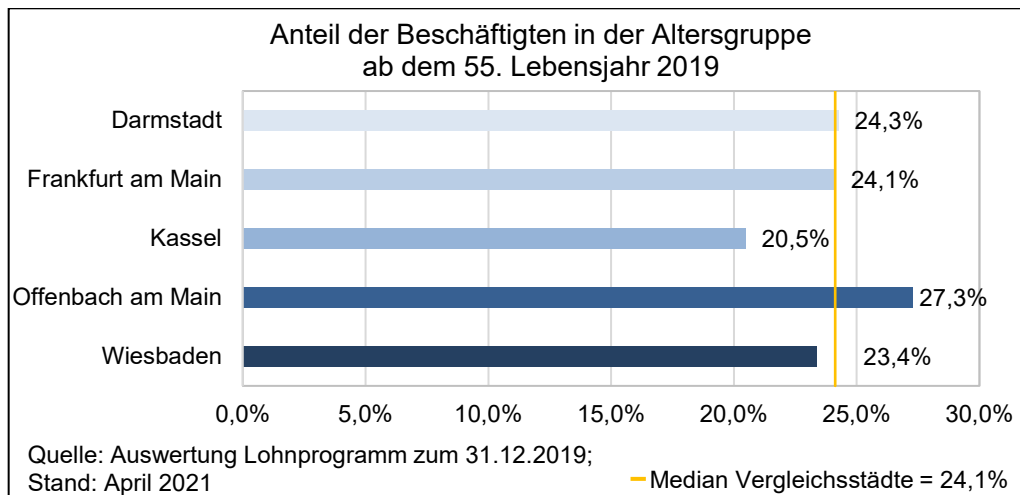
Ansicht 105: Prüfbereiche des Personalmanagements

Im Folgenden werden die genannten Prüfbereiche beschrieben und analysiert. Die Bezeichnung „Beschäftigte“ umfasst dabei Beamte und Tarifbeschäftigte. Wird bei einer Analyse zwischen den beiden Beschäftigungsarten unterschieden, wird einleitend entweder von Beamten oder Tarifbeschäftigten gesprochen.

2.5.3 Personalbedarfsplanung

Die Personalbedarfsplanung einer Stadt sollte den kurz-, mittel-, und langfristigen Bedarf an Mitarbeitern widerspiegeln. Grundsätzliches Ziel ist es, diesen Bedarf in der erforderlichen Qualität und Quantität zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen.

Ein zentrales Element der Personalbedarfsplanung stellt die fundierte Prognose zu altersbedingten Austritten dar. Ansicht 106 zeigt den Anteil der Beschäftigten (Beamten und Tarifbeschäftigten) in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr der fünf Städte im Quervergleich.



Ansicht 106: Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr 2019

Ansicht 106 zeigt, dass Offenbach am Main mit 27,3 Prozent der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr den höchsten Anteil im Quervergleich aufwies. Kassel hatte mit einem Anteil von 20,5 Prozent den geringsten Anteil. Frankfurt am Main stellte mit 24,1 Prozent der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr den Median im Quervergleich dar.

Ansicht 106 verdeutlicht, dass alle Großstädte vor der Herausforderung stehen, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und die Planung für eine Wiederbesetzung zu erarbeiten sowie frühzeitig über die Stellenpläne des Haushalts sicherzustellen (vergleiche Abschnitt 2.5.4).

Zum Zeitpunkt der Erhebung verfügten Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden über ein ausformuliertes Gesamtkonzept im Bereich der strategischen Personalplanung. So umfasste das strategische Personalbedarfsplanungskonzept in Offenbach am Main einen Horizont bis zum Jahr 2025. Das Konzept gab einen fundierten Überblick über die schon angewandten Maßnahmen und Aktivitäten sowie einen Zukunftsausblick. Dieser Ausblick umfasste einen Zeitraum von zwei beziehungsweise fünf Jahren und benannte konkrete Ziele sowie den Nutzen, den sich Offenbach am Main von den erarbeiteten Maßnahmen und Aktivitäten erwartet. Wiesbaden hingegen verfolgte den Ansatz eines Drei-Säulen-Gesamtkonzepts. Darunter befanden sich statistische Zukunftsszenarien, welche unter anderem eine vorhersehbare Fluktuation des Personalbestandes beinhalteten (Personalbedarfsplanung), Konzepte der eigenen Ausbildung von Beschäftigten sowie die in- und externe Weiterentwicklung von Beschäftigten. In Kassel ist hervorzuheben, dass die Stadt große Bereiche der Personalstrukturen über regelmäßig aufgestellte Altersstruktur- und Fluktuationsanalysen sowie Fallzahlenbemessungen steuerte.

Frankfurt am Main konnte lediglich Grundlagen- und Realisierungskonzepte bezüglich der Bedarfsplanung und Entwicklung des Personalbestands vorweisen. In Darmstadt existierte nur ein Kontrollsystem auf Basis des eingesetzten Personalabrechnungssystems, über welches die Altersstruktur nach Ämtern und Eingruppierungen überwacht wird.

Aufgrund der beschriebenen Problematik empfiehlt die Überörtliche Prüfung Darmstadt und Frankfurt am Main eindringlich ein ausformuliertes Gesamtkonzept der Personalbedarfsplanung aufzustellen. Diese sollten einen gezielten Personalaufbau auf Grundlage von regelmäßig durchgeführten, bindenden Personalbedarfsanalysen enthalten. Basierend auf den Ergebnissen können weiterführend gezielte Strategien zur Personalgewinnung und -entwicklung realisiert werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen Prozess durch den Einsatz von Instrumenten zur strategischen Personalplanung (zum Beispiel ämterbezogene Altersstrukturanalysen, Festlegungen zur künftig benötigten Qualifikation) zu verfolgen. Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Vergleichsstädten, Datenbanken für den gesicherten Wissenstransfer innerhalb der Verwaltungen aufzubauen und zu pflegen. Offenbach am Main hatte im Quervergleich das umfangreichste Gesamtkonzept zur Personalbedarfsplanung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Vergleichsstädten regelmäßige und bindende Personalbedarfsanalysen durchzuführen. Dies ermöglicht es der Stadt, zeitnah auf Veränderungen im Personalstand angemessen zu reagieren.

2.5.4 Stellenplan

Die in Abschnitt 2.5.3 dargestellte Problematik der Personalbedarfsplanung ist im Stellenplan der Städte umzusetzen und eine entsprechende Planung darzulegen. Der Stellenplan stellt eine jährliche Zusammenfassung der Soll- (Planstellen) beziehungsweise Ist-Beschäftigten einer Stadt dar und hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend eingestellten Arbeitnehmer auszuweisen (§ 5 Absatz 1 GemHVO).¹⁸³ Des Weiteren sind wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des Vorjahres von den Kommunen zu erläutern (§ 5 Absatz 2 Satz 2 GemHVO).¹⁸⁴

Um festzustellen, wie sich die Stellenpläne und damit einhergehend die Planstellen zur Ist-Besetzung der Vergleichsstädte im Betrachtungszeitraum entwickelt haben, wird nachfolgend eine Übersicht der Abweichungen dargestellt. Ansicht 107 zeigt auf Basis der Stellenpläne die Abweichungen von Planstellen zu Ist-Besetzungen für die Jahre 2016 und 2019 sowohl in prozentualen Vergleichswerten als auch in VZÄ auf. Hierbei ist anzumerken, dass die Beschäftigten (Beamte und Tarifbeschäftigte) in den Eigenbetrieben der Städte mit in die Auswertung eingeflossen sind.

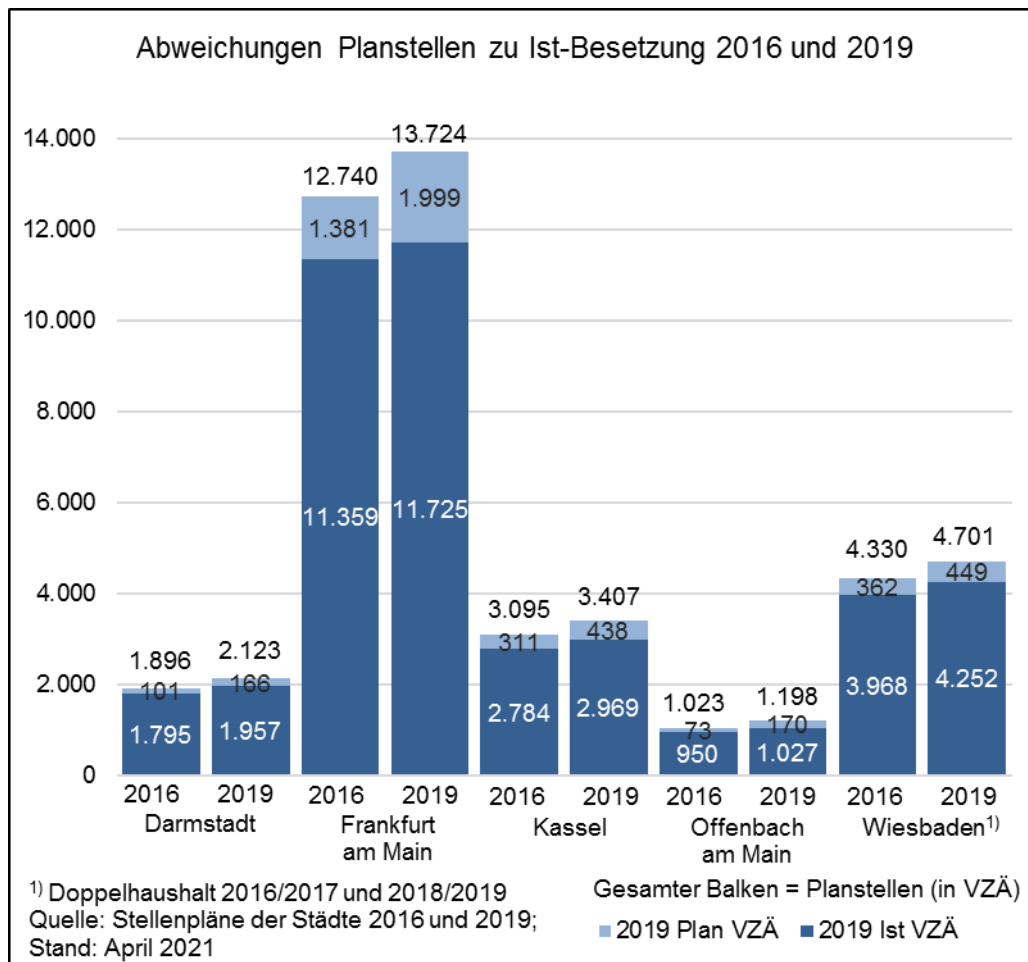
183 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO), GVBl: I 2035 S. 235 vom 2. April 2006

§ 5 Stellenplan

(1) Der Stellenplan hat die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend eingestellten Arbeitnehmer auszuweisen. Stellen von Beamten in Einrichtungen von Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind gesondert aufzuführen. [...]

184 § 5 Stellenplan

(2) [...] Wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des Vorjahres sind zu erläutern. [...]



Ansicht 107: Abweichungen Planstellen zu Ist-Besetzung 2016 und 2019

Ansicht 107 verdeutlicht, dass alle Vergleichsstädte im dargestellten Betrachtungszeitraum eine immer größer werdende Abweichung im Verhältnis von Planstellen zur Ist-Besetzung in den Stellenplanübersichten aufwiesen. Im Jahr 2016 lag die Spanne zwischen 5,3 und 10,8 Prozent. Bis zum Jahr 2019 stiegen die Abweichungen auf Werte zwischen 7,8 und 14,6 Prozent. Hierbei ist anzumerken, dass die Abweichung in Frankfurt am Main für 2019 bei 1.999 VZÄ lag. Damit weist die Stadt die höchste prozentuale sowie VZÄ-relevante Abweichung im Quervergleich auf. Die durchschnittliche Abweichung der Vergleichsstädte lag im Betrachtungszeitraum bei 11,6 Prozent.

Stellenabweichungen in Frankfurt am Main

Der Stellenplan dient als ein verbindlicher Rahmen für die Personalwirtschaft der jeweiligen Gebietskörperschaft. Der Stellenplan untersteht wie auch der gesamte Haushaltsplan den Haushaltsgrundsätzen Wahrheit und Klarheit. Diese besagen, dass die Haushaltsplanung alle voraussichtlich im Haushaltsjahr zu erwartenden Erträge und Einzahlungen aber auch Aufwendungen und Auszahlungen sowie Verpflichtungsermächtigungen so genau und sorgfältig wie möglich bestimmen soll. Dies ist bei einer hohen Abweichung von Planstellen zur Ist-Besetzung nicht gegeben.

Die Abweichung zu den Haushaltsgrundsätzen Wahrheit und Klarheit wird nachfolgend an drei Beispielen der Stadt Frankfurt am Main verdeutlicht. Die Stadt hatte im Jahr 2019 insgesamt 1.999 unbesetzte Planstellen von denen 1.299 im Berichtsjahr nicht ausgeschrieben wurden. Alle drei beispielhaft genannten Projekte wurden medial thematisiert und die dazugehörigen Planstellen in vergangenen Haushaltsplänen bewilligt. Die tatsächliche Realisation wird nachfolgend untersucht.

- **Nachtbürgermeister**

Dem Beispiel der Stadt Mannheim folgend, die seit August 2018 den deutschlandweit ersten Nachtbürgermeister einsetzt, hatte es im Januar 2019 auch in Frankfurt am Main einen Etatantrag für eine entsprechende Planstelle von Seiten der Fraktionen CDU, SPD und Grüne gegeben. Dem Antrag entsprechend soll der Nachtbürgermeister „als vermittelnde Person zwischen Kulturschaffenden, Veranstalterinnen und Veranstaltern, Anwohnerinnen und Anwohnern sowie Politik und Verwaltung fungieren und dadurch das Frankfurter Nachtleben beleben, Konflikte zwischen Akteuren abmildern oder verhindern sowie der Szene als zentrale Ansprechperson dienen.“ Hierfür wurde eine neue Stelle mit entsprechenden Mitteln (68.000 Euro) geschaffen. Allerdings wurde diese Stelle, auch nach medialer Berichterstattung, nicht besetzt.¹⁸⁵

- **Berliner Hauptstadtbüro**

Im Juli 2018 hat die Stadt Frankfurt am Main einen Hauptstadtbeauftragten, per Verfügung vom 1. April 2018, nach Berlin entsandt um „die Interessen Frankfurts in der Hauptstadt“¹⁸⁶ besser vertreten zu können. Zu diesem Zweck wurden Mittel umstrukturiert und aufgewandt um diese Stelle bewirtschaften zu können. Ein Magistratsbeschluss diesbezüglich lag nicht vor. Seit 31. März 2019 ist diese medial beworbene Stelle unbesetzt.¹⁸⁷

- **Stellen im Bereich Digitalisierung**

Im Zuge der gesamtstädtischen Digitalisierungsstrategie hat es sich Frankfurt am Main zur Aufgabe gemacht, das Anwendungsspektrum der Funktechnik dahingehend weiter auszubauen, dass viele Arbeitsschritte der Stadtverwaltung automatisiert werden. Dies betrifft zum Beispiel das Fernauslesen von Wasserzählern, das Parkplatzmanagement, die Netzüberwachung, das Umweltdatenmanagement bis hin zur automatisierten Bewässerung von Bäumen und Parks. Zu diesem Zweck verkündete die Stadt im Februar 2021 medial zusätzliche Stellen für die Digitalisierung freizugeben. Angabegemäß werden insgesamt 22 neue Vollzeitkräfte benötigt, von denen als Sofortmaßnahme fünf Stellen aus der Stellenreserve vom Magistrat freigegeben wurden. Darüber hinaus sollen die Stabsstelle Digitalisierung um neun Stellen sowie das Amt für Informations- und Kommunikationstechnik um fünf Stellen aufgestockt werden. Vor dem Hintergrund der in Ansicht 107 aufgezeigten Abweichungen bleibt abzuwarten, ob diese zusätzlichen 36 Planstellen im Bereich Digitalisierung besetzt werden oder lediglich ein politisches Statement ohne Umsetzungsvollzug darstellen.¹⁸⁸

Begründet werden diese Abweichungen von Seiten der Vergleichsstädte mit der allgemeinen Fluktuation, dem hohen Anteil von Teilzeitkräften und insbesondere der Schwierigkeit der zeitnahen Besetzung fachbezogener Stellen mit adäquatem Personal. Dieser Schwierigkeit versuchten die Vergleichsstädte aktiv entgegenzuwirken. Zum Beispiel machten die fünf Städte von dem in der Hessischen Laufbahnverordnung (HLV) verankerten § 36 Gebrauch. Dieser ermöglicht qualifizierten Mitarbeitern des mittleren Dienstes, unter der Berücksichtigung ihrer Bewährung in der bisherigen Laufbahn, für den gehobenen Dienst derselben Fachrichtung zugelassen zu werden.¹⁸⁹ Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Positiv zu erwähnen ist, dass die Vergleichsstädte - mit Ausnahme von Kassel - ihre Stellenpläne in die entsprechenden Produktgruppen und Produktuntergruppen aufgegliedert haben. Dies ermöglicht den Städten zielgerichtete Analysen im Bereich der Stellenbesetzungspläne durchzuführen und künftig anzupassen.

185 Gemeinsamer Etatantrag der Fraktion von CDU, SPD und GRÜNE zum Produkthaushalt 2019 (E 69) vom 25. Januar 2019, Zugang per E-Mail am 15. September 2020.

186 Göpfert, Claus-Jürgen (8. Juni 2018), Frankfurter Rundschau – „Feldmann verteidigt das Frankfurter Hauptstadtbüro“, vgl. <https://www.fr.de/frankfurt/feldmann-verteidigt-frankfurter-hauptstadtbuero-10972829.html>, abgerufen am 5. Mai 2021.

187 Romah, Ilse (27. Dezember 2018), Frankfurt-Live – „Hauptstadtbeauftragter Martin Wimmer verlässt die Stadt Frankfurt im Frühjahr“, vgl. <http://www.frankfurt-live.com/hauptstadtbeauftragter-martin-wimmer-verl-aumlsst-die-stadt-frankfurt-im-fr-uumlhjahr-108757.html>, abgerufen am 5. Mai 2021.

188 Stadt Frankfurt am Main – Meldung vom 2. November 2020 „Stadtrat Schneider stellt Entwurf für eine gesamtstädtische Digitalisierungsstrategie vor“, vgl. <https://frankfurt.de/aktuelle-meldung/meldungen/digitalisierungsstrategie>, abgerufen am 5. Mai 2021.

Stadt Frankfurt am Main – Sondermeldung vom 12. Februar 2021 „Zusätzliche Stellen für die Digitalisierung“, vgl. <https://frankfurt.de/aktuelle-meldung/sondermeldungen/zusaetzliche-stellen-fuer-die-digitalisierung>, abgerufen am 5. Mai 2021.

189 Hessische Laufbahnverordnung (HLV), GVBl. 2014 I S. 57 vom 28. Februar 2014.

§ 36 Aufstieg in den gehobenen Dienst

(1) Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes, die unter Berücksichtigung ihrer Bewährung in der bisherigen Laufbahn für den gehobenen Dienst geeignet erscheinen, können zur Laufbahn des gehobenen Dienstes derselben Fachrichtung zugelassen werden

1. ein Jahr nach der Laufbahnprüfung, wenn sie diese mit der Note "gut" oder "sehr gut" bestanden haben,

2. zwei Jahre nach der Laufbahnprüfung, wenn sie diese mit der Note "befriedigend" bestanden haben,

3. drei Jahre nach der Laufbahnprüfung, wenn sie diese mit der Note "ausreichend" bestanden haben.

Beamtinnen und Beamte, die keine Laufbahnprüfung abgelegt haben, können drei Jahre nach Einstellung zur Laufbahn des gehobenen Dienstes derselben Fachrichtung zugelassen werden. Soweit die Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes nach § 15 Absatz 1 in einem Studiengang einer Fachhochschule vermittelt wird, ist für die Feststellung der Eignung mit zu berücksichtigen, ob die Bewerberin oder der Bewerber die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Fachhochschulausbildung erfüllt. [...]

(5) Ausnahmsweise können Beamtinnen und Beamte des mittleren Dienstes zur Laufbahn des gehobenen Dienstes derselben Fachrichtung zugelassen werden, wenn sie

1. sich mindestens fünf Jahre im Spitzenamt ihrer Laufbahn befunden haben,

2. hervorragende Beurteilungen in den letzten drei Jahren erhalten haben, die die Geeignetheit für den Aufstieg nachweisen und

3. sich drei Jahre ununterbrochen in einer Tätigkeit des gehobenen Dienstes ihrer Fachrichtung bewährt haben.

Die Entscheidung über den Aufstieg trifft die Direktorin oder der Direktor des Landespersonalamts auf Vorschlag der obersten Dienstbehörde und im Benehmen mit der Landespersonalkommission. Bei Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts entscheidet die Direktorin oder der Direktor des Landespersonalamts im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde. [...]

Nachfolgend werden in Ansicht 108 die Abweichungen der ausgeschriebenen Stellen zu den ausgewiesenen Planzahlen in den Stellenplänen für das Jahr 2019 dargestellt.

Abweichungen Ausschreibungen zu Planzahlen 2019					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Diskrepanz 2019 in VZÄ	166	1.999	438	170	449
Ausgeschriebene VZÄ	150	700	60	170	350
Ausschreibungsquote	90%	35%	14%	100%	78%
Nicht ausgeschriebene VZÄ	16	1.299	378	0	99
Quote der nicht ausgeschriebenen VZÄ	10%	65%	86%	0%	22%
Quelle: Eigene Erhebungen; Auswertung Stellenpläne 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 108: Abweichungen Ausschreibungen zu Planzahlen 2019

Jährlich schreiben die fünf Städte zwischen 60 VZÄ in Kassel und über 700 VZÄ in Frankfurt am Main aus. Dies entspricht in der Mehrheit der Vergleichsstädte dennoch nicht den benötigten Zahlen an Fachkräften, um die Vakanzen und die in Ansicht 108 dargestellte Abweichung von Planstellen zur Ist-Besetzung zu decken. Ansicht 108 zeigt, dass die Vergleichsstädte, mit Ausnahme von Offenbach am Main, im Jahr 2019 lediglich zwischen 14 und 90 Prozent ihrer durch den Stellenplan festgeschriebenen Vakanzen ausschrieben. Dies entspricht zwischen 16 nicht ausgeschriebenen VZÄ in Darmstadt bis hin zu 1.299 VZÄ in Frankfurt am Main.

Auf Grundlage der Analyse wird deutlich, dass alle Vergleichsstädte, mit Ausnahme von Offenbach am Main, für das Jahr 2019 mehr Planstellen von der jeweiligen Stadtverordnetenversammlung im Haushaltsplan genehmigen lassen als besetzt werden. Dieses Vorgehen ermöglicht es den Ämtern unterjährig flexibel auf Bedarfssituationen im Personalbereich reagieren zu können. Dadurch wird jedoch der Grundgedanke beziehungsweise die Legitimation des Haushaltsplans sowie dessen Haushaltsgrundsätze, speziell die beiden Grundsätze Wahrheit und Klarheit, in Frage gestellt. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Vergleichsstädten, die im Stellenplan ausgewiesenen Planzahlen zu prüfen und an einen realistischen künftigen Personalbedarf anzugleichen. Dabei wird nicht empfohlen, alle Planstellen zu besetzen, sondern den Personalbedarf realistisch zu planen. Dies führt zu einer wirklichkeitsnahen Darstellung der Personalaufwendungen im Haushaltplan und sollte zwingend vor Einreichung neuer Planstellen erfolgen.

Weiterhin ist es notwendig, die geplanten und in der Haushaltssatzung genehmigten Stellen der Städte adäquat und zeitnah zu besetzen, um die Abweichung der Planstellen zur Ist-Besetzung möglichst gering zu halten. Nachfolgend wurde untersucht, wie die Städte dieser Herausforderung gegenüberreten.

2.5.5 Vergütungssystematik

Bei der Personalwerbung konkurrieren die Vergleichsstädte nicht nur mit Nachbarkommunen, sondern auch mit der freien Wirtschaft. Um qualifizierte Kandidaten für eine Planstelle zu gewinnen, spielt die Vergütungssystematik einer Stadt eine bedeutende Rolle.

Grundsätzlich fungiert die Vergütungssystematik als Verteilungs- und Steuerungsinstrument und setzt Anreize für die Beschäftigten einer Organisation. Ziel

ist es ein leistungsgerechtes Einkommen der Leistungserbringer bei gleichzeitig minimaler Belastung des Leistungsfinanziers zu gewährleisten und Leistungen bedarfsgerecht sowie wirtschaftlich zu erbringen.¹⁹⁰ Dabei ist zwischen tariflichen Entgelten (TVöD) und gesetzlicher Beamtenbesoldung (HBesG) zu differenzieren. Diese stellt entgegen der allgemeinen Auffassung, im Unterschied zu privatrechtlichen beziehungsweise Tarifbeschäftigten, kein Entgelt für die geleistete Arbeit dar, sondern eine, zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikel 33 Absatz 5 GG¹⁹¹ zählende, Alimentation (Alimentationsprinzip) dar. Es verpflichtet den Dienstherrn, „der Beamtin und dem Beamten während des aktiven Dienstes, bei Invalidität und im Alter einen dem Amt oder früheren Amt angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Dazu gehört auch die Versorgung der Angehörigen.“¹⁹²

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst unterliegen strikten monetären Vorgaben, die in Tarifverträgen mit Entgeltgruppen (Tarifbeschäftigte) und Besoldungstabellen (Beamte) geregelt sind. Die Eingruppierung erfolgt nach Art (Tätigkeitsmerkmale) und Zeitspanne (Erfahrung) der ausgeübten Tätigkeit.

Um dieses starre System aufzulockern, haben die Städte die Möglichkeit, zusätzliche Leistungsanreize zu gewähren.

Leistungselemente

Als Formen der leistungsorientierten Bezahlung für Tarifbeschäftigte wurden die Leistungszulage, die Leistungsprämie sowie die Erfolgsprämie entwickelt. Die Anwendung ist in § 18 (VKA) des TVöD geregelt.¹⁹³

Nach § 46 des Hessischen Besoldungsgesetzes (HBesG) können auch Beamte der Besoldungsordnung A zur Abgeltung von herausragenden besonderen Leistungen Leistungsprämien, Leistungszulagen sowie Sonderurlaub in Höhe von bis zu drei Arbeitstagen je Kalenderjahr unter Weitergewährung der Besoldung erhalten.¹⁹⁴ Darüber hinaus kann kommunalen Beamten nach § 46 Absatz 5 HBesG eine Leistungsvergütung nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten betrieblichen Systems gewährt werden. Als Leistungsvergütung ist dabei ausschließlich die Gewährung einer Prämie oder einer nicht ruhegehaltfähigen Zulage zulässig.¹⁹⁵

190 Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon (<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/verguetungssystem-51773>), abgerufen am 20. April 2021.

191 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) - II. Der Bund und die Länder
Artikel 33 Absatz 5 Satz 1

(5) Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.

192 Vgl. Website Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

Lexikon „Beamtenversorgung“ (https://www.bmi.bund.de/DE/service/lexikon/functions/bmi-lexikon.html?cms_lv3=9397824&cms_lv2=9391094), abgerufen am 20. April 2021.

193 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), vom 30. August 2019

§ 18 (VKA) Leistungsentgelt

(5) Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung. Zielvereinbarung ist eine freiwillige Abrede zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung. Leistungsbewertung ist die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien oder durch aufgabenbezogene Bewertung.

194 Hessisches Besoldungsgesetz (HBesG), GVBl. 2013 I S. 218 vom 5. Juni 2013, Verkündet als Artikel 2 des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes vom 27. Mai 2013 (GVBl. S. 218, 256)

§ 46 Leistungsanreize, Leistungsanerkennung

195 Hessisches Besoldungsgesetz (HBesG), GVBl. 2013 I S. 218 vom 5. Juni 2013

Beide Grundsätze sehen vor, der Leistung und fachlichen Eignung der Beschäftigten eine höhere Gewichtung für den beruflichen Werdegang und die Grundlage der Beförderung zu übertragen. Als weitere Faktoren sollen die angestrebte Steigerung der Eigenverantwortung sowie die Führungskompetenzen gefördert und gestärkt werden. Daher hat der Gesetzgeber die Besoldung auch für Beamte um die Instrumente der Leistungsstufe, der Leistungsprämien, der Leistungszuschläge und des leistungsbezogenen Sonderurlaubs ergänzt.¹⁹⁶

Ansicht 109 stellt die verschiedenen Vergütungssystematiken der leistungsbezogenen Entgelte für Tarifbeschäftigte, die von den Städten ausgezahlt werden, im Quervergleich dar. Dabei ist anzumerken, dass keine der fünf Vergleichsstädte ihren Beamten eine leistungsbezogene Besoldung gewährte.

§ 46 Leistungsanreize, Leistungsanerkennung

(5) Kommunalen Beamtinnen und Beamten können abweichend von § 56 Leistungsvergütungen nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten betrieblichen Systems gewährt werden. Als Leistungsvergütung ist ausschließlich die Gewährung einer Prämie oder einer nicht ruhegehaltfähigen Zulage zulässig. Voraussetzungen sind, dass das betriebliche System einheitlich für Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte gilt und der Dienstherr keine Leistungsanreize nach Absatz 1 gewährt. Die Höhe der Beträge und die Dauer der Gewährung dürfen die in der Verordnung nach Absatz 3 gesetzten Grenzen nicht überschreiten. Das betriebliche System muss einen einheitlichen Maßstab für die Leistungsbewertungen in Form von Zielvereinbarungen oder einer systematischen Leistungsbewertung festlegen. Leistungsvergütungen können nur im Rahmen bereitstehender Haushaltsmittel gewährt werden. Der jährliche Gesamtbetrag darf einen in der Betriebs- oder Dienstvereinbarung festzulegenden Prozentsatz der im Vorjahr an die Beamtinnen und Beamten ausgezahlten Grundgehälter nicht übersteigen. Der Prozentsatz ist so festzulegen, dass für Beamtinnen und Beamte im gleichen Verhältnis Mittel für eine Leistungsvergütung zur Verfügung stehen wie für Tarifbeschäftigte.

¹⁹⁶ Hessische Verordnung über die Gewährung von Leistungsanreizen und zur Anerkennung besonderer Leistungen (Hessische Leistungsanreizverordnung - HLANreizV), GVBl. 2015, 534, vom 7. Dezember 2015

§ 2 Leistungsanreize

Leistungsanreize für besondere Leistungen im Sinne dieser Verordnung sind Leistungsstufe, Leistungsprämie, Leistungszulage und leistungsbezogener Sonderurlaub.

Vergütungssystematiken für Tarifbeschäftigte			
	Konzept der Vergütungssystematik	Kriterien des individuellen Leistungsentgelts	Bewertung ¹⁾
Darmstadt	30 Prozent Pauschalprämie / 70 Prozent Leistungsentgelt	- Arbeitsqualität - Selbstständiges Arbeiten - Zusammenarbeit/ Kommunikation - Kundenorientierung - Kostenbewusstsein/ Neuerungen	⊙
Frankfurt am Main ²⁾	20 Prozent Pauschalprämie / 80 Prozent Leistungsentgelt	- Individuelle Zielvereinbarung	⊙
Kassel	80 Prozent Pauschalprämie / 20 Prozent Leistungsentgelt	- Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts	⊙
Offenbach am Main	"Gießkannenprinzip" Auszahlung von bis zu 2 Prozent des jeweiligen Jahresbruttoentgelts	- Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts	●
Wiesbaden	100 Prozent Leistungsentgelt	- Individuelle Zielvereinbarung	✓

✓ = sachgerecht; ⊙ = teilweise sachgerecht; ● = nicht sachgerecht
¹⁾ Unter dem Gesichtspunkt einer leistungsorientierten Vergütung.
²⁾ „Drei-Punkte-System“
 Punktwert 0 = Ziel nicht erreicht – Erhalt eines Pauschalbetrags i.H.v. 20% des persönlichen Basiswertes, allerdings mind. 100 Euro
 Punktwert 1 = Ziel im Wesentlichen erreicht – Erhalt von 50% des um den nach Punktwert 0 verminderten persönlichen Basiswert
 Punktwert 2 = Ziel erreicht – Erhalt des gesamten Restbetrags des für den Beschäftigten ermittelten Basiswertes
 Quelle: Eigene Erhebungen; Dienstvereinbarungen Leistungsentgelt; Stand: April 2021

Ansicht 109: Vergütungssystematiken für Tarifbeschäftigte

Der Quervergleich verdeutlicht, dass die Kriterien der leistungsorientierten Entgelte für Tarifbeschäftigte im Vergleich stark variierten. So schüttete Offenbach am Main ihren Beschäftigten einen Pauschalbetrag nach dem „Gießkannenprinzip“ in Höhe von bis zu zwei Prozent des Bruttoentgelts des jeweiligen Beschäftigten aus.

Darmstadt, Frankfurt am Main sowie Kassel gewährten ihren Beschäftigten neben einem auf individuellen Kriterien basierenden Leistungsentgelt auch Pauschalprämien, die zwischen 20 und 80 Prozent des zusätzlichen Entgelts ausmachen konnten. Hohe Pauschalprämien wie in Kassel stellen nach Erachten der Überörtlichen Prüfung keinen leistungsorientierten Anreiz dar und sollten überdacht werden.

Lediglich Wiesbaden beschränkte die zusätzliche Entgeltleistung auf die Leistungserbringung des einzelnen Beschäftigten. Die Stadt honorierte damit die Erfüllung der vorab individuell vereinbarten Ziele. Das in Wiesbaden etablierte System erachtet die Überörtliche Prüfung im Vergleich als Best-Practice-Verfahren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und insbesondere Offenbach am Main, sich bei der Ausgestaltung der leistungsbezogenen Vergütungssystematik am Vorgehen von Wiesbaden zu orientieren. Eine Ausgestaltung der Dienstvereinbarung sollte dem originären Leistungsgedanken nach § 18 TVöD entsprechen.

2.5.6 Krankenstand und Gesundheitsmanagement

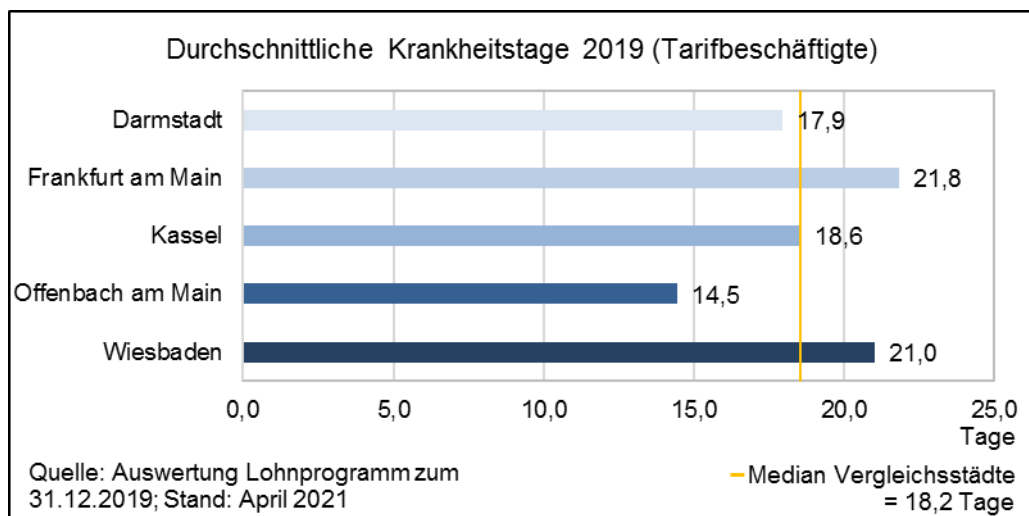
Der Krankenstand in der Verwaltung einer Stadt ist als wichtiger personalwirtschaftlicher Frühwarnindikator anzusehen. Er kann auf Mängel in der Arbeits- oder Organisationsgestaltung sowie der Beschäftigungsstruktur hinweisen. Der Krankenstand hat erhebliche Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung der Städte.

Gemäß der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beeinflussen die folgenden Faktoren den Krankenstand in den Verwaltungen:

- Steigende Anforderungen an die Beschäftigten,
- Veränderungen der privaten Lebenssituation,
- „Neue“ gesundheitliche Belastungen und Krankheitsbilder und der
- Demografische Wandel in der Belegschaft.

In einer Stadt mit rund 1.000 Mitarbeitern entsprechen die durchschnittlich krankheitsbedingten Ausfalltage mehr als einer Million Euro jährlich an Personalaufwendungen. Um diese Ausfälle auszugleichen, werden die übrigen Beschäftigten zusätzlich belastet.¹⁹⁷

Vor diesem Hintergrund werden in Ansicht 110 die durchschnittlichen Krankheitsstage der Tarifbeschäftigten in den Vergleichsstädten für das Jahr 2019 dargestellt und analysiert. Da bei Beamten die Krankheitstage nicht bei allen Städten einheitlich über das verwendete Lohnprogramm gepflegt wurden, konnten diese bei der Analyse nicht berücksichtigt werden.



Ansicht 110: Durchschnittliche Krankheitstage 2019 (Tarifbeschäftigte)

Aus Ansicht 110 geht hervor, dass Frankfurt am Main mit durchschnittlich 21,8 Tagen die höchsten Krankheitstage (nach Arbeitstagen) im Quervergleich aufwies. Kassel stellte mit durchschnittlich 18,6 Tagen den Median im Quervergleich dar. Offenbach am Main wies mit 14,5 Tagen die geringsten durchschnittlichen Krankheitstage aus.

In diesem Zusammenhang werden nachfolgend die angewandten Maßnahmen des Gesundheitsmanagements betrachtet.

¹⁹⁷ Kommunale Gemeinschaft für Verwaltungsmanagement (KGSt) (<https://www.kgst.de/dokumentdetails?path=/documents/20181/92908/20130220A0013.pdf/0fbf7f27-c68a-46cb-9479-919c285e33bc>), abgerufen am 12. Oktober 2020.

Ansicht 111 zeigt die vorhandenen Maßnahmen im Quervergleich.

Maßnahmen des Gesundheitsmanagements					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Personalberatungsstellen	✓	✓	✓	✓	✓
Unterstützung bei der Einrichtung individuell gestalteter Arbeitsplätze	✓	✓	⊖	⊖	✓
Mitarbeiterschulungen zu gesundheitsrelevanten Themen	✓	✓	✓	✓	✓
Sensibilisierung von Führungskräften im Bereich der Gesundheitsförderung	✓	✓	✓	✓	✓
Gesundheitsorientierte Verpflegung (Kantinen)	✓	✓	✓	✓	⊖
Organisation von Sport-Events u.ä.	✓	✓	✓	✓	✓
Kooperationen mit Fitnessstudios, Sportvereinen u.ä.	✓	✓	●	✓	✓
✓ = Konzepte / Dienstvereinbarungen vorhanden und angewandt; ⊖ = Bestehende Hürden im Durchführungsprozess oder nur teilweise vorhanden; ● = Kein Konzept / Dienstvereinbarung vorhanden Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 111: Maßnahmen des Gesundheitsmanagements

Ansicht 111 zeigt, dass die Vergleichsstädte im Bereich der etablierten Maßnahmen des Gesundheitsmanagements gut aufgestellt waren. Defizite lagen lediglich bei der Einrichtung individuell gestalteter Arbeitsplätze, der gesundheitsorientierten Verpflegung sowie Kooperationen mit zum Beispiel Fitnessstudios vor. Die individuelle Einrichtung der Arbeitsplätze war in Kassel und Offenbach am Main nur nach Vorlage eines ärztlichen Attests möglich. In der Kantine von Wiesbaden wurde nicht explizit auf die gesundheitsorientierte Verpflegung der Beschäftigten geachtet. Als einzige Stadt im Quervergleich bot Kassel ihren Beschäftigten keine Kooperationen mit Fitnessstudios oder Sportvereinen an. Positiv zu erwähnen ist, dass alle Städte Seminare, Workshops und Fortbildungsprogramme bezüglich der Sensibilisierung ihrer Führungskräfte, zum Thema Gesundheit der Beschäftigten, anboten. Die Schwerpunkte lagen dabei unter anderem in den Themenbereichen gesundheitsorientiertes Führen, Suchtprävention und Resilienz.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Vergleichsstädten die in Ansicht 111 dargestellten Hürden in den Bereichen der individuellen Einrichtung des Arbeitsplatzes sowie der Rückzugsmöglichkeiten für die Mitarbeiter zu senken oder gänzlich zu beseitigen. Insbesondere sollten Kassel eine Kooperation mit einem Fitnessstudio oder Sportverein und Wiesbaden die Etablierung einer gesundheitsorientierten Kantine in Betracht ziehen.

2.5.7 Familienfreundlicher Arbeitgeber und Gleichstellung

Ein familienfreundlicher Arbeitgeber berücksichtigt den Wunsch der Beschäftigten, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verwirklichen zu können. Hierunter wird die Möglichkeit verstanden, sich zugleich um Beruf und Karriere einerseits

und dem Leben in der Familie mit der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Personen andererseits, unter Berücksichtigung aller dabei potenziell auftretenden Schwierigkeiten, widmen zu können.

Dieser Wunsch hat in den letzten Dekaden sowohl für Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber an Bedeutung gewonnen. Insbesondere für öffentliche Arbeitgeber ist Familienfreundlichkeit zu einem wichtigen Faktor geworden, um die eigene Attraktivität zu erhöhen. Nachfolgend wurden die von den Städten implementierten Maßnahmen und Konzepte im Quervergleich untersucht. Diese wurden von den Vergleichsstädten eingeführt, um der auf dem Arbeitsmarkt herrschenden Konkurrenzsituation gerecht zu werden und insbesondere hochqualifizierte Kräfte für sich zu gewinnen sowie Mitarbeiter langfristig an sich zu binden. So setzten die Vergleichsstädte gezielt auf familienfreundliche Arbeitsbedingungen.

Ansicht 112 zeigt die von den Städten implementierten Maßnahmen und Konzepte eines familienfreundlichen Arbeitgebers im Quervergleich.

Familienfreundlicher Arbeitgeber					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Teilzeit	✓	✓	✓	✓	✓
Gleitzeit	✓	✓	✓	✓	✓
Jahres- und Lebensarbeitszeitkonten	✓	✓	✓	✓	✓
Sabbatjahr	●	✓	●	●	✓
Alternierende Telearbeit (Homeoffice) ¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓
Vereinbarkeit von Familie bzw. Pflege und Beruf	✓	✓	✓	✓	✓
Kita-Kontingente	✓	✓	✓	✓	●
Notfallbetreuung	✓	✓	✓	✓	●
Ferienbetreuungsprogramme	✓	✓	✓	✓	✓
Fortbildungen bzw. Kompetenztraining "Beruf und Pflege"	✓	✓	✓	✓	✓
Arbeitsmöglichkeit während der Elternzeit	✓	✓	✓	✓	✓
Teilzeit Führungskräfte	✓	✓	✓	✓	✓
✓ = Wird von der Stadt angeboten. ⊙ = Wird unter bestimmten Voraussetzungen angeboten. ● = Wird nicht angeboten. ¹⁾ Folgendes ist hierbei zu beachten: 1. In den ersten sechs Monaten des Arbeitsverhältnisses (Probezeit) ist keine Telearbeit möglich. 2. Das Aufgabengebiet muss dafür geeignet sein, um in Heimarbeit ausgeführt zu werden. 3. Telearbeit erfordert ein gewisses Maß an Zuverlässigkeit und Vertrauen. 4. Ein geeigneter Telearbeitsplatz abgestimmt auf die individuellen Erfordernisse (auch unter Berücksichtigung des Themas Arbeitssicherheit) muss vorhanden sein. 5. Der Umfang der häuslichen Telearbeit ist auf 50 Prozent der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit begrenzt. Quelle: Eigene Erhebungen; Website der Stadt Darmstadt - Alternierende Telearbeit (Homeoffice); Stand: April 2021					

Ansicht 112: Familienfreundlicher Arbeitgeber

Der in Ansicht 112 dargestellte Quervergleich zeigt, dass alle Städte umfangreiche Maßnahmen und Konzepte erarbeitet hatten, um ihren Beschäftigten eine Vereinbarkeit von Familie beziehungsweise Pflege und Beruf zu ermöglichen. Alle Vergleichsstädte boten ihren Beschäftigten eine flexible Arbeitszeitregelung an. So umfassten die Angebote unter anderem Teilzeit- und Gleitzeitkonzepte, Jahres- und Lebensarbeitszeitkonten sowie die Möglichkeit der alternierenden Telearbeit in einem klar definierten Umfang. Ein Sabbatjahr wurde nur von Frankfurt am Main und Wiesbaden angeboten.

Darüber hinaus hatten alle Vergleichsstädte die Vereinbarkeit von Familie beziehungsweise Pflege und Beruf in Maßnahmen- und Konzeptkatalogen sowie Dienstvereinbarungen festgehalten. Diese regelten den Umgang in Sondersituationen der Pflege und Betreuung von Familienangehörigen und den Arbeitszeiten des Beschäftigten. Die Möglichkeit einer Beschäftigung als Führungskraft in Teilzeit wurde von allen Vergleichsstädten gewährt. Auch hatten Beschäftigte die Möglichkeit Fortbildungen beziehungsweise Kompetenztrainings zu belegen, die den Einklang von Beruf und Pflege vermitteln. Des Weiteren konnten mit Ausnahme von Wiesbaden Beschäftigte der Vergleichsstädte Kitakontingentplätze sowie eine Notfall- und Ferienbetreuung in Anspruch nehmen.

Des Weiteren stellt die Telearbeit einen immer größeren Faktor für die Beschäftigten in der modernen Arbeitswelt sowohl im Privatsektor als auch in der kommunalen Verwaltung dar. Durch das Bedürfnis der Beschäftigten Familie und Beruf miteinander zu vereinen und durch den globalen Ausbruch der Corona-Pandemie, ist der Bedarf an alternierenden Telekommunikations-Arbeitsplätzen weiter gestiegen.

Hierbei sind verschiedene Organisationsformen denkbar. Unterschieden wird etwa die Teleheimarbeit von der alternierenden Telearbeit. Bei der Teleheimarbeit befindet sich der Arbeitsplatz permanent im Privatbereich des Beschäftigten. Im Rahmen der alternierenden Telearbeit erfolgt ein Wechsel zwischen dem - fest installierten - Arbeitsplatz in der städtischen Einrichtung und dem eingerichteten Arbeitsplatz in der privaten Wohnung.¹⁹⁸

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass alle Vergleichsstädte Konzepte und Dienstvereinbarungen vorweisen konnten, die den Umgang mit der alternierenden Telearbeit regeln und den Rahmen für die Beschäftigten im Umfang ihrer Tätigkeiten absteckt. Aufgrund der anhaltenden Corona-Pandemie und dem damit einhergehend temporär höheren Bedarf, wurden diese Regelungen, wie zum Beispiel in Wiesbaden, im Konsens mit den Interessensvertretungen teilweise ausgesetzt. So musste das Antragsverfahren nicht zwingend durchlaufen werden, der Maximalumfang von 50 Prozent der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit und auch die Maximallaufzeit bestehender Homeoffice-Vereinbarungen und -Verträge konnten überschritten werden. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass die Vergleichsstädte ihre Teleinfrastruktur ausnahmslos ausgebaut haben.

Die Überörtliche Prüfung erachtet die von den Vergleichsstädten ergriffenen Maßnahmen sowie die Ausweitung der Remote-Zugänge vor dem Hintergrund der voranschreitenden Technisierung, dem Wunsch der Beschäftigten nach Vereinbarkeit von Familie beziehungsweise Pflege und Beruf sowie der Corona-Pandemie als zukunftsorientiert und sachgerecht.

198 Telearbeit und Mobiles Arbeiten; Voraussetzungen, Merkmale und rechtliche Rahmenbedingungen; Deutscher Bundestag – Sachstand WD 6 – 3000 – 149/16 vom 10. Juli 2017. Abgerufen am 3. Dezember 2020, Download unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/516470/3a2134679f90bd45dc12dbef26049977/WD-6-149-16-pdf-data.pdf>

Gleichstellung

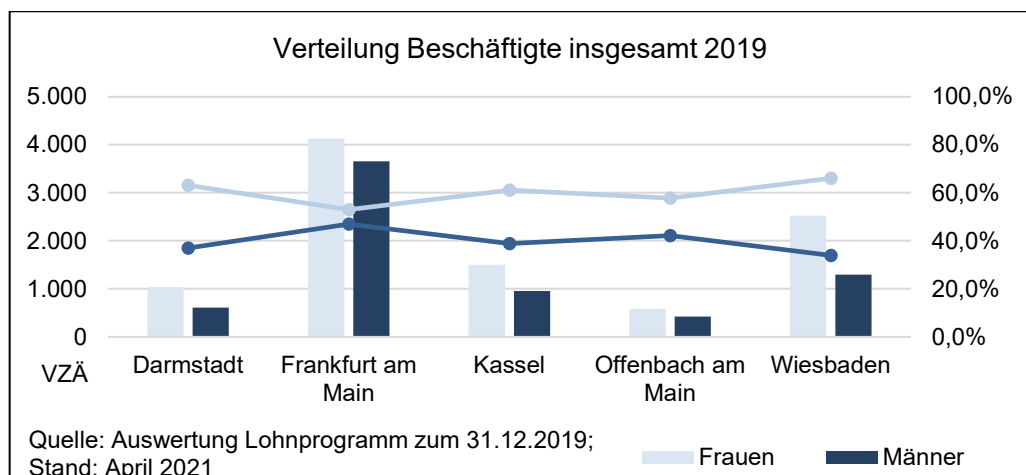
Neben der Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie beziehungsweise Pflege und Beruf ist das Vorhandensein von Konzepten zur Gleichstellung von Frauen und Männern für die Attraktivität als Arbeitgeber von großer Bedeutung.

Frauenquoten und Frauenförderpläne bilden die Antwort des Gesetzgebers auf die generelle Unterrepräsentanz von Frauen in leitenden Gremien oder Positionen. Das Bestreben der Frauenquote ist die Gleichstellung von Frauen und Männern in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Kultur. Frauenförderpläne unterstützen hierbei staatliche Institutionen und private Unternehmen, die Frauenförderung systematisch und zielorientiert umzusetzen.

Kern der Frauenförderpläne bildet das Hessische Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz - HGIG).¹⁹⁹ Die Ziele des Gesetzes sind nach § 1 HGIG wie folgt definiert:

- Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern
- Beseitigung von bestehenden und künftigen Benachteiligungen auf Grund des Geschlechts, insbesondere die Benachteiligung von Frauen
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Berufstätigkeit für Frauen und Männer sowie der Familienfreundlichkeit.

Die Vergleichsstädte beschäftigten 2019 insgesamt mehr Frauen (9.775 VZÄ) als Männer (6.943 VZÄ). Um einen quantitativen Überblick zu erhalten, wird in Ansicht 113 zunächst die Aufteilung nach Frauen und Männern sowie deren prozentuale Verteilung in den Vergleichsstädten untersucht.



Ansicht 113: Verteilung Beschäftigte insgesamt 2019

Der in Ansicht 113 dargestellte Quervergleich zeigt, dass der höchste Anteil von Frauen mit 68,1 Prozent in Wiesbaden vorhanden war. Der geringste prozentuale Anteil an Frauen lag mit 53,0 Prozent in Frankfurt am Main vor. Generell ist

¹⁹⁹ Hessisches Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz - HGIG), GVBl. I 2015 S. 637 vom 29. Dezember 2015

§ 1 Ziele des Gesetzes

(1) Ziele des Gesetzes sind die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer sowie die Beseitigung bestehender Unterrepräsentanz von Frauen im öffentlichen Dienst. Bis zur Erreichung dieser Ziele werden durch berufliche Förderung auf der Grundlage von Frauenförder- und Gleichstellungsplänen mit verbindlichen Zielvorgaben die Zugangs- und Aufstiegsbedingungen für Frauen sowie die Arbeitsbedingungen für Frauen und Männer verbessert. Dabei wird den besonderen Belangen behinderter und von Behinderung bedrohter Frauen Rechnung getragen. [...]

zu beobachten, dass in keiner der fünf Vergleichsstädte eine quantitative Benachteiligung von Frauen herrschte. Tatsächlich konnten alle Städte einen höheren Frauen- als Männeranteil bei den Beschäftigten vorweisen.

Alle Vergleichsstädte hatten Frauenförder- und Gleichstellungspläne auf Basis des Hessischen Gleichberechtigungsgesetzes (HGIG)²⁰⁰ erarbeitet. Diese Pläne beinhalteten unter anderem Regelungen bezüglich Ausschreibungspflichten und -inhalten, Förderungen von Ausbildungen und Teilzeitplätzen, Elternzeiten, Beurlaubungen und Telearbeiten.

Vorgesehen ist darüber hinaus eine Chancengleichheit von Frauen und Männern in Bezug auf Führungsfunktionen in individuell von den Vergleichsstädten definierten Zeiträumen herzustellen. So stellte Frankfurt am Main beispielsweise einen Gleichstellungsplan für die Kämmereiverwaltung auf, der einen Zeitraum zwischen Januar 2018 und Dezember 2023 abdeckt. Die Zeiträume variierten sowohl von Stadt zu Stadt als auch innerhalb der Städte in den einzelnen Ämtern und Bereichen. Als Gradmesser diente dabei der Frauenanteil in den ausschließlich mit Beamten besetzten Funktionen der Amtsleitung, Abteilungsleitung sowie der Sachgebietsleitung in Voll- und Teilzeit.

Um festzustellen, wie Frauen in den einzelnen Laufbahngruppen repräsentiert sind, wurde nachfolgend die Vergütungssystematik der Vergleichsstädte untersucht. Ansicht 114 zeigt die Eingruppierung von Frauen und Männer in VZÄ nach Beamten-Laufbahngruppen für das Jahr 2019 im Quervergleich.

Eingruppierung Frauen und Männer in VZÄ nach Beamten-Laufbahngruppen für 2019				
	Laufbahngruppen	Mittlerer Dienst (A6 bis A9)	Gehobener Dienst (A9 bis A13)	Höherer Dienst (A13 bis B)
Darmstadt	Frauen	28,3%	48,3%	35,6%
	Männer	71,7%	51,7%	64,4%
Frankfurt am Main	Frauen	20,5%	57,0%	42,0%
	Männer	79,5%	43,0%	58,0%
Kassel	Frauen	24,6%	48,7%	43,3%
	Männer	75,4%	51,3%	56,7%
Offenbach am Main	Frauen	30,0%	58,7%	39,2%
	Männer	70,0%	41,3%	60,8%
Wiesbaden	Frauen	21,3%	59,0%	41,6%
	Männer	78,7%	41,0%	58,4%
Frauenquote	-	22,7%	55,9%	41,3%

Quelle: Eigene Erhebungen; Auswertung Lohnprogramm zum 31. Dezember 2019; Stand: April 2021

Ansicht 114: Eingruppierung Frauen und Männer in VZÄ nach Beamten-Laufbahngruppen für 2019

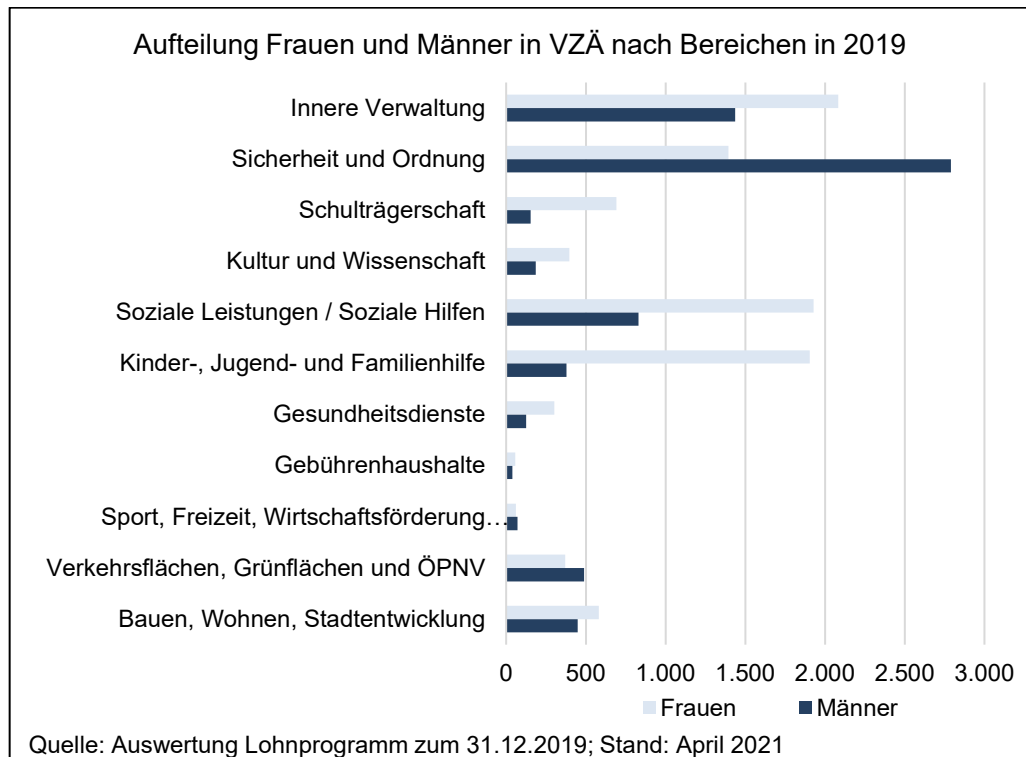
Ansicht 114 verdeutlicht, dass insbesondere im mittleren Dienst Frauen mit einer Quote von 22,7 Prozent unterrepräsentiert waren. Dieses Ungleichgewicht

200 Vgl. Hessisches Gesetz über die Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zum Abbau von Diskriminierungen von Frauen in der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Gleichberechtigungsgesetz - HGIG), GVBl. I 2015 S. 637 vom 20. Dezember 2015.

lässt sich hauptsächlich durch die Aufgabenbereiche „Sicherheit und Ordnung“ sowie „Verkehrsflächen, Grünflächen und ÖPNV“ erklären. Bei diesen überwiegt insbesondere die Männerquote in den Bereichen Feuerwehr, Rettungsdienste und Bauhof. Daneben existierte ein Ungleichgewicht im höheren Dienst. Hier lag die Frauenquote bei 41,3 Prozent. Die höchste Frauenquote lag mit 43,3 Prozent in Kassel und die niedrigste mit 35,6 Prozent in Darmstadt vor.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das vorgefundene Ungleichgewicht im höheren Dienst mittelfristig anzugleichen. Die Vergleichsstädte sollten, sofern noch nicht geschehen, hierfür konkrete Maßnahmen in ihren Frauenförder- und Gleichstellungsplänen verankern.

Um beurteilen zu können, ob die Städte die Vorgaben des HGIG innerhalb der eigenen Amtsstrukturen umgesetzt hatten, wird der Anteil der Frauen in den einzelnen Aufgabenbereichen der Städte für das Jahr 2019 in Ansicht 115 dargestellt.



Ansicht 115: Aufteilung Frauen und Männer in VZÄ nach Bereichen in 2019

Ansicht 115 veranschaulicht, dass außer in den Bereichen „Sicherheit und Ordnung“, „Sport, Freizeit, Wirtschaftsförderung und Tourismus“ und „Verkehrsflächen, Grünflächen und ÖPNV“ bereichsbezogen mehr Frauen als Männer in den Vergleichsstädten beschäftigt waren.

Im Quervergleich waren insgesamt 60,2 Prozent der Beschäftigten Frauen. Dieses Bild spiegelt sich auch prozentual bereichsübergreifend in allen fünf Städten wieder. In den Bereichen „Schulträgerschaft“ und „Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe“ liegt die Quote der beschäftigten Frauen, mit Ausnahme in Offenbach am Main (76,4 Prozent beziehungsweise 69,0 Prozent), bei über 80 Prozent. Lediglich in den Bereichen „Sicherheit und Ordnung“, „Sport, Freizeit, Wirtschaftsförderung und Tourismus“ sowie „Verkehrsflächen, Grünflächen und ÖPNV“ sind Frauen unterrepräsentiert. Im Quervergleich ist bei den Stellenbesetzungen keine Benachteiligung von Frauen erkennbar.

Im abschließenden Abschnitt werden die Erkenntnisse der Analyse des Bereichs Personalmanagement zusammengefasst. Ansicht 116 gibt dabei einen zusammenfassenden Überblick über die in diesem Abschnitt untersuchten Themenbereiche.

Zusammenfassende Bewertung des Bereichs Personalmanagement						
		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Personalbedarfsplanung	Anteil der Beschäftigten ab dem 55. Lebensjahr in Prozent 2019	24,3	24,1	20,5	27,3	23,4
	Gesamtkonzept strategische Personalbedarfsplanung	⊖	⊖	✓	✓	✓
Stellenplan	Durchschnittliche Diskrepanzen Planstellen zu Ist-Besetzung in Prozent 2019	7,8	14,6	12,9	13,0	9,6
	Aufgliederung der Stellenpläne nach Produktgruppen und -untergruppen	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Vergütungssystematik	Konzept Leistungsentgelt	30 Prozent Pauschalprämie / 70 Prozent Leistungsentgelt	20 Prozent Pauschalprämie / 80 Prozent Leistungsentgelt	80 Prozent Pauschalprämie / 20 Prozent Leistungsentgelt	"Gießkannenprinzip" Auszahlung von bis zu 2 Prozent des jeweiligen Jahresbruttoentgelts	100 Prozent Leistungsentgelt
Krankheits- und Gesundheitsmanagement	Durchschnittliche Krankheitstage 2019 (Tarifbeschäftigte)	17,9	21,8	18,6	14,5	21,0
	Maßnahmen des Gesundheitsmanagements	6,5 / 7	6,5 / 7	5 / 7	6 / 7	6,5 / 7
Familienfreundlicher Arbeitgeber und Gleichstellung	Angebote als familienfreundlicher Arbeitgeber	12 / 13	13 / 13	12 / 13	12 / 13	11 / 13
	Frauenquote in der städtischen Verwaltung ab A13 in Prozent	36,1	43,5	31,0	43,9	42,7
	Frauenförder- und Gleichstellungsplan	✓	✓	✓	✓	✓
✓ = Konzepte oder Pläne vorhanden. ⊖ = Teilkonzepte oder -pläne vorhanden. ● = Keine Konzepte oder Pläne vorhanden. = Kriterium erfüllt. = Kriterium teilweise erfüllt. = Kriterium nicht erfüllt.						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021						

Ansicht 116: Zusammenfassende Bewertung des Bereichs Personalmanagement

Die Erhebung verdeutlicht, dass alle Großstädte vor der Herausforderung stehen, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und die Planung für eine Wiederbesetzung zu erarbeiten sowie frühzeitig über die Stellenpläne des Haushalts sicherzustellen. Bei der Analyse der Stellenpläne wurden hohe Abweichungen zwischen den genehmigten Planstellen und der Ist-Besetzung festgestellt. So belaufen sich die Abweichungen von Planstellen zur Ist-Besetzung in Frankfurt am Main auf 14,6 Prozent.

Bei der von den Städten angewandten Vergütungssystematik zum Leistungsentgelt für Tarifbeschäftigte konnte die Überörtliche Prüfung deutliche Unterschiede der Ansätze feststellen. So reichten die verschiedenen Konzepte von einem „Gießkannenprinzip“ in Offenbach am Main bis zu einem ausschließlich auf Leistungserbringung basierenden System in Wiesbaden.

Im Themenbereich Krankheits- und Gesundheitsmanagement zeigte die statistische Erhebung der durchschnittlichen Krankheitstage der Tarifbeschäftigten für das Jahr 2019 Höchstwerte bis zu 21,8 Tagen. Dem entgegen konnten alle Städte etablierte Maßnahmen und Konzepte vorweisen.

Ferner wurden im Themenbereich familienfreundlicher Arbeitgeber und Gleichstellung die angebotenen Maßnahmen und Konzepte der Städte verglichen. Hier zeigten die Städte, dass sie bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, flexiblen Arbeitszeiten und Fortbildungsangeboten gut aufgestellt waren und ihr Potenzial als attraktiver Arbeitgeber ausspielen konnten. Auch einen Frauenförder- und Gleichstellungsplan konnten alle Vergleichsstädte vorweisen.

2.6 Digitalisierung des Verwaltungshandelns

Die E-Government-Gesetze des Bundes (EGovG)²⁰¹ und des Landes (HEGovG)²⁰² sowie das Onlinezugangsgesetz (OZG)²⁰³ stellen Städte und Gemeinden vor komplexe Herausforderungen²⁰⁴. Bis Ende 2022 müssen sie unter anderem ihre Leistungen digitalisieren und über Portale für Bürger und Unternehmen im Internet anbieten.²⁰⁵ Wie wichtig und notwendig dieses gesetzliche Ziel ist, wurde besonders im Rahmen der Corona-Pandemie deutlich.

Die Analyse der Digitalisierung des Verwaltungshandelns gliedert sich in zwei Themenblöcke. Zunächst wird die Organisation der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung und des Onlinezugangsgesetzes (OZG) dargestellt. Anschließend wird die Digitalisierung ausgewählter OZG-Verwaltungsleistungen analysiert.

Größe und Komplexität der Verwaltungen der kreisfreien Städte erfordern ein zentral gesteuertes zielgerichtetes und koordiniertes Vorgehen. Bei den vorgefundenen zentralen Koordinations- und Steuerungsstrukturen gab es keine offensichtlichen Mängel, die einer sachgerechten Verwaltungsdigitalisierung im Wege standen.

Organisation der
Umsetzung des
Onlinezugangsgesetzes (OZG)

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

202 Vgl. Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG) vom 12. September 2018 (GVBl. 2018, 570).

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

204 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 233 ff.

205 Der Bürger hat daneben weiterhin die Möglichkeit, die Behörde aufzusuchen oder seinen Behördengang digital abzuwickeln.

Lediglich die Verwaltungsleistungen für den Bürger online verfügbar zu machen (Minimalziel), würde das Ziel einer umfassenden Verwaltungsdigitalisierung und einer damit einhergehenden Effizienzsteigerung verfehlen, die eine medienbruchfreie und möglichst automatisierte Weiterverarbeitung im Fachverfahren voraussetzt. Führt man allerdings ein Online-Verfahren erst ein, wenn es die automatisierte Weiterverarbeitung unterstützt, wird man mittelfristig sehr wenige Verwaltungsprozesse online anbieten können, da die schnittstellenbasierte Einbindung in die Fachverfahren die anspruchsvollste Herausforderung darstellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, zunächst OZG Prozesse, die in hoher Zahl anfallen, medienbruchfrei zu digitalisieren. Dieser Empfehlung entsprechen die kreisfreien Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt darüber hinaus OZG-Verwaltungsleistungen, die nur in sehr geringer Zahl vom Bürger nachgefragt werden, kurzfristig als sogenanntes Minimalprodukt (MVP²⁰⁶) bereitzustellen. Damit wird die Beantragung online möglich, die nachgelagerten Prozesse bleiben dabei in der Regel unverändert und entsprechen weitest gehender papiergebundener Verarbeitung.

In diesem Zusammenhang sollten bereits vorhandene Online-Funktionalitäten der Fachverfahrenshersteller genutzt werden, auch wenn diese den Ansprüchen einer Stadt nicht vollständig genügen. Stattdessen aufwendig eigene Lösungen zu entwickeln, birgt zeitliche und finanzielle Risiken und würde sehr wahrscheinlich die Frist des OZG verfehlen.

Alle Städte verfolgten das Konzept, zunächst die von den Herstellern der Fachverfahren angebotenen Online-Funktionen einzuführen. Die Überörtliche Prüfung erachtet diese Vorgehensweise, bereits bestehende Online-Funktionalitäten der Fachverfahren zu aktivieren, als sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung befragte die Städte, ob sie den gesetzlichen Auftrag des OZG bis Ende 2022 planmäßig erfüllen werden. Alle Städte gaben an, dass man die Zeitvorgabe des OZG bis Ende 2022 nicht einhalten kann oder stellten die fristgerechte Umsetzung in Frage.

Digitalisierung
ausgewählter
Verwaltungs-
leistungen

Diese Angaben wurden zum Anlass genommen, den Umsetzungsstand ausgewählter OZG-Verwaltungsleistungen zu untersuchen. Es sollte dabei festgestellt werden, ob eine Verwaltungsleistung für Bürger und Unternehmen online bereitstand und in welchem Umfang diese auch genutzt wurde. Die vom Bürger und Unternehmer online angefragten OZG-Verwaltungsleistungen sollten medienbruchfrei in das Fachverfahren einfließen und abgearbeitet werden können. Die Eingabe in ein Online-Formular, aus dem lediglich ein digitales Dokument (E-Mail, PDF etc.) generiert wird und dessen Informationen manuell im Fachverfahren erfasst werden müssen, erachtet die Überörtliche Prüfung im Hinblick auf einen digitalen medienbruchfreien Verwaltungsprozess als nicht sachgerecht, sofern dies nicht nur eine Zwischenlösung darstellt.

Ansicht 117 zeigt für ausgewählte OZG-Verwaltungsleistungen, ob und wie häufig diese online durch den Bürger veranlasst wurden und ob sie überhaupt verfügbar waren. Die Auswahl der Verwaltungsleistungen orientierte sich dabei

206 Minimum Viable Product (MVP), wörtlich ein „minimal überlebensfähiges Produkt“

an der Priorisierung des OZG-Umsetzungskatalogs.²⁰⁷ Es wurden OZG-Verwaltungsleistungen ausgewählt, die in hoher Zahl anfallen und deshalb vorrangig online bereitzustellen sind.

Fallzahlen zu ausgewählten OZG-Verwaltungsleistungen vom 1.1.2020 bis 31.8.2020					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main ¹⁾	Wiesbaden
Anforderung Urkunden					
Eheurkunde	285	932	Nicht ermittel- bar	55	1.311
Geburtsurkunde	2.925	8.689		460	11.274
Partnerurkunde	6	22		0	6
Sterbeurkunde	199	421		15	1.513
Summe	3.415	10.064	2.836	530	14.104
Meldebestätigungen					
Meldebescheinigung	nein	966	2.264	1.797	2.066
Abmeldung einer Nebenwohnung	nein	nein	210	13	
Umzug	nein	nein	600	86	904
Antrag auf Errichtung einer Übermittlungssperre	nein	nein	27	19	72
Sonstiges					
Gewerbebeanmeldung	89	1.583	nein	1.184	1.263
Hundesteuer (An- und Abmeldung)	644	In Umset- zung	nein	207	Nicht erfasst
Parkausweis und Zufahrtsberechtigung	607	7.648	459	9.616	2.152
Wahlschein und Briefwahl (Europawahl 2019)	ca. 5.000 bis 8.000	22.180	11.539	9.700	9.410
Gewerberegisterauszug	BMJV	Kein Verweis	BMJV	BMJV	BMJV
Führungszeugnis	BMJV	BMJV	BMJV	957	BMJV
= Direkte Datenübertragung in das Fachverfahren. BMJV - Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ¹⁾ Die Anforderung von Urkunden war erst ab Juli 2020 verfügbar. nein = Online nicht verfügbar Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 117: Fallzahlen zu ausgewählten OZG-Verwaltungsleistungen vom 1.1.2020 bis 31.8.2020

207 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.

Die Ansicht zeigt, dass die Online-Verfügbarkeit von OZG-Verwaltungsleistungen sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Offenbach am Main bot alle in der Ansicht dargestellten OZG-Verwaltungsleistungen online an.

Die „Digitalstadt“ Darmstadt sowie Frankfurt am Main stellten die wenigsten OZG-Verwaltungsleistungen online bereit. Eine Vorreiterrolle, wie der vom Stadtmarketing beworbene Name „Digitalstadt“ vermuten lässt, konnte die Überörtliche Prüfung bei der Digitalisierung von OZG-Verwaltungsleistungen nicht feststellen. Die Stadt verzichtete zum Beispiel auf die Einführung der von der ekom21-KGRZ Hessen bereitgestellten Online-Funktionen im Meldewesen, da sie die technische Dokumentation als unzureichend einschätzte. In Darmstadt verzögerte sich die Einführung aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie.

In Frankfurt am Main hemmten langwierige Entscheidungsprozesse, die auf komplexe Organisationsstrukturen zurückzuführen sind, die Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen. So nahm allein die Vorbereitung eines Magistratsbeschlusses, der Verantwortlichkeiten der Digitalisierung formell regeln sollte, mehrere Monate in Anspruch. Auch das Revisionsamt stellte in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 3. November 2020 fest, dass die Stadt über keine gesamtstädtische IT-Strategie verfügt.

Alle Städte verwiesen auf ihrer Webseite für die Online-Beantragung eines Führungszeugnisses auf die Webseite des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV).²⁰⁸ Die Beantragung ist gemäß § 30c Bundeszentralregistergesetz (BZRG) direkt bei der Registerbehörde vorzunehmen.²⁰⁹ Bis zum 31. Dezember 2019 war dies noch über die Stadtportale möglich. Aufgrund der Corona-Pandemie war es weiterhin gestattet, die Leistung „Führungszeugnis“ über das Stadtportal anzubieten. Allein in Offenbach am Main wurde diese Möglichkeit weiterhin genutzt und die Online-Leistung in 957 Fällen in Anspruch genommen.

Die Beantragung eines Gewerberegisterauszugs ist direkt bei der Registerbehörde zu stellen ist.²¹⁰ Alle Städte mit der Ausnahme von Frankfurt am Main verwiesen auf die Webseite des BMJV. Auf der Webseite von Frankfurt am Main wurde lediglich die Möglichkeit des Behördengangs in ein Bürgerbüro der Stadt genannt.

Um die Akzeptanz und die Nutzung der Stadtportale zu erhöhen, sollten Verwaltungsleistungen möglichst dort umfassend auffindbar sein und alle Varianten der Beantragung vom persönlichen Besuch bis zur Online-Beantragung beschrieben werden, auch wenn die Leistung von einer anderen Behörde erbracht wird. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main bei der Leistung „Gewerberegisterauszug“ auf die Webseite des BMJV zu verweisen.

Ansicht 117 zeigt auch, dass die meisten online angebotenen OZG-Verwaltungsleistungen direkt in ein Fachverfahren eingebunden waren und so die Ein-

208 <https://www.fuehrungszeugnis.bund.de>

209 § 30c Elektronische Antragstellung - Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz - BZRG)

(1) Erfolgt die Antragstellung abweichend von § 30 Absatz 2 oder Absatz 3 elektronisch, ist der Antrag unter Nutzung des im Internet angebotenen Zugangs unmittelbar bei der Registerbehörde zu stellen. (...)

210 s § 150e Absatz 1 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1403) geändert worden ist.

gaben medienbruchfrei ins Fachverfahren übertragen wurden. Alle Städte konzentrierten sich darauf, die zahlenmäßig relevanten Prozesse direkt in ein Fachverfahren einzubinden. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

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 eine besondere Bedeutung. Hinderlich sind hierbei Vorschriften, die noch nicht an digitale Maßstäbe angepasst wurden. Diese sehen eine elektronische Einreichung nicht vor und verlangen ausschließlich die Schriftform²¹¹ oder sind auslegungsbedürftig formuliert. Auch enthalten elektronische Formulare oft ein nicht zwingend erforderliches Unterschriftenfeld. Dies verhindert eine medienbruchfreie Digitalisierung.

Als Beispiel wurde der OZG-Prozess Zweitwohnungsteuer²¹² untersucht. Bei diesem sollte festgestellt werden, ob die Städte die Steuererklärung für den Bürger medienbruchfrei online anboten und welche formellen Voraussetzungen in den Satzungen zur Zweitwohnungsteuer vorgeschrieben waren. Ansicht 118 zeigt die Ergebnisse im Quervergleich.

Steuererklärung zur Zweitwohnungsteuer					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Online Formular	nein	nein	nein	ja	nein
Ausfüllbares PDF-Formular über Webseite	ja	ja	nein	-	nein
Eigenhändige Unterschrift erforderlich	ja	ja	ja	nein	ja
Schriftform erforderlich (Einreichung im Original)	E-Mail / Fax ausreichend (kein Hinweis)	E-Mail / Fax ausreichend (kein Hinweis)	E-Mail / Fax ausreichend (kein Hinweis)	nein	E-Mail / Fax ausreichend (kein Hinweis)
Mietvertrag bei Steuererklärung erforderlich	ja ¹⁾	nein	nein	nein	teilweise ²⁾
Medienbruchfrei für Bürger möglich	nein	nein	nein	ja	nein
Medienbruchfrei für Verwaltung	nein	nein	nein	teilweise	nein
SEPA Mandat online erteilbar	nein	nein	nein	nein	nein
¹⁾ Das Steuerklärungsformular der Stadt Darmstadt verlangte das Beifügen eines Mietvertrags. ²⁾ Das Steuerklärungsformular der Stadt Wiesbaden verlangte das Beifügen eines Mietvertrags nur bei Wohngemeinschaften. Quelle: Eigene Erhebungen; Satzungen zur Zweitwohnungsteuer (Stand individuell); Stand: April 2021					

Ansicht 118: Steuererklärung zur Zweitwohnungsteuer

211 Der Bund hat in diesem Zusammenhang durch das Gesetz zum Abbau verzichtbarer Anordnungen der Schriftform im Verwaltungsrecht des Bundes (SchriftVG) vom 29. März 2017 BGBl. I S. 626 (Nr. 16) zahlreiche Gesetze für eine elektronische Einreichung angepasst.

212 Die elektronische Steuererklärung zur Zweitwohnungsteuer ist grundsätzlich steuer- und abgabenrechtlich durch § 4 Absatz 1 Nr. 3 KAG-Hessen i.V.m. § 87a Absatz 1 AO möglich.

Zur Abgabe einer Steuererklärung bezüglich Zweitwohnungsteuer ist jeder verpflichtet, der eine Zweitwohnung (Nebenwohnung) hat. Bei der persönlichen Anmeldung eines Zweitwohnsitzes erhalten Steuerpflichtige das Steuerklärungsformular zur Zweitwohnungsteuer, das aufgrund der detaillierten Abgabepflichten in der Regel zu Hause ausfüllt wird.

Allein in Offenbach am Main konnten Steuerpflichtige die Erklärung zur Zweitwohnungsteuer über ein Online-Formular unter Nutzung der Digitalisierungsplattform *civento*²¹³ ausfüllen und ohne Unterschrift medienbruchfrei an die Stadt übermitteln. Hierzu erhielten Steuerpflichtige nach Anmeldung bei der Meldebehörde eine Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung mit einer PIN und einer Vorgangsnummer. Sie konnten auswählen, ob sie mit diesen Authentifizierungsdaten das Online-Formular²¹⁴ oder das papiergebundene Formular ausfüllen, das ebenfalls der Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung beilag.

Die Daten der online ausgefüllten Steuererklärung wurden medienbruchfrei zur Berechnung der Zweitwohnungsteuer herangezogen. Anschließend wurden die Daten zur Erstellung des Steuerbescheids manuell im Veranlagungsprogramm der Stadt erfasst. Laut Angabe von Offenbach am Main waren dabei sehr wenige²¹⁵ Daten manuell zu übertragen. Dennoch empfiehlt die Überörtliche Prüfung Offenbach am Main auch diesen kleinen Medienbruch langfristig abzustellen, um diesen Prozess noch effizienter zu gestalten und Übertragungsfehler zu vermeiden. Die von Offenbach am Main in Zusammenarbeit mit ekom21-KGRZ Hessen angestellten Bemühungen zur Entwicklung beziehungsweise Weiterentwicklung des Online-Prozesses zur Zweitwohnungsteuer unter Nutzung der *civento*-Plattform erachtet die Überörtliche Prüfung als vorbildlich. Die hieraus gewonnenen Erfahrungen können sicherlich teilweise bei der Implementierung einer landesweit standardisierten Lösung herangezogen werden.

213 Bei dem im Einsatz befindlichen *civento* Prozess zur Zweitwohnungsteuer handelte es sich nicht um eine landesweite standardisierte und vom Land Hessen abgenommene Online-Lösung.

214 Es bestand auch die Möglichkeit entsprechende Anlagen/Nachweise, wie z.B. Studienbescheinigung, Arbeitgeberbescheinigung etc. elektronisch hochzuladen und so dem Online-Steuerformular beizufügen.

215 Zur Festsetzung der Steuer beziehungsweise Fertigung des Steuerbescheides im Veranlagungsprogramm sind aktuell lediglich der Zeitraum, der Betrag und die Kennung für die jeweilige Veranlagung zu dem Steuerpflichtigen zu erfassen.

Ansicht 119 zeigt Ausschnitte der Webseite und des Onlineformulars zur Zweitwohnungssteuer von Offenbach am Main.

☰ 👤 👤 Offenbach am Main Rathaus & Service > Online-Rathaus > Rathaus von A - Z > Dezentral II > Kämmererei, Kasse und Steuern > Zweitwohnungssteuer Personen- und Dienstleistungsverzeichnis Zweitwohnungssteuer ÜBERBLICK DETAILS DOWNLOADS / LINKS Zweitwohnungssteuererklärung online ausfüllen und einreichen ➔ Zweitwohnungssteuererklärung Interessante Informationen - Satzung über die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer (PDF 41,53 KB) 2021 Steuersätze.pdf (PDF 466,3 KB)	Interaktionsassistent... Offenbach am Main OF 1 Login / Zugang Bitte geben Sie Ihre Vorgangskennung (Format: XX.XXXX) und Ihre PIN ein um sich an Ihrem Vorgang anzumelden Kennung* PIN* WEITER
1 Login / Zugang 2 1.Allgemeine Angaben (Hauptwohnsitz) Angaben zur Person mit Anschrift der Hauptwohnung. ANTRAGSTELLERDATEN ÜBERNEHMEN Anrede* Name* Straße/Postfach* Hausnu... Postleitzahl* Ort* Telefonnummer E-Mail-Adresse 📌 Bitte geben Sie Ihre Daten mit der Anschrift der Hauptwohnung ein.	2.Angaben zur Zweitwohnung 2. Die Zweitwohnung habe ich / hatte ich inne seit 2. Ich habe die Nebenwohnung zur Hauptwohnung umgemeldet am 2. Ich habe die Nebenwohnung aufgegeben am 3. Ausnahmetatbestände ☐ 3.1 Therapeutische Zwecke 📌 Bitte machen Sie diese Angabe nur, wenn Folgendes auf Sie zutrifft: Die Zweitwohnung wird von öffentlichen oder gemeinnützigen Trägern zu therapeutischen Zwecken oder für Erziehungszwecke zur Verfügung gestellt. 3.1 Name / Anschrift Träger / Einrichtung ☐ 3.2 Nutzung für Pflegezwecke 📌 Bitte machen Sie diese Angabe nur, wenn Folgendes auf Sie zutrifft: Die Zweitwohnung befindet sich in einem Alten-, Altenwohn- und Pflegeheim oder einer sonstigen Einrichtung die der Betreuung pflegebedürftiger oder behinderter Personen dient. 3.2 Name / Anschrift Träger / Einrichtung

Ansicht 119: Onlineformular zur Zweitwohnungssteuer in Offenbach am Main (www.offenbach.de/Zweitwohnungssteuer - abgerufen am 18. März 2021)

Darmstadt und Frankfurt am Main boten ein elektronisch ausfüllbares Steuererklärungsformular als PDF-Dokument zum Download an. In Kassel und Wiesbaden erhielt man das Steuererklärungsformular lediglich nach der Anmeldung der Zweitwohnsitzes in Papierform. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kassel und Wiesbaden, zumindest auch den Download eines ausfüllbaren PDF-Formulars anzubieten, sofern noch nicht die vorzuziehende Eingabe über ein Online-Formular möglich ist. Offenbach am Main verzichtete auf eine Download-Möglichkeit, um keinen zweiten digitalen Eingang für die Steuererklärungen zu schaffen, der gegenüber dem Online-Formular deutliche Nachteile bei der effizienten Weiterverarbeitung hätte. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

In Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden musste das Steuererklärungsformular zwar unterschrieben werden, konnte aber auch per E-Mail eingereicht werden. Die erforderliche Unterschrift und die gleichzeitige Möglichkeit der elektronischen Einreichung zwingt Steuerpflichtige zu einem Medienbruch, der vermieden werden sollte. Das Einscannen einer unterschriebenen Steuererklärung bietet keinen Mehrwert für die Kommune und erhöht auch nicht die rechtliche Verbindlichkeit des Absenders. Hierauf sollte verzichtet werden, wenn man eine digitale Einreichung ohne eine starke Authentifizierung²¹⁶ akzeptiert.

E-Mail-Adresse waren auf dem Steuererklärungsformular in Frankfurt am Main nicht abgedruckt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt, diese Daten auf dem Steuererklärungsformular aufzudrucken, um die Möglichkeit einer digitalen Übermittlung aufzuzeigen.

Obwohl die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden nach telefonischer Auskunft die Einreichung per E-Mail akzeptierten, fand sich bis auf eine ggf. angegebene E-Mail-Adresse kein Hinweis auf die Möglichkeit dieser

216 Zum Beispiel De-Mail und qualifizierte elektronische Signatur.

Einreichungsform. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, einen Hinweis auf den Steuererklärungsformularen zur Möglichkeit der elektronischen Einreichung per E-Mail aufzunehmen.

In Darmstadt wurde z.B. auch verlangt, mit der Steuererklärung grundsätzlich einen Mietvertrag in Kopie beizufügen. Dies erschwerte eine durchgehende digitale Bearbeitung. Die Überörtliche Prüfung, empfiehlt auf die generelle Vorlage eines Mietvertrags zu verzichten und diesen nur bei nicht plausiblen Angaben in der Steuererklärung oder im Rahmen von Stichproben anzufordern.

Offenbach am Main gab an, dass im Jahr 2020 ca. 60 bis 70 Prozent der Steuerpflichtigen das Online-Formular nutzten. Die hohe Nutzungsquote des Online-Formulars zeigt eine hohe Nachfrage nach einer digitalen Abwicklung von Verwaltungsleistungen. Neben der künftig gesetzlichen Verpflichtung ist das Bereitstellen von digitalen Verwaltungsleistungen damit auch eine wichtige Maßnahme zur Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei elektronisch bearbeitbaren Vorgängen zu prüfen, ob diese über ein Online-Formular oder zumindest über ein ausfüllbares PDF-Dokument ohne Unterschriftenfeld realisierbar sind, um eine medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung auf Bürgerseite zu ermöglichen und damit die Bürgerfreundlichkeit zu erhöhen.²¹⁷ Mittel- bis langfristig sollte die medienbruchfreie Bearbeitung auch auf Verwaltungsseite implementiert werden.

In diesem Zuge sind auch nicht angepasste Rechtsvorschriften (Fachgesetze und Satzungen), die keine elektronische Einrichtung vorsehen und lediglich die Schriftform²¹⁸ verlangen oder auslegungsbedürftig formuliert sind, zu überarbeiten.

Die Analyse eines sehr überschaubaren OZG-Verwaltungsprozesses wie der Steuererklärung zur Zweitwohnungsteuer steht beispielhaft für viele denkbare kommunale Verwaltungsleistungen, deren Digitalisierung durch digitalisierungshemmende Satzungen, Formulare mit Unterschriftenfeld und papiergebundenem SEPA-Lastschriftmandat behindert wird. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, ein Augenmerk auf die Prozesse zu legen und die Digitalisierungsmöglichkeiten zu untersuchen, deren Regelungshoheit bei der Stadt liegt.

Ein wesentliches Mittel zur Verwaltungsoptimierung und Digitalisierung ist der Einzug von Steuern und Gebühren per SEPA-Lastschrift. Durch den Einzug ist ein fristgerechter und betragsmäßig richtiger Zahlungseingang auf dem dafür vorgesehenen Bankkonto der Stadt gewährleistet. Außerdem kann hierdurch die Verbuchung der Zahlungseingänge automatisiert abgewickelt werden, was zu einer Entlastung der Verwaltung führt. Die Erteilung eines Lastschriftmandats ist allerdings freiwillig. Deshalb sollte es dem Bürger möglichst einfach gemacht werden, ein SEPA-Lastschriftmandat für wiederkehrende Zahlungsverpflichtungen zu erteilen. Insbesondere, wenn die zugehörige Verwaltungsleistung für den Bürger online angestoßen werden kann, sollte auch das Lastschriftmandat online erteilbar sein. Rechtlich ist eine Online-Erteilung eines SEPA-

Digitale Erteilung
eines SEPA-
Lastschriftmandats

217 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 240 ff.

218 Beispielsweise schrieben die Hundesteuersatzungen in Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main die Schriftform vor. In Kassel war neben der Schriftform auch eine telefonische Erklärung gestattet. In der Hundesteuersatzung von Kassel gab es keine Formvorgaben.

Lastschriftmandats möglich²¹⁹ und wird beispielsweise von zahlreichen bayerischen Kommunen praktiziert.²²⁰

Keine Stadt ermöglichte die Online-Erteilung eines SEPA-Lastschriftmandats. Bei allen Städten musste das Formular im Original eingereicht werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Städten im Zuge der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen für Bürger ebenso die Online-Erteilung von SEPA-Lastschriftmandaten zu ermöglichen.

Aufgrund der in der Tagespresse zu entnehmenden langen Wartezeiten bei den KFZ-Zulassungsstellen während der Corona-Pandemie²²¹ wurde im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung der Prozess der KFZ-Zulassung näher untersucht. Ansicht 120 stellt zunächst die Verfügbarkeit der Zulassungsstellen im Quervergleich dar.

Zulassungsstellen

KFZ-Zulassungsstellen					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Organisationseinheit	Eigene Einheit	Eigene Einheit	Eigene Einheit	Bürgerbüro	Eigene Einheit
Anzahl Stellen/Orte	1	1	1 ¹⁾	1	1
Wochenstunden insgesamt	28 Stunden	32,5 Stunden	29 Stunden	25 Stunden	34 Stunden
Geschlossen wegen Corona	Ja, März bis Mai 2020	Ja, 17.3. bis 14.4.2020	Nein	Nein	Ja, 19.3. bis 30.4.2020
Seit Corona Bearbeitung nur noch nach Online-Terminvereinbarung möglich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, Ausnahme Abmeldung
Nächstmöglicher Termin für eine Neuzulassung nach Datum und Tagen (Stichtag: 10.09.2020)	Alle freien Termine für die nächsten 14 Tage vergeben	1.10.2020 (21 Tage)	15.9.2020 (5 Tage)	Alle freien Termine für die nächsten 7 Tage vergeben	17.9.2020 (7 Tage)
Nächstmöglicher Termin für eine Neuzulassung nach Datum und Tagen (Stichtag: 22.09.2020)	Alle freien Termine für die nächsten 14 Tage vergeben	14.10.2020 (22 Tage)	24.9.2020 (2 Tage)	Alle freien Termine für die nächsten 7 Tage vergeben	29.9.2020 (7 Tage)
¹⁾ Es wurden nur die Zulassungsstellen im Stadtgebiet Kassel berücksichtigt. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 120: KFZ-Zulassungsstellen

219 Vgl. FAQ der Deutschen Bundesbank <https://www.bundesbank.de/action/de/613964/bbksearch>, abgerufen am 4. Dezember 2020.

220 Vgl. BayernPortal - „SEPA-Lastschriftmandat online erteilen (Landratsamt oder Gemeinde)“, <https://www.freistaat.bayern/dokumente/onlineservice/9444145645>, abgerufen am 4. Dezember 2020.

221 Vgl. FAZ.net – „KFZ-Zulassung in Hessen «Hier muss jetzt schnell etwas passieren»“, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/kfz-zulassungen-in-hessen-dauern-wochenlang-16792752.html>, abgerufen am 9. September 2020.

In Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden waren die Zulassungsstellen aufgrund der Corona-Pandemie vorübergehend geschlossen. Kassel und Offenbach am Main hatten ihre Zulassungsstellen wegen der Corona-Pandemie überhaupt nicht geschlossen. In Darmstadt und Offenbach am Main war es zum Erhebungszeitpunkt nicht möglich, einen Termin in den Zulassungsstellen zu vereinbaren. Diese werden immer nur über einen Zeitraum von 7 beziehungsweise 14 Tagen freigegeben und waren schnell ausgebucht. In Frankfurt am Main betrug die durchschnittliche Wartezeit 21,5 Tage. Der Bedarf von Online-Angeboten wird durch die Überlastung der Zulassungsstellen in den Städten verdeutlicht.

Mit dem Projekt „Internetbasierte Fahrzeugzulassung“ (i-Kfz) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) soll das Fahrzeugzulassungswesen in Deutschland digitalisiert und modernisiert werden. In einem mehrstufigen Verfahren werden durch den Gesetzgeber schrittweise die Voraussetzungen für die digitale Abwicklung der verschiedenen Zulassungsvorgänge geschaffen. Mit Inkrafttreten der Stufe 3 am 1. Oktober 2019 wurden auch in Hessen die bereits für einige Zulassungsvorgänge geschaffenen Voraussetzungen auf alle Geschäftsvorgänge²²² ausgeweitet.

Insbesondere Außerbetriebsetzungen, Wiederzulassungen, Neuzulassungen sowie Umschreibungen können über ein Internetportal der Städte vorgenommen werden. Voraussetzung für die verschiedenen Online-Services ist der Besitz eines neuen Personalausweises (nPA) oder elektronischen Aufenthaltstitels (eAT) mit Aktivierung der Online-Ausweisfunktion sowie ein entsprechendes Lesegerät.²²³

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung stellt die Authentifizierung mit der Online-Ausweisfunktion ein großes Hemmnis bei der Nutzung der webbasierten Dienstleistungen dar. Da nicht alle Fahrzeughalter über die technischen Voraussetzungen verfügen, kann nur eine begrenzte Personengruppe auf diese Möglichkeit zurückgreifen.

Exkurs: BayernID

An dieser Stelle ist das Vorgehen in Bayern als positives Beispiel zu nennen. Das Bundesland hat auf den durch die Corona-Pandemie entstandenen Engpass reagiert und das Verfahren für die webbasierte An- sowie Abmeldung von Kraftfahrzeugen vereinfacht. Eine Ausnahmegenehmigung²²⁴ des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr ermöglicht es, Zulassungsstellen in Bayern neben der Authentifizierung mit der Online-Ausweisfunktion auch eine mit Benutzernamen, Passwort und personalisierten Software Zertifikat zu nutzen (vergleiche BayernID – Bürgerservice-Portal²²⁵). Die in Hessen einzig erlaubte Authentifizierungsmethode erfordert als technische Voraussetzung ein Kartenlesegerät und einen Personalausweis mit freigeschalteter Online-Ausweisfunktion. Die technischen Hürden führten in Hessen zu geringen Nutzerzahlen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen im Bereich der Zulassungsstelle die Einführung eines Authentifizierungsverfahrens mittels Software Zertifikat zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

222 Außerbetriebsetzung, Neuzulassung, Umschreibung und Wiederzulassung

224 <https://www.akdb.de/wirmachenikfzeinfach>; abgerufen am 16. Juli 2021

225 Vgl. Website <https://bayernid.freistaat.bayern.de/bayern/freistaat>; abgerufen am 16. Juli 2021

Die Optimierung der Online-Verfahren kann dazu beitragen, die Bearbeitungszeit zu reduzieren und eine effektivere Abwicklung der Vorgänge zu ermöglichen. Dies zeigt sich auch in nachfolgender Ansicht, bei der die KFZ-Zulassungsvorgänge in den Städten bis zum 31. August 2020 dargestellt sind.

Fallzahlen zu Online-Vorgängen bei der KFZ-Zulassungsbehörde vom 1.1.2020 bis 31.8.2020					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
KFZ-Wesen (An-, Um- und Abmeldung)	152	409	58	66	0
Kraftfahrzeug- zulassung	Nicht ermittelbar	34	5	5	3
Kraftfahrzeug- ummeldung		94	14	3	10
Kraftfahrzeug- abmeldung		281	39	53	96
Feinstaubplakette	0	0	0	5	0
Gesamtzahlen KFZ- Zulassung digital und analog im Jahr 2019	9.178	52.620	9.844	7.207	86.655
Gesamtzahlen KFZ- Zulassung digital und analog im Jahr 2020	6.869	45.183	8.755	5.275	84.920

= Direkte Datenübertragung in das Fachverfahren.
Darmstadt konnte die Fallzahlen nicht einzeln aufschlüsseln. Die hohen Gesamtzahlen bei der KFZ-Zulassung resultieren mit rund 60.000 Vorgängen aus dem Flottengeschäft von großen Autovermietern und weiteren Kunden mit hohen Stückzahlen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 121: Fallzahlen zu Online-Vorgängen bei der KFZ-Zulassungsbehörde vom 1.1.2020 bis 31.8.2020

Die Ansicht zeigt, dass die Zahl der Onlinezulassungen im Zeitraum Januar 2020 bis August 2020 äußerst gering war. Die Online-Zulassungen machten nur einen Bruchteil der Gesamtzahl der KFZ-Zulassungen aus. Ein Grund hierfür könnte sein, dass die technischen Hürden für eine Online-Zulassung zu hoch waren. Lediglich in Offenbach am Main war die Beantragung einer Feinstaubplakette möglich. Alle Städte hatten eine direkte Datenübertragung in das Fachverfahren. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Ein weiteres Thema in der Tagespresse waren lange Wartezeiten bei der Ausländerbehörde in Darmstadt.²²⁶ In diesem Zusammenhang wurde vermehrt Kritik an der fehlenden Digitalisierung des Antragsprozesses geübt. Bei dem Verfahren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bestätigte die Ausländerbehörde, dass der Antragssteller mit einer Wartezeit von fünf Monaten, bei einer Fiktionsbescheinigung mit einer Wartezeit von sechs Wochen rechnen muss.

Ausländerbehörde
Darmstadt

Die hohe Fluktuation des Personals aufgrund des massiven Arbeitsdrucks durch aufgelaufene Rückstände und die komplexe Materie sowie das Abwerben

225 Vgl. Website <https://bayernid.freistaat.bayern.de/bayern/freistaat>; abgerufen am 16. Juli 2021

226 Vgl. fr.de – „Darmstadt: Acht Monate warten auf Termin bei der Ausländerbehörde“, <https://www.fr.de/rhein-main/darmstadt/darmstadt-acht-monate-warten-auf-termin-bei-auslaenderbehoerde-90208365.html>, abgerufen am 11. März 2021.

Sitzungsdienst

von anderen Behörden durch höhere Vergütungen werden von Seiten der Stadt als Gründe genannt. Die vorliegenden Wartezeiten erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht.

Die vielfältigen Berichts- und Informationspflichten sowie die Unterstützung der Gremienarbeit verursachen einen großen zeitlichen und personellen Aufwand. Bei der Erstellung und Bereitstellung von Berichten und Informationen sollten daher die Möglichkeiten der Digitalisierung voll ausgeschöpft werden. Der Druck auf Papier - insbesondere von Sitzungsunterlagen in einer hohen Stückzahl für die Gremien - stellt das teuerste Medium zur Bereitstellung von Informationen dar und sollte - auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten - reduziert werden. Ein digitaler Sitzungsdienst stellt eine sinnvolle Alternative dar. Dieser kann auch für Bürger zur Informationsgewinnung dienen und somit Nachfragen verringern.

In Ansicht 122 wird der Stand der Digitalisierung der Städte im Bereich Sitzungsdienst dargestellt.

Einsatz von digitalen Sitzungsdiensten					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Digitaler Sitzungsdienst für Gremien	ja	ja	nein	ja	ja
Gremien erhalten kein Papier mehr	nein	nein	nein	ja	nein
Digitaler Sitzungsdienst für Bürger	ja	ja	ja	ja	ja
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 122: Einsatz von digitalen Sitzungsdiensten

Aus Ansicht 122 wird deutlich, dass alle Städte außer Kassel einen digitalen Sitzungsdienst für die Gremien nutzten. Über diesen lassen sich Protokolle, Recherchen, Tagesordnungen, Termine, Vorlagen sowie die Beschluss- und Antragskontrolle verwalten. Durch einen umfassenden digitalen Sitzungsdienst werden unnötige Druck- und Versandkosten sowie Personalaufwand vermieden. Es zeigte sich allerdings, dass in Wiesbaden weiterhin alle Sitzungsunterlagen ausgedruckt und an die Gremienmitglieder versendet wurden. In den Städten Darmstadt und Frankfurt am Main wurde von einem Teil der Gremienmitglieder auf den Ausdruck verzichtet. Offenbach am Main stellte nach einer Änderung der Geschäftsordnung vom 4. November 2020 alle Unterlagen digital zur Verfügung. Diese Vorgehensweise erachtet die Überörtliche Prüfung als vorbildlich und empfiehlt den übrigen Städten sukzessive ebenfalls diesen Weg zu gehen und perspektivisch weitgehend von Ausdrucken abzusehen. Dies stellt auch einen wichtigen Baustein dar, um zum Beispiel unter strengen Pandemiebedingungen als Gremium handlungsfähig zu bleiben.

In allen Städten gab es für die Bürger die Möglichkeit über die Homepage direkt auf den Sitzungsdienst zuzugreifen. Dieses Vorgehen erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht. Dort wurden alle Beschlüsse aus dem System im pdf-Format auf der Homepage veröffentlicht.

2.7 Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität

Für eine Großstadt rücken umwelt- und klimabezogene Problemlagen (Verkehrs-, Lärm- und Schadstoffbelastung) immer mehr in den Vordergrund. Diese resultieren unter anderem aus Flächennutzungskonkurrenzen. Die Großstädte sind verpflichtet, Vorgaben für zum Beispiel Feinstaub- und Stickoxidbelastungen zu erfüllen, die sich positiv auf die Lebensqualität innerhalb der Ballungsräume auswirken sollen. Resultierend daraus liegt der Fokus insbesondere auf der Erreichung beziehungsweise der Einhaltung von verbindlichen Standards und Grenzwerten. Neben der Verkehrs- und Grünflächenplanung sind daher auch Konzepte und Planungen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes, speziell im Teilbereich der Energieversorgung (Energieeffizienz, Elektromobilität und erneuerbare Energien), von zentraler Bedeutung.

Aus dieser Definition lassen sich folgende, typische kommunale Planungen beziehungsweise Konzepte ableiten:

- Klimaschutzkonzepte und -programme,
- Luftreinhaltepläne,
- Energiekonzepte und -programme,
- Verkehrs- und Mobilitätskonzepte sowie
- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte zum Beispiel Smart-City.

In den Konzepten im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität werden Maßnahmen genannt, deren Ziel es ist, die umwelt- und klimabezogenen Probleme der Großstädte zu reduzieren.

Es wurde betrachtet, ob die genannten Konzepte in den Städten vorlagen und welche Maßnahmen für den Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität geplant wurden. Dabei wurde untersucht, ob eine Mittelbereitstellung der in den Konzepten geplanten Maßnahmen (Budgetierung im Haushalt) sowie die systematische Erfassung des Umsetzungsstandes erfolgt ist.

In Ansicht 123 wird ein Quervergleich wesentlicher Maßnahmen aus den Konzepten im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität dargestellt.

Maßnahmen im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität						
		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Umwelt- / Klimaschutz	Erstellung eines Luftreinhalteplans	✓	✓	✓	✓	✓
	Tempo 20-40 km/h im Innenstadtbereich	✓	✓	✓	✓	✓
	Dieselfahrverbote in Bereichen der Innenstadt	✓	●	●	●	●
	Erweiterung / Qualifizierung von städtischen Grünflächen	✓	✓	✓	✓	✓
	Klimaschutzfonds	✓	✓	●	✓	✓
	Nah- und Fernwärmeausbau fortsetzen	✓	✓	✓	✓	✓
	Energetische Sanierung Privathaushalte	✓	✓	✓	✓	✓
	Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED	✓	✓	✓	✓	✓
	Förderung Erneuerbarer Energien	✓	✓	✓	✓	✓
Mobilität	Kostenloses Jobticket für städtische Bedienstete	✓	✓	●	●	✓
	ÖPNV Angebote erweitern	✓	✓	✓	✓	✓
	Ausbau der Infrastruktur für Elektromobilität	✓	✓	✓	✓	✓
	Intermodale / Multimodale Mobilität	✓	✓	✓	✓	✓
	Radwegeinfrastruktur stärken	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = Maßnahmen sind geplant / werden durchgeführt.
 ○ = Maßnahmen werden diskutiert.
 ● = Nicht vorhanden.

Quelle: Konzepte der Städte; Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 123: Maßnahmen im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität

Alle Städte hatten entsprechende Klima- / Umweltschutz- und Mobilitätskonzepte erstellt. Beispielhaft hierfür sind die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte in Frankfurt am Main und Wiesbaden, Radverkehrskonzepte in Kassel und Wiesbaden, Integrierte Klimaschutzkonzepte in Darmstadt und Kassel sowie das Klimakonzept 2035 in Offenbach am Main zu nennen. Einige Beispiele der in den Konzepten hinterlegten Maßnahmen sind der Ansicht 123 zu entnehmen.

In der Ansicht ist zu sehen, dass sich die Städte im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität ähnlicher Maßnahmen bedienten. Unterschiede zwischen den Städten bestanden dennoch.

Darmstadt hatte im Erhebungszeitraum als einzige Stadt im Quervergleich ein Dieselfahrverbot in Bereichen der Innenstadt erlassen. Die beiden besonders belasteten Streckenabschnitte in der Hängel- und Heinrichstraße wurden für Dieselfahrzeuge bis Euronorm 5 gesperrt. Die Installation eines städtischen Klimaschutzfonds wurde in Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main sowie Wiesbaden geplant oder bereits umgesetzt. In Kassel gab es im Erhebungszeitraum diesbezüglich keine Überlegungen. Kostenlose Jobtickets für städtische Bedienstete wurden in Darmstadt, Frankfurt am Main sowie Wiesbaden angeboten. Kassel und Offenbach am Main boten den städtischen Bediensteten Jobtickets mit einem Eigenanteil an.

In den Konzepten sollten die sachlichen sowie die zeitlichen Ziele der Maßnahmen festgehalten werden. Des Weiteren wurde die Budgetierung der Maßnahmen im Haushalt sowie die systematische Erfassung des Umsetzungsstands der Maßnahmen beurteilt.

In Ansicht 124 wird die Einhaltung der genannten Kriterien im Quervergleich untersucht.

Überprüfung der Kriterien im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Sachliche Ziele im Konzept genannt	✓	✓	✓	✓	✓
Zeitliche Ziele im Konzept genannt	✓	✓	✓	✓	✓
Budgetierung der Maßnahmen vorgenommen	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
Umsetzungsstand der Maßnahmen systematisch erfasst	●	●	●	✓	●
✓ = Ja; ⊖ = Teilweise; ● = Nein					
Quelle: Konzepte der Städte; Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 124: Überprüfung der Kriterien im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität

Alle Städte stellten die sachlichen Ziele in den Konzepten ausführlich dar. Die zeitlichen Zielvorgaben der Maßnahmen wurden in den Konzepten festgelegt. Inwieweit die Stadt Mittel zur Umsetzung der Maßnahmen einsetzte, war aus den Konzepten nicht konkret abzuleiten. Der Umsetzungsstand der Maßnahmen wurde nur in Offenbach am Main systematisch dargestellt.

Die konkrete Mittelbereitstellung für die in den Konzepten geplanten Maßnahmen wurde bei keiner Stadt umfassend im Haushalt vorgenommen beziehungsweise budgetiert. Beispielhaft wurde in Kassel ein Konzept für die Neuschaffung von Radwegen sowie deren Verkehrsanteilsteigerung bis zum Jahr 2030 mit einem Budget von über zwei Millionen Euro verfasst, allerdings ließen sich diesbezüglich keine konkreten Mittel im Haushalt der Stadt finden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Budgetierung der in den Konzepten dargestellten Maßnahmen konkreter mit dem Haushalt zu verknüpfen um ein verbindliches Handeln zu erreichen.

Die Umsetzung einer in den Konzepten geplanten Maßnahme konnte auch aufgrund des Umfangs der Maßnahme viel Zeit in Anspruch nehmen. Ob eine Maßnahme letztendlich umgesetzt wurde, konnte von der Stadt nicht immer

nachvollzogen werden. Eine Lösung ist die systematische Erfassung des Umsetzungsstandes der Maßnahmen. Dadurch kann nachvollzogen werden, ob die Maßnahme bereits umgesetzt wurde, sich in Vorbereitung befindet oder ob eine Umsetzung noch nicht stattgefunden hat.

Ansicht 125 zeigt einen Ausschnitt der systematischen Erfassung des Umsetzungsstandes der Maßnahmen am Beispiel des Integrierten Klimaschutzkonzeptes von Offenbach am Main.²²⁷

Handlungsfeld	Abkürzung	Maßnahme	2019 in Umset- zung	2019 in Vorberei- tung	2019 nicht begon- nen
Kommunale und öffentliche Gebäude	ÖGeb 1	Masterplan für Bedarfsplanung und Raummanagement kommunaler Gebäude			
	ÖGeb 2	Standards bei öffentlichen Gebäuden			
	ÖGeb 3	Ermittlung des Sanierungspotenzials			
	ÖGeb 4	Energiemanagement in öffentlichen Gebäuden			
	ÖGeb 5	BHKW für öffentliche Gebäude			

Ansicht 125: Ausschnitt des Umsetzungsstands der Maßnahmen am Beispiel des integrierten Klimaschutzkonzeptes von Offenbach am Main im Jahr 2019

Der Umsetzungsstand der geplanten Maßnahmen erfolgte tabellarisch in einer Übersicht. Aus der Übersicht lässt sich für jede geplante Maßnahme der aktuelle Stand der Umsetzung entnehmen. Offenbach am Main erfasste als einzige Stadt im Quervergleich den Stand der umgesetzten Maßnahmen systematisch. Die Erstellung einer systematischen Erfassung des Umsetzungsstandes der Maßnahmen erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Zur Übersicht des aktuellen Umsetzungsstandes der in den Konzepten genannten Maßnahmen empfiehlt die Überörtliche Prüfung Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden eine systematische Erfassung am dargestellten Beispiel von Offenbach am Main für jedes Konzept im Bereich Umwelt- / Klimaschutz und Mobilität.

2.8 Ordnungsmäßigkeitsprüfungen

2.8.1 Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung

Spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres soll die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden,²²⁸ damit zum 31. Dezember des Vorjahres eine genehmigte Haushaltssatzung vorliegt.

Ansicht 126 zeigt die Vorlage und die Genehmigung der Haushaltssatzungen für die Jahre 2017 bis 2019 bei der Kommunalaufsicht.

²²⁷ Der Ausschnitt stellt kein Gesamtbild des Umsetzungsstandes aller Maßnahmen in Offenbach am Main dar.

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

Vorlage und Genehmigung der Haushaltssatzung						
	2017		2018		2019	
	Vorlage der Haushalts-satzung bei der Aufsichts-behörde ¹⁾	Datum der Genehmigung der Haushalts-satzung durch die Aufsichts-behörde ²⁾	Vorlage der Haushalts-satzung bei der Aufsichts-behörde ¹⁾	Datum der Genehmigung der Haushalts-satzung durch die Aufsichts-behörde ²⁾	Vorlage der Haushalts-satzung bei der Aufsichts-behörde ¹⁾	Datum der Genehmigung der Haushalts-satzung durch die Aufsichts-behörde ²⁾
Darmstadt	76	69	83	109	62	99
Frankfurt am Main	211	313	190	268	187	230
Kassel	43	93	55	108	70	88
Offenbach am Main	118	172	67	124	129	141
Wiesbaden ³⁾	-285	-222	85	144	-280	-221
Minimum	-285	-222	55	108	-280	-221
Medium	76	93	83	124	70	99
Maximum	211	313	190	268	187	230
Es wurden die Nettoarbeitstage zugrunde gelegt (ohne Wochenenden). = Kriterium fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen. = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen. ¹⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. November des Vorjahrs verwendet. ²⁾ Als Soll-Datum der Genehmigung wird der 31. Dezember des Vorjahres verwendet. ³⁾ Wiesbaden stellte für die Jahre 2016 und 2017 sowie 2018 und 2019 Doppelhaushalte auf. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021						

Ansicht 126: Vorlage und Genehmigung der Haushaltssatzung

Mit Ausnahme von Wiesbaden hatten die Vergleichsstädte ihre Haushaltssatzungen der Jahre 2017 bis 2019 verspätet vorgelegt und somit auch eine verspätete Genehmigung erhalten. Wiesbaden stellte für die Jahre 2016 und 2017 sowie 2018 und 2019 Doppelhaushalte auf. In den Aufstellungsjahren 2016 und 2018 hatte die Stadt auch verspätete Genehmigungen erhalten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten die Haushaltsplanungen fristgerecht aufzustellen. Die späte Vorlage der Haushaltssatzung schränkt die Möglichkeit ein, den Haushaltsplan als Steuerungsinstrument zu nutzen.

2.8.2 Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses

Die Städte sind nach § 112 Absatz 1 HGO²²⁹ verpflichtet, auf den 31. Dezember eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Nachfolgend werden die in der HGO festgelegten Fristen diesbezüglich aufgezeigt und deren Einhaltung überprüft.

Nach § 112 Absatz 5 HGO soll der Jahresabschluss der Stadt innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufgestellt werden (Fristgerechte Aufstellung). Die Stadtverordnetenversammlung ist unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse des Jahresabschlusses zu unterrichten.

Die HGO nennt keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt. Die Überörtliche Prüfung erachtet es - zur Einhaltung der fristgerechten Beschlussfassung gemäß § 114 HGO²³⁰ - als notwendig, dass spätestens bis Ende Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres die Prüfung des Jahresabschlusses abgeschlossen sein muss (Fristgerechte Prüfung).

In § 114 Absatz 1 HGO ist vorgeschrieben, dass die Stadtverordnetenversammlung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss spätestens am 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres beschließt (Fristgerechte Beschlussfassung).

Ansicht 127 zeigt die Prüfungsfeststellungen zur Einhaltung von Fristen bei den Jahresabschlüssen 2017 bis 2019 im Quervergleich.

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

§ 112 Jahresabschluss

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

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

§ 114 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.

(2) Der Beschluss über den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss sowie die Entlastung ist öffentlich bekannt zu machen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist der Jahresabschluss, der zusammengefasste Jahresabschluss und der Gesamtabchluss mit dem Rechenschaftsbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen, in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Der Beschluss nach Satz 1 ist mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts unverzüglich der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse								
	2017			2018			2019	
	Auf- stellung ¹⁾	Prüfung ²⁾	Be- schluss- fassung ³⁾	Auf- stellung ¹⁾	Prüfung ²⁾	Be- schluss- fassung ³⁾	Auf- stellung ¹⁾	Prüfung ²⁾ und Be- schluss- fassung ³⁾
Darmstadt	128	-324	-320	127	-285	-273	•	○
Frankfurt am Main	-10	-184	-19	3	-214	-21	29	○
Kassel	-14	-372	-295	-1	-358	-185	39	○
Offenbach am Main	30	•	•	22	•	•	62	○
Wiesbaden	-6	-115	-104	107	-93	-105	-14	○
Minimum	-14	-372	-320	-1	-358	-273	-14	○
Medium	-6	-254	-200	22	-250	-145	34	○
Maximum	128	-115	-19	127	-93	-21	62	○

Es wurden die Nettoarbeitstage zugrunde gelegt (ohne Wochenenden).
 = Kriterium fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen.
 = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen.
 und • = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt.
 und ○ = Kriterium noch nicht fällig.

¹⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet.
²⁾ Als Soll-Datum der Prüfung wird der 31. Oktober des übernächsten Haushaltsjahres verwendet.
³⁾ Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 127: Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse

Der Quervergleich in Ansicht 127 macht deutlich, dass insbesondere Darmstadt für die Aufstellung der Jahresabschlüsse länger (jeweils über 100 Tage) als die gesetzliche Vorgabe nach § 112 Absatz 5 HGO gebraucht hat. Der Jahresabschluss 2019 der Stadt war im Erhebungszeitraum noch nicht aufgestellt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, den fehlenden Jahresabschluss 2019 zeitnah fertig zu stellen, so dass sichergestellt ist, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen.

Bei der Prüfung sowie der Beschlussfassung der Jahresabschlüsse war Offenbach am Main in Verzug. Dies lag insbesondere an der Prüfung durch das Revisionsamt. Daher lag in Offenbach am Main lediglich ein geprüfter Jahresabschluss für das Jahr 2015 vor. Aufgrund der Tatsache, dass zwischen dem letzten aufgestellten Jahresabschluss 2019 und dem letzten geprüften Jahresabschluss 2015 vier Jahre lagen, sollte mit dem Revisionsamt eine Strategie entwickelt werden, um den vorliegenden Prüfungsstau zeitnah abzubauen.

Die lange Zeitspanne vom fertigen Prüfbericht bis zur Beschlussfassung eines Jahresabschlusses in Frankfurt am Main resultierte aus einem aufwändigen Stellungnahmeprozess des Magistrats. Dieser Prozess ist nach Hinweis Nr. 3 zu § 113 HGO²³¹ freiwillig und wurde bereits in der Präsentation des Revisionsamts „Schlussberichte 2018“ im Haupt- und Finanzausschuss in Frankfurt am

231 Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) - Sechster Teil, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport IV 4 - 15 i 01.01 StAnz. 2013, S. 1295 vom 1. Oktober 2013

Main am 3. November 2020 thematisiert. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Dauer des praktizierten Stellungnahmeprozesses des Magistrats, der im Quervergleich nur in Frankfurt am Main praktiziert wurde, als nicht sachgerecht.

2.8.3 Prüfung von Zuwendungen

Die Großstädte bedienen sich für die Aufgabenerfüllung neben dem öffentlichen Sektor häufig bei privaten Gesellschaften und freien Trägern wie gemeinnützigen Vereinen, Stiftungen oder Wohlfahrtsverbänden. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Kinderbetreuung und Sozialhilfe. Die privaten Anbieter erhalten hierfür finanzielle Zuwendungen, in Form von Zuschüssen. Alternativ werden finanzielle Zuwendungen im öffentlichen Bereich als Zuweisungen bezeichnet. Nachfolgend wird einheitlich von Zuwendungen gesprochen.

Um den Umfang der Zuwendungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen der Städte darzustellen, wird in Ansicht 128 die Aufteilung der Zuwendungen in den Städten auf die verschiedenen Bereiche gezeigt.

Zu § 113: Vorlage an Gemeindevertretung

[...] 3. Der Gemeindevorstand kann zu den im Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes getroffenen Feststellungen eine Stellungnahme verfassen und der Gemeindevertretung vorlegen. [...]

Aufteilung von Zuwendungen					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Summe der ordentlichen Aufwendungen	659,0 Mio. €	4.136,2 Mio. €	844,7 Mio. €	458,9 Mio. €	1.366,7 Mio. €
davon Aufwendungen aus Zuwendungen	163,2 Mio. €	901,0 Mio. €	97,1 Mio. €	82,3 Mio. €	181,4 Mio. €
Schulträgerschaft	4,8 Mio. €	65,7 Mio. €	5,7 Mio. €	2,3 Mio. €	7,8 Mio. €
Kultur und Wissenschaft	30,4 Mio. €	146,7 Mio. €	21,5 Mio. €	1,2 Mio. €	30,0 Mio. €
Soziale Leistungen / Soziale Hilfen	1,4 Mio. €	50,0 Mio. €	5,7 Mio. €	3,8 Mio. €	5,4 Mio. €
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	56,1 Mio. €	527,9 Mio. €	36,0 Mio. €	57,6 Mio. €	76,6 Mio. €
davon Kinderbetreuung	49,5 Mio. €	479,8 Mio. €	31,8 Mio. €	52,8 Mio. €	69,2 Mio. €
davon weitere Kinder-, Jugend- u. Familienhilfe	6,6 Mio. €	48,1 Mio. €	4,2 Mio. €	4,8 Mio. €	6,9 Mio. €
Gebührenhaushalte	21,4 Mio. € ¹⁾	1,1 Mio. €	0,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €
Sport, Freizeit, Wirtschaftsförderung und Tourismus	10,8 Mio. €	64,6 Mio. €	8,8 Mio. €	2,0 Mio. €	25,0 Mio. €
Verkehrsflächen, Grünflächen und ÖPNV	35,4 Mio. €	129,5 Mio. €	29,7 Mio. €	13,6 Mio. €	26,2 Mio. €
Sonstige Bereiche	2,9 Mio. €	-84,3 Mio. €	-10,6 Mio. €	1,8 Mio. €	10,4 Mio. €
¹⁾ Es handelt sich um Erstattungen für Betriebskosten von Kläranlagen. Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019; Stand: April 2021					

Ansicht 128: Aufteilung von Zuwendungen

Die ordnungsmäßige Verwendung von Zuwendungen ist von der Stadt sicherzustellen. Zuwendungen werden in der Regel zum einen bei der Stadt beantragt nach eingehender Prüfung per Bescheid bewilligt oder anhand eines bestehenden Zuwendungsvertrags gewährt. In beiden Fällen erfolgt die Prüfung der Verwendung der Zuwendung über den vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Verwendungsnachweis. Des Weiteren sollten der örtlichen sowie der Überörtlichen Prüfung Prüfrechte beim Zuwendungsempfänger eingeräumt werden. Ansonsten werden die Beträge in Millionenhöhe der öffentlichen Finanzkontrolle entzogen. Welche Folgen das haben kann, wird an der Zuwendungsgewährung an die Arbeiterwohlfahrt (AWO) deutlich. Da zum Beispiel dem Revisionsamt in Frankfurt am Main keine weitergehenden Prüfrechte bei Vereinbarung mit der AWO im Rahmen der Betreuung eines Flüchtlingsheims vorlagen, konnte nicht ordnungsgemäß geprüft werden.

Problem bei nicht vorhandenen Prüfrechten

Beispiel Flüchtlingsunterkunft Frankfurt am Main

Die Stabsstelle Flüchtlingsmanagement von Frankfurt am Main gewährte im Rahmen des Betriebs von drei Flüchtlingsunterkünften Zuwendungen an den AWO Kreisverband Frankfurt. Aufgrund von Ungereimtheiten wurde eine Sonderprüfung des Revisionsamts Frankfurt am Main durchgeführt. Wesentliche Ergebnisse der Prüfung waren unter anderem die unangemessenen Aufwendungen der AWO Protect GmbH, die unangemessenen Rechtsberatkungskosten sowie die generell nicht nachvollziehbaren Aufwendungen. Des Weiteren sahen die Betreiberverträge für die Flüchtlingsunterkünfte keine weitergehenden Prüfrechte vor. Dies führte im Rahmen der Sonderprüfung zu Prüfungshemmnissen. Das Revisionsamt hatte keinen umfangreichen Zugang zu den benötigten Unterlagen und konnte die Verwendung der gewährten Zuwendungen nicht ordnungsgemäß nachvollziehen.

Daneben kam es zu weiteren Sonderprüfungen.

Sonderprüfungen in Frankfurt am Main und Wiesbaden

Im Jahr 2020 kam es zum Beispiel in Frankfurt am Main und Wiesbaden zu Konflikten im Rahmen der Zuwendungsgewährung an die AWO. In beiden Städten wurden Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft sowie der Finanzbehörden eingeleitet. Zur Aufarbeitung der Vorkommnisse wurden bereits Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt. In Wiesbaden wurde eine Sonderprüfung durch das Revisionsamt bezüglich der Leistungsbeziehungen der Stadt und der AWO geplant, in Frankfurt am Main wurden diesbezüglich bereits Sonderprüfungen durchgeführt. Daneben wurden zur Aufarbeitung der Vorkommnisse von den Städten externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt. Der AWO Bezirksverband Hessen-Süd setzte eine Task-Force unter Leitung der Ex-Bundesjustizministerin Däubler-Gmelin ein.

Ansicht 129 und Ansicht 130 zeigen die Ergebnisse der bisherigen Sonderprüfungen im Rahmen der Prüfung bei der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Frankfurt e.V..

Übersicht Sonderprüfung der Innenprüfung bei der Stabsstelle Flüchtlingsmanagement 2018			
Themenbereiche	Wesentliche Feststellungen		
Prüfrechte	Keine Prüfrechte bei dem Betreiber der Flüchtlingsunterkünfte vereinbart		
Unstimmigkeiten bei Aufwendungen	Erhebliche Abweichungen zu den kalkulierten Personalkosten; Abschreibungen	Keine Offenlegung der tatsächlichen Personaldaten mit Verweis auf den Datenschutz (nicht stichhaltig, da Rechnungsprüfung ausgenommen)	Nicht mit der Stadt abgestimmte KFZ-Aufwendungen (Regelmäßig Kosten für Sondererlaubnisse; Kosten für Leasingverträge)
Rechtsberatungskosten	Pauschale Rechtsberatungskosten in der Kalkulation	Keine vollumfänglichen Nachweise (Rechnungen/ Dienstleistungen) bei Rechtsberatungskosten	Überzogene Kosten (182.657,62 Euro) für Entwurf Gewerberaummietvertrag und Erstellung einer Nutzungs- und Leistungsvereinbarung (angemessene Summe ca. 2.000 Euro)
Abgeltungsvertrag mit einem Immobilienunternehmen	Schließen eines Abgeltungsvertrages auf Anraten eines Rechtsanwalts mit einer Summe von 249.900 Euro aufgrund angeblicher Maklergebühren i.H.v. 339.150 Euro		Aufrechnungserklärung i.H.v. 249.900 Euro
AWO Protect	Zweifelhafte Personalbeschaffung/ Personalfortbildung	Keine Nachweise bezüglich geforderter Vorgaben (z.B. Überprüfung der Mitarbeiter, Einsatz von Wachpersonal mit einer Werkschutzausbildung)	Tariflöhne liegen merklich über den Sätzen vergleichbarer Anbieter
Kooperationsvereinbarung Therapeutikum	Vertrag/ Kooperationsvereinbarung ohne Abstimmung geschlossen; Jahresbudget i.H.v. 338.000 Euro	Keine vorgelegte Personalstellenkalkulation oder sonstiger Nachweis	Mangelnder Aufklärungs- und Transparenzwille der AWO Frankfurt
Quelle: Bericht Sonderprüfung der Innenprüfung bei der Stabsstelle Flüchtlingsmanagement 2018; Stand: April 2021			

Ansicht 129: Übersicht Sonderprüfung der Innenprüfung bei der Stabsstelle Flüchtlingsmanagement 2018

Bei der Innenprüfung der Stabsstelle Flüchtlingsmanagement wurde festgestellt, dass der Stadt in den Betreiberverträgen für die Flüchtlingsunterkünfte keine Prüfrechte eingeräumt wurden. Dadurch lagen Prüfungshemmnisse vor. Zudem ließen sich insbesondere die geltend gemachten Aufwendungen nicht nachvollziehen. Die geltend gemachten Kosten der Rechtsberatung wurden als unangemessen bewertet. Zudem sollte die Stadt nach Empfehlung der Innenrevision die Zusammenarbeit mit der AWO beenden.

Übersicht Sonderprüfung der Innenprüfung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe - Prüfung ausgewählter Fälle der Zuschussgewährung 2018

Themenbereiche	Wesentliche Feststellungen		
Soziale Dienste in Altenwohnanlagen, Betrieb von Altentagesstätten und -clubs	Mieteinnahmen sind im VN 2018 nicht als solche deklariert; unter Eigenmittel eingetragen	Außertarifliche Zulage i.H.v. 400 Euro bei einem Beschäftigten; Verstoß gegen das Besserstellungsverbot	
Jugendhaus Gallus	Umlage von weiteren Ausgaben zusätzlich zur Verwaltungskostenpauschale; bei Personalkosten wurden unzutreffende Angaben im VN 2018 gemacht	Vorgeschriebene Vergleichsangebote wurden nicht erstellt; Verstoß gegen die ABewGr. Ziff. 3	Verrechnungserklärung von Seiten der Stadt für den gesamten Überschuss i.H.v. 18.636 Euro wird empfohlen
Betrieb von drei Stadtteilberatungszentren	Im VN 2018 wurde die Position der Personalnebenkosten nicht angepasst; Aufrechnungsanspruch i.H.v. 77 Euro besteht		
Quartiersmanagement Gutleutviertel	Die Zuwendungen des Landes wurden im VN 2018 nicht eingetragen, somit nicht vollständig (Differenz von 7.785 Euro); Einhaltung von Ziff. 6.4 ABewGr	Höhergruppierung einer Sozialarbeiterin von EG 8b nach EG 15 für Dauer des Projektes (2 Jahre); Rückforderungsanspruch besteht aufgrund vereinbarter Festbeträge nicht	
Anlaufstelle für straffällig gewordene Frauen	Die Zuwendungen des RP Gießen durch das Land wurden nicht eingetragen (Differenz von 518 Euro); VN 2018 nicht vollständig	Aufrechnung von Personalausgaben i.H.v. 12.282 Euro; Aufteilung der Ausgaben ist nicht korrekt erfolgt	Ungeklärte Differenz Eigenmittel (6.596 Euro); außerordentliche Kosten i.H.v. 1.458 Euro als "Kassendifferenz" deklariert, die durch eine zweckgebundene Spende gedeckt wurden (Zuwendung gemäß Vereinszweck)

Quelle: Bericht Sonderprüfung der Innenprüfung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe - Prüfung ausgewählter Fälle der Zuschussgewährung 2018; Stand: April 2021

Ansicht 130: Übersicht Sonderprüfung der Innenprüfung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe - Prüfung ausgewählter Fälle der Zuschussgewährung 2018

Die Innenprüfung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe hat insbesondere ergeben, dass es bei den geprüften Zuwendungen vereinzelt zu Abrechnungsfehlern gekommen ist. Diesbezüglich wurden von Seiten der Revision Vorschläge für Rückforderungen und Aufrechnungen erbracht.

In Wiesbaden wurden bisher lediglich Planungen für eine Sonderprüfung bezüglich der Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und der AWO vorgenommen.

In Ansicht 131 werden mögliche Risiken im Rahmen der Sonderprüfung des Revisionsamts dargestellt.

Übersicht Einzelprüfungsplanung der Sonderprüfung bezüglich der Leistungsbeziehungen zwischen Wiesbaden und der AWO		
Prüfungsfragestellungen / -schwerpunkte / -vorgehensweise	Mögliche Risiken	Risiko-einschätzung
Leistungsvereinbarungen, Verträge oder andere Grundlagen bei Mitteln an die AWO vorhanden?	Zahlung von Zuwendungen ohne ausreichende Grundlage	→
Überhöhte Gehälter oder Zusatzleistungen von AWO Vorstandsmitgliedern durch Zahlungen der Stadt finanziert?	Zuviel gezahlte Zuwendungen	↑
Fälle von Mehrfachförderung vorhanden	Zuviel gezahlte Zuwendungen	↑
Prüfen der Unterlagen, die zu Vertragsabschlüssen und Zahlungen erforderlich sind	Zahlungen erfolgen ohne Prüfung	↘
Prüfen der stadtinternen Verwendungsnachweisprüfung	Verwendung städtischer Zuwendungen nicht ausreichend geprüft	↑
Umfassende SAP - Analyse möglicher Geschäftspartner der Landeshauptstadt Wiesbaden aus dem AWO Komplex	Interessenkollisionen von Entscheidungsträgern/ zuständigen Sachbearbeiter*innen (dolose Handlungen)	→
Akten- und Belegprüfung innerhalb der Organisationseinheiten	"Blindes" Handeln in Treu und Glauben	→
Akten- und Belegprüfung des Trägers, die in Zusammenhang mit der Leistungsgewährung durch die Landeshauptstadt Wiesbaden stehen.	Vorgelegte Unterlagen des Zuwendungsempfängers sind teilweise nicht nachvollziehbar oder verfälscht	↑
↑ = hoch; → = mittel; ↘ = gering Quelle: Einzelprüfungsplanung der Sonderprüfung bezüglich der Leistungsbeziehungen zwischen Wiesbaden und der AWO 2020; Stand: April 2021		

Ansicht 131: Übersicht Einzelprüfungsplanung der Sonderprüfung bezüglich der Leistungsbeziehungen zwischen Wiesbaden und der AWO

Das Revisionsamt kommt bei der Risikoanalyse der noch durchzuführenden Sonderprüfung zu möglichen Risiken im Prüfgebiet. Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Risikoeinschätzung vor allem bei zu viel gezahlten Zuwendungen sowie bei nicht ausreichender Prüfung der Verwendung städtischer Zuwendungen als hoch eingestuft wurde. Des Weiteren schätzt das Revisionsamt das Risiko, dass die vorgelegten Unterlagen des Zuwendungsempfängers teilweise nicht nachvollziehbar oder verfälscht sind, ebenfalls als hoch ein. Die Risikoeinschätzung verdeutlicht die Bedeutung von eingeräumten Prüfrechten bei der Zuwendungsgewährung.

Im Hinblick auf die bereits durchgeführten Sonderprüfungen in Frankfurt am Main, stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass sich die Prüfung des Revisionsamts Wiesbaden bisher nur auf eine Risikoanalyse beschränkt. Entscheidend hierfür könnte sein, dass die Stelle des Leiters des Revisionsamtes in Wiesbaden seit Anfang des Jahres 2016 nicht besetzt ist.

Die Vorfälle im Zusammenhang mit der AWO wurden beziehungsweise werden aus unterschiedlichen Perspektiven geprüft, so wurde unter anderem von den Städten auch externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften beauftragt beziehungsweise durch den AWO Bezirksverband Hessen-Süd eine Task-Force eingesetzt. Für die Überörtliche Prüfung waren die Vorkommnisse Anlass, die weitere Zuwendungspraxis der Städte zu prüfen, um ggf. zusätzliches Gefahrenpotenzial zu identifizieren.

In den Städten wurden Stichproben der gewährten Zuwendungen im Bereich der sozialen Leistungen und Hilfen geprüft. In Frankfurt am Main und Offenbach am Main wurden zusätzlich Stichproben aus dem Bereich Kultur und Wissenschaft untersucht. Ziel dieser Analyse in Ansicht 132 war es festzustellen, ob Verwendungsnachweise vorlagen und diese intern geprüft wurden. Darüber hinaus sollte der Umfang der gewährten Prüfrechte aufgezeigt werden.

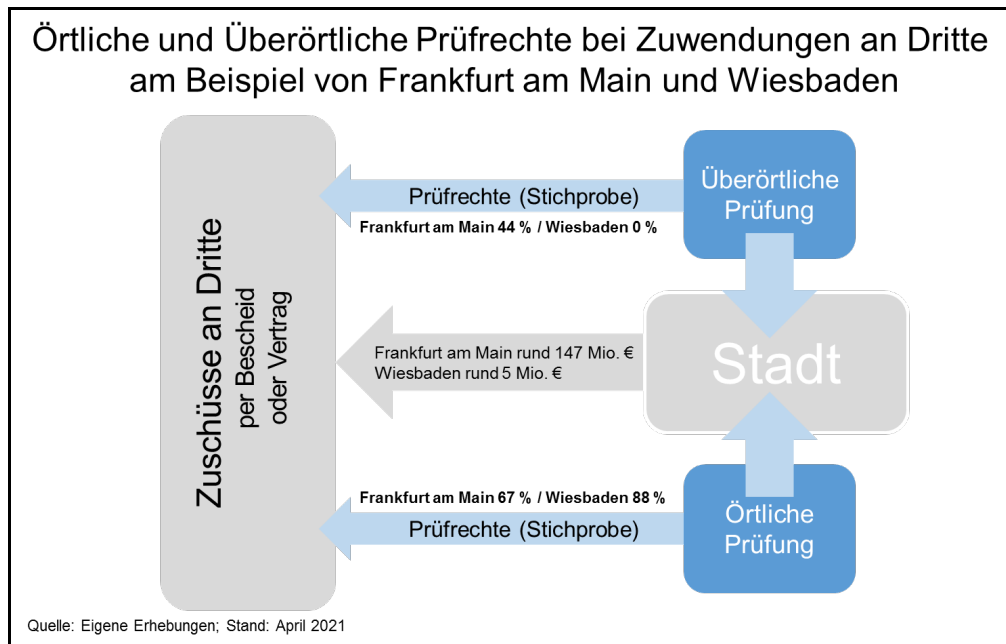
Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen							
	Kategorien	Gesamtzuwendungen	Stichprobenumfang	Vorgelegte Verwendungsnachweise aus der Stichprobe	davon bereits intern geprüft	Eingeräumte Prüfrechte der Stadt	Eingeräumte Prüfrechte der Überörtlichen Prüfung
Darmstadt	Soziales	1,4 Mio. €	49%	100%	100%	100%	90%
Frankfurt am Main	Kultur / Soziales	196,6 Mio. €	76%	67%	75%	67%	44%
Kassel	Soziales	5,7 Mio. €	97%	89%	100%	80%	30%
Offenbach am Main	Kultur / Soziales	5,0 Mio. €	37%	69%	33%	77%	62%
Wiesbaden	Soziales	5,4 Mio. €	87%	88%	100%	88%	0%
Quelle: Eigene Erhebungen; Zuschussunterlagen der Städte; Stand: April 2021							

Ansicht 132: Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von Zuwendungen

Ansicht 132 zeigt, dass die Rückläufe der angeforderten Verwendungsnachweise in Frankfurt am Main und Offenbach am Main jeweils unter 70 Prozent lagen. Von diesen waren lediglich 75 beziehungsweise 33 Prozent intern von der jeweiligen Revision oder den zuständigen Ämtern geprüft. Dies war insbesondere in Offenbach am Main kritisch zu sehen, da lediglich jeder dritte Verwendungsnachweis begutachtet war. Die Stadt gab Mehrbelastungen und Einschränkungen in Folge der Corona-Pandemie als Begründung dafür an.

Die Prüfrechte der jeweiligen Stadt waren lediglich in Darmstadt vollständig eingeräumt. Allein in Darmstadt lagen auch bei den geprüften Zuwendungen die Prüfrechte der Überörtlichen Prüfung nahezu vollständig vor. Wiesbaden hatte der Überörtlichen Prüfung überhaupt keine Prüfrechte eingeräumt. Allein bei den Stichproben konnte festgestellt werden, dass für 92,3 Millionen Euro keine überörtlichen Prüfrechte vorlagen.

In Ansicht 133 werden beispielhaft die im Rahmen der Zuwendungsgewährung eingeräumten Prüfrechte der Örtlichen sowie der Überörtlichen Prüfung in Frankfurt am Main und Wiesbaden anhand eines Schaubilds dargestellt.



Ansicht 133: Örtliche und Überörtliche Prüfrechte bei Zuwendungen an Dritte am Beispiel von Frankfurt am Main und Wiesbaden

Örtliche Prüfrechte wurden in Frankfurt am Main in rund 67 Prozent der Fälle eingeräumt, in Wiesbaden lag die Zahl bei rund 88 Prozent. Überörtliche Prüfrechte lagen bei den durchgeführten Stichproben in Frankfurt am Main nur in 44 Prozent der Fälle vor, in Wiesbaden wurden überhaupt keine überörtlichen Prüfrechte eingeräumt. Sofern Prüfrechte im Zuge der Zuwendungsgewährung für die Örtliche sowie die Überörtliche Prüfung nicht eingeräumt werden, sind diese der öffentlichen Finanzkontrolle entzogen. Dies kann, wie im Beispiel der Vorkommnisse bei der AWO, weitreichende Folgen für die Städte haben.

Die Überörtliche Prüfung kommt daher im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung zu folgenden Empfehlungen:

- Einräumung von Örtlichen und Überörtlichen Prüfrechten

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, sich die Verwendungsnachweise zeitnah vorlegen zu lassen und diese nach den jeweiligen städtischen Bestimmungen zu prüfen. Des Weiteren sollten sich alle Städte bei einer Zuwendungsgewährung an Dritte angemessene Prüfrechte für die Stadt sowie die Überörtliche Prüfung einräumen lassen.

- Einführung einer Zuwendungsdatenbank

Bei der Zuwendungsgewährung werden die Zuwendungen an die einzelnen Träger in den meisten Fällen nicht als ein Gesamtbetrag gewährt, sondern nach einzelnen Aufgabenbereichen in vielen Teilbeträgen. Damit fehlt der Überblick über die Gesamtsumme an einen Zuwendungsempfänger und dessen Relevanz. Zudem kann die Gefahr bestehen, dass es zu einer Doppelförderung kommt. Mithilfe einer gesamtstädtischen zentralen Zuwendungsdatenbank kann die Zuwendungsgewährung sowie die Beurteilung hinsichtlich eingeräumter Prüfrechte überwacht werden. In keiner Stadt wurde im Prüfungszeitraum eine Zuwendungsdatenbank eingesetzt. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, die Einführung einer gesamtstädtischen zentralen Zuwendungsdatenbank zur Überwachung des Zuwendungswesens.

- Durchführung von Prüfungen

Die dargestellten Vorkommnisse in Frankfurt am Main und Wiesbaden zeigen, dass es im Rahmen der Zuwendungsgewährung zu weitreichenden Folgen

kommen kann. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung, regelmäßige Prüfungen im Rahmen der Zuwendungsgewährung durchzuführen, um einem möglichen Missbrauch oder der nicht ordnungsgemäßen Verwendung von gewährten Zuwendungsgeldern entgegen zu wirken. Die Überörtliche Prüfung wird in den kommenden Jahren die örtliche Prüfung der Zuwendungsgewährung verstärkt in den Fokus nehmen.

2.8.4 Vergabe von Aufträgen städtischer Beteiligungen in Wiesbaden

Um die Ordnungsmäßigkeit der Vergabe von Aufträgen von den städtischen Beteiligungen in Wiesbaden zu prüfen, wurden folgende Unterlagen hinsichtlich der Leistungsbeziehungen zwischen der RCC Agentur für integrierte Kommunikation GmbH (RCC) und den städtischen Gesellschaften Rhein-Main Hallen GmbH, der Kurhaus Wiesbaden GmbH, der Wiesbaden Marketing GmbH sowie der Wiesbaden Congress & Marketing GmbH für die Jahre 2017 bis 2019 bei der Stadt angefordert:

- Aufstellung über die Zahlungen an die RCC,
- die dazugehörigen Rechnungen beziehungsweise Vertragsunterlagen,
- Dokumentationen der Ausschreibungen.

Die RCC wurde von städtischen Gesellschaften auskunftsgemäß nur von der Rhein-Main Hallen GmbH für die Jahre 2017 und 2018 beauftragt. Das Rhein-Main CongressCenter (RMCC) wurde als Neubau nach Abriss der Rhein-Main-Hallen erbaut und im April des Jahres 2018 eröffnet. Im Hinblick auf die Eröffnung des RMCC wurde die RCC beauftragt, sämtliche Marketingmaßnahmen (PR-Maßnahmen, Kundenmagazin, Filmproduktion, Werbemittel) durchzuführen. Die Ergebnisse der Auswertung der Unterlagen zu den Leistungsbeziehungen zwischen der Beteiligung Rhein-Main Hallen GmbH der Stadt und der RCC Agentur GmbH sind in Ansicht 134 dargestellt.

Übersicht der Leistungsbeziehungen zwischen der Beteiligung Rhein-Main Hallen GmbH der Stadt Wiesbaden und der RCC Agentur für integrierte Kommunikation GmbH				
Leistung	Beschreibung	Rechnungs- eingang	Vergabe- vermerk vom	Nettobetrag
Kunden- magazin 2017	Redaktion und Artwork; Lektorat; Layout	09.05.2017 10.05.2017 15.05.2017	27.02.2015	8.501,35 €
Allgemeine Agentur- leistung PR	PR Termine mit Stakeholder; Pressearbeit	03.02.2017 27.03.2017		6.000,00 €
Kunden- magazin 2018	Artwork; Layout	29.01.2018 25.04.2018 05.04.2018 11.04.2018		16.623,00 €
Kunden- magazin 2017	Kundenmagazin Fotoshooting inklusive Bildrechte	13.04.2017 27.04.2017		1.003,42 €
Kosten Druckerei	Abschlag Druckkosten Kundenmagazin	09.05.2017 07.06.2017		11.533,09 €
Kunden- magazin 2018	Kundenmagazin Fotoshooting	26.03.2018 05.10.2018		2.947,27 €
Kosten Druckerei 2018	Druckkosten Kundenmagazin	05.04.2018 25.04.2018		13.741,41 €
Zwischensumme				60.349,54 €
Eröffnung RheinMain Congress Center	PR-Maßnahmen Positionierung des RMCC Leistungen März 2018	30.04.2018	15.02.2018	14.400,00 €
	PR-Maßnahmen Positionierung des RMCC Leistungen April 2018	30.04.2018		14.400,00 €
	PR-Maßnahmen Positionierung des RMCC	08.05.2018		2.550,00 €
	Filmproduktion für Eröffnung	25.04.2018	26.03.2018	9.820,00 €
	Reportage Eröffnung RMCC	04.07.2018	●	2.600,00 €
	Filmproduktion	18.04.2018		320,00 €
	Fotoproduktion Ball des Sports	27.03.2018		980,00 €
	Werbemittel RMCC Branding	03.05.2018		7.364,32 €
Zwischensumme				52.434,32 €
Gesamtbetrag der Zahlungen				112.783,86 €
✓ = Vorhanden ● = Nicht vorhanden Quelle: Eigene Erhebungen; Unterlagen der Stadt				

Ansicht 134: Übersicht der Leistungsbeziehungen zwischen der Beteiligung Rhein-Main Hallen GmbH der Stadt Wiesbaden und der RCC Agentur für integrierte Kommunikation GmbH

Ansicht 134 zeigt eine Übersicht der durchgeführten Leistungen durch die RCC im Rahmen der Eröffnung des RMCC. Im Zuge der Anforderung von entsprechenden Unterlagen bei der Stadt wurden Rechnungen ohne rechnerische und sachliche Prüfung vorgelegt. In der Interimsbesprechung teilte Wiesbaden mit, dass diese Prüfungsvermerke vorliegen aber nicht mitgesandt wurden. Nach der Interimbefprechung wurden die separaten Dokumente mit Angabe der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit übermittelt.

Grundlage für die Beauftragung der RCC bei der Erstellung beziehungsweise Produktion eines Kundenmagazins in den Jahren 2017 und 2018 war der Vergabevermerk vom 27. Februar 2015. Dieser enthielt weder einen Gesamtbetrag noch die genaue Definition der einzelnen Leistungen. Die direkte Beauftragung ohne ein wettbewerbliches Verfahren wurde damit begründet, dass die ursprüngliche Idee des Kundenmagazins von der RCC stammte und Rahmenverträge zwischen der TriWiCon sowie der RCC bestanden.

Für die Leistungen „Reportage Eröffnung RMCC“, „Filmproduktion“, „Fotoproduktion Ball des Sports“ und „Werbemittel RMCC Branding“ wurde kein Vergabevermerk erstellt. Zudem ist auch hier keine Leistung ausgeschrieben worden.

Im Nachgang zu den Erhebungen wurde im Rahmen der Interimbefprechung auf eine europaweite Ausschreibung aus dem Jahr 2012 hingewiesen, die als Grundlage für die Vergaben an RCC im Prüfungszeitraum heranzuziehen sei. Die nachträgliche Durchsicht der Dokumentation des Vergabeverfahrens 2012 zeigte, dass die RCC aus formalen Gründen aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen wurde. Das Vertragsverhältnis mit dem im Zuge des Vergabeverfahrens 2012 erfolgreichen Bieters wurde 2013 aufgrund mangelhafter Leistungserbringung vorzeitig gekündigt. Die Leistung wurde ohne eine erneute europaweite Ausschreibung vergeben. Begründet wurde dies damit, dass aus zeitlichen Gründen keine erneute Ausschreibung erfolgen könne. Das Vergabeverfahren 2012 wurde laut Vergabevermerk „wieder aufgenommen“, es wurde auf die „unterlegenen Bieter“ aus der Ausschreibung 2012 zurückgegriffen. Hierbei wurde auch der ursprünglich aus formalen Gründen ausgeschlossene Bieter RCC bei der „Fortsetzung des Vergabeverfahrens“ berücksichtigt. Er erhielt den Zuschlag.

Es bleibt auch nach den ergänzend vorgelegten Unterlagen festzustellen, dass die Überörtliche Prüfung von einem transparenten und wettbewerblichen Vergabeverfahren der Leistungen im Prüfungszeitraum anhand der vorgelegten Dokumentationen nicht überzeugt werden konnte.

2.8.5 Ordnungsmäßigkeit der finanzstatistischen Meldung

Die Städte sind aufgrund des Gesetzes über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG²³²) 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

²³² Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG), BGBl. I S. 438 vom 22. Februar 2006, zuletzt geändert durch Artikel 3a des Gesetzes vom 9. Dezember 2019 BGBl. I S. 2053.

eine wichtige Steuerungsgrundlage für das Land Hessen dar, die auch finanzielle Auswirkungen für alle Hessischen Kommunen haben kann. Deshalb ist eine hohe Datenqualität der finanzstatistischen Meldungen essentiell.

Aus diesem Grund wurde analysiert, ob die finanzstatistischen Meldungen der Städte ordnungsgemäß vorgenommen wurden. Insbesondere wurden die Vollständigkeit und die Zuordnung zu den korrekten finanzstatistischen Produkten untersucht.

Zur Prüfung der Vollständigkeit wurde die jeweilige finanzstatistische Meldung mit der Gesamtfinanzrechnung abgeglichen. In beiden sollten die Zahlungsflüsse übereinstimmen. In Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wurde die statistische Meldung 2019 untersucht. Frankfurt am Main und Wiesbaden hatten zum Prüfungszeitpunkt ihre statistische Meldung 2019 noch nicht fertiggestellt, so dass für die Prüfung die jeweilige statistische Meldung 2018 herangezogen wurde. Ansicht 135 zeigt das Ergebnis dieser Analyse.

Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Gesamtfinanzrechnung (in Millionen Euro)										
	Verwaltungstätigkeit			Investitionstätigkeit			Finanzierungstätigkeit			Gesamtabweichung
	Einzahlungen	Auszahlungen ¹⁾	Saldo	Einzahlungen	Auszahlungen ¹⁾	Saldo	Einzahlungen	Auszahlungen ¹⁾	Saldo	
Darmstadt	-0,1	1,9	1,8	-0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	1,6
Frankfurt am Main	-0,7	-4,6	-5,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-5,3
Kassel	11,5	-39,5	-28,0	-0,8	-0,5	-1,4	0,0	0,0	0,0	-29,3
Offenbach am Main	-5,0	5,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Wiesbaden	1,0	-2,6	-1,6	-0,2	0,0	-0,2	0,0	0,3	0,3	-1,4

¹⁾ Korrigiert bei umgesetzter Krankenhausumlage.
 Minuswert bei Einzahlungen = Finanzstatistische Meldung ist höher.
 Minuswert bei Auszahlungen = Finanzrechnungswert ist höher.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 135: Abweichungen zwischen Finanzstatistischer Meldung und Gesamtfinanzrechnung (in Millionen Euro)

Ansicht 135 zeigt, dass alle Städte Abweichungen zwischen der Finanzstatistischen Meldung und der Gesamtfinanzrechnung aufwiesen. Geringfügige Abweichungen lagen in Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden vor. Die höchsten Abweichungen gab es in Kassel.

Bei der laufenden Verwaltungstätigkeit hatte Kassel mit 11,5 Millionen Euro bei den Einzahlungen und mit 39,5 Millionen Euro bei den Auszahlungen die höchsten Abweichungen. Ebenfalls hohe Abweichungen bei den Auszahlungen hatte mit 4,6 Millionen Euro Frankfurt am Main.

Bei den Auszahlungen aus Investitionen wurden zudem ursprünglich 5,3 Millionen Euro nicht zahlungswirksame Aufwendungen gemeldet, was im Rahmen von Rückfragen durch das statistische Landesamt bereinigt wurde. Frankfurt am Main gab in der Interimbesprechung an, dass sie im Sozialbereich keine Finanzabrechnungsdaten (nur zahlungswirksame Vorgänge), sondern Daten aus der Ergebnisrechnung (zahlungswirksame und nicht zahlungswirksame Vorgänge) gemeldet wurden. Dies erklärt die Abweichungen. Die Stadt merkte

an, dass das Vorgehen mit dem Hessischen Statistischen Landesamt abgestimmt sei.

Die Überörtliche Prüfung erachtet dies als nicht sachgerecht, da durch zahlungsunwirksame Vorgänge die Aussagekraft der Finanzstatistik, die auf Zahlungsflüssen basiert, beeinträchtigt werden könnte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main, auf diese Vorgehensweise zu verzichten.

Weiterhin wurde untersucht, ob bei der Finanzstatistischen Meldung die finanzstatistischen Produkte korrekt angesprochen wurden. Dabei wurde sich auf offensichtliche Unrichtigkeiten beschränkt. Es wurden folgende signifikanten Abweichungen festgestellt:

- Frankfurt am Main meldete einen Großteil des Personalaufwands der „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ in Höhe eines nicht genau bezifferbaren zweistelligen Millionenbetrags auf dem Produkt „Soziale Leistungen“.
- Frankfurt am Main erfasste bei Auszahlungen für Investitionen 29,5 Millionen Euro und bei den Einzahlungen für Investitionen 5,3 Millionen Euro jeweils auf dem Produkt „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Kassel erfasste in diesem Zusammenhang Einzahlungen aus Investitionen in Höhe von 1,6 Millionen Euro auf dem Produkt „Allgemeine Finanzwirtschaft“. Investitionen sind getrennt auf den Produkten 1 bis 15 zu erfassen, in denen die Leistungserbringung erfolgt.
- Kassel meldete Einzahlungen aus öffentlichen und privaten Leistungsentgelten sowie Kostenerstattungen in Höhe von 75,6 Millionen Euro auf dem Produkt „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und nicht verursachungsgerecht auf den Produktbereichen 1 bis 15.
- Kassel meldete 31,0 Millionen Euro Personalaufwand auf dem Produkt „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und nicht verursachungsgerecht auf den Produktbereichen 1 bis 15.
- Kassel meldete 100,0 Millionen Euro Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen und sonstige ordentliche Auszahlungen auf dem Produkt „Allgemeine Finanzwirtschaft“ und nicht verursachungsgerecht auf den Produktbereichen 1 bis 15.
- Offenbach am Main (2,9 Millionen Euro) und Kassel (4,1 Millionen Euro) meldeten die Krankenhausumlage nicht auf dem finanzstatistischen Produkt 411 „Krankenhäuser“, sondern auf den Produkten 611 und 612 („Allgemeine Finanzwirtschaft“). Von Offenbach am Main wurde diese Umlage nicht auf der statistischen Finanzposition 7811 „Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen an das Land“ erfasst.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den fünf Städten die Feststellungen zum Anlass zu nehmen, künftig - vor Abgabe der finanzstatistischen Meldungen - Abgleiche mit der Gesamtfinanzrechnung vorzunehmen sowie insbesondere in Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main auf eine korrekte Produktzuordnung der Zahlungsströme zu achten.

2.9 Modellfamilie

In diesem Abschnitt werden die kommunalen Einnahmen aus dem Blickwinkel der Bürger betrachtet. Den Ausgaben der Einwohner sind die Leistungen der Stadt gegenüberzustellen.

Die Analyse zeigt, wie stark sich eine unterschiedliche Gebühren- und Hebesatzpolitik auf die Einwohner in absoluten Euro-Beträgen auswirkt. Es wird untersucht, welchen Betrag eine sogenannte Modellfamilie in der Stadt pro Jahr, unabhängig vom Anbieter der Leistung, zu zahlen hat. Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern (ein einjähriges und ein Ü3-Kind), die beide eine Kindertageseinrichtung besuchen.

Die Familie erzielt ein Bruttoeinkommen von zusammen 45.000 Euro und bewohnt ein Einfamilienhaus. Die Familie übernimmt im betrachteten Jahr außerdem die Kosten einer Bestattung.

Folgende Zahlungen an die jeweiligen Städte fallen an:

- **Abwasser:**
alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem jährlichen Abwasservolumen von 150 m³ beziehungsweise einer versiegelten Fläche von 100 m²
- **Wasser:**
alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem jährlichen Wasserbezug von 150 m³
- **Abfall:**
alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei 120 Litern Restmüll inklusive eventueller Biotonne im Jahr (Kostengünstigste Variante).
- **Friedhofsbestattung:**
Benutzung der Trauerhalle / Friedhofskapelle inklusive Reinigung, Bestattung in einem Urnenreihengrab sowie eine jährliche Grabmiete²³³
- **Kinderbetreuung:**
die jährlichen Kosten für die achtstündige Betreuung eines einjährigen Krippenkindes (U3-Kind) sowie eines Ü3-Kinds (unter Berücksichtigung von Ermäßigungsregelungen und ohne Verpflegungskosten)
- **Grundsteuer B:**
die Belastung bei einem Messbetrag von 100 Euro

In Ansicht 136 wird die Gebühren- und Realsteuerbelastung der Modellfamilie für das Jahr 2019 im Quervergleich in den einzelnen Bereichen aufgezeigt.

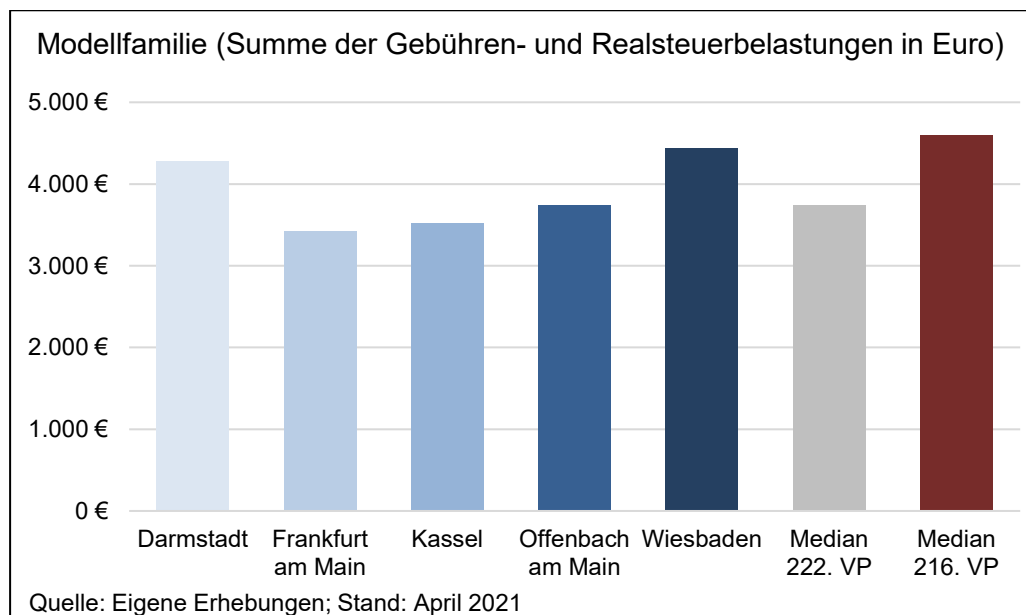
²³³ Die Bestattungskosten werden mit dem Faktor 0,1 gewichtet (ein Todesfall alle 10 Jahre).

Modellfamilie (Gebühren- und Realsteuerbelastungen in Euro) 2019								
	Abwas- ser (150 m³ und 100 m²)	Wasser (150 m³) ¹⁾	Abfall (120 l in- klusive Biomüll- tonne) ²⁾	Bestat- tung (im Ur- nen- grab) ³⁾	Kinder- betreuung (Ganztags über 8 Stunden ohne Verpflegung)		Zahl- last Grund- steuer B	Summe
					U3- Kind ⁴⁾	Ü3- Kind ⁴⁾		
Darmstadt	399 €	328 €	227 €	81 €	2.170 €	542 €	535 €	4.282 €
Frankfurt am Main	268 €	329 €	302 €	130 €	1.896 €	0 €	500 €	3.425 €
Kassel	511 €	344 €	272 €	160 €	1.254 €	485 €	490 €	3.516 €
Offenbach am Main	299 €	324 €	217 €	98 €	1.128 €	678 €	995 €	3.739 €
Wiesbaden	424 €	419 €	195 €	87 €	1.872 €	948 €	492 €	4.437 €
Median	399 €	329 €	227 €	98 €	1.872 €	542 €	500 €	3.739 €

1) bei Nenndurchfluss Qn 2,5
2) Alle Vergleichsstädte, bis auf Frankfurt am Main (52 Leerungen), boten 26 Leerungen an.
3) 1/10 der Kosten.
4) Ermäßigungsregelungen für das zweite betreute Kind wurden berücksichtigt.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 136: Modellfamilie (Gebühren- und Realsteuerbelastungen in Euro) 2019

Aus Ansicht 136 wird deutlich, dass die jährliche Gesamtbelastung der Modellfamilie im Jahr 2019 im Quervergleich von 3.425 Euro bis 4.437 Euro reichte. Der Median lag bei 3.739 Euro. In diesem Kontext haben - neben der Höhe der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen - die gewährte Ermäßigung der Städte bei der gleichzeitigen Betreuung von mehreren Kindern einer Familie die größte monetäre Auswirkung. In Frankfurt am Main wurden generell keine Elternbeiträge für Kinder von 3 bis 6 Jahren erhoben (vergleiche Abschnitt 2.4.3). Zudem war die Grundsteuerzahllast B in Offenbach am Main höher als in den anderen Städten des Quervergleichs.



Ansicht 137: Modellfamilie (Gebühren- und Realsteuerbelastungen in Euro) 2019

2.10 Ausblick

Der Prüfungszeitraum von 2015 bis 2019 umfasste ausschließlich konjunkturstarke Jahre mit hohen Steuereinnahmen. Unter diesen Voraussetzungen ist es umso kritischer zu beurteilen, wenn eine Großstadt ihren Haushalt nicht ausgleichen konnte. Als Negativbeispiel ist hierbei Frankfurt am Main heranzuziehen. Nach eigener mittelfristiger Ergebnisplanung 2020 der Stadt wären im Jahr 2022 die in der Vergangenheit aufgebauten Rücklagen vollständig aufgebraucht. Aufgrund der Corona-Pandemie ist in den kommenden Jahren mit erheblichen Ertragsausfällen zu rechnen, was zu einer noch negativeren Ergebnisprognose und einem schnelleren Rücklagenabbau führen würde.

Neben den angehäuften Schulden im Kernhaushalt (rund 40 Prozent) sind die indirekten Schulden aus den Beteiligungen (rund 60 Prozent) bei der wirtschaftlichen Betrachtung der Haushaltsstabilität zu berücksichtigen. Dies verdeutlicht nochmals die Wichtigkeit eines Gesamtabchlusses.

Aufgrund der volatilen Gegebenheiten in Zeiten einer weltweiten Pandemie, wird es künftig für die Großstädte notwendig sein, strukturelle Anpassungen vorzunehmen und die Aufwendungen an die gesunkenen Erträge anzupassen. Aktuell noch geplante Großprojekte sollten auf Grundlage der veränderten Ausgangssituation, unter Berücksichtigung der einhergehenden Folgekosten, überdacht werden.

Um den Haushalt bei geringerer Einnahmenentwicklung ausgleichen zu können, sollten Standards reduziert und Chancen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen genutzt werden. Die Haushalte sollten auf Basis realistischer Personalbedarfsplanungen aufgestellt werden.

3 Anhang

3.1 Sozialindex (wissenschaftliche Herleitung)

Die Untersuchung der kommunalen Sozialausgaben nimmt einen der bedeutendsten Blöcke der kommunalen Aufgabenerfüllung in den Fokus. Im Jahr 2019 gaben die kreisfreien Städte, Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) rund 5,6 Milliarden Euro für soziale Leistungen aus, was rund einem Viertel der bereinigten Gesamtausgaben aller Kommunen im Land Hessen entsprach²³⁴. Dieser Anteil war in den vergangenen 20 Jahren in der Größenordnung vergleichbar hoch, er unterlag jedoch Schwankungen im Zeitablauf, die aus verschiedenen Teilentwicklungen gespeist wurden. Die finanziellen Belastungen infolge struktureller Arbeitslosigkeit, die ihren Ursprung im SGB II haben und vor allem die Kosten der Unterkunft und Heizung umfassen, haben sich seit ihrer Einführung im Jahr 2005 im Durchschnitt „seitwärts“, ohne bedeutsame Werteververschiebung, entwickelt. Im Zuge der Bewältigung der Corona-Pandemie hat der Bund ab 2020 zudem einen höheren Finanzierungsbeitrag übernommen. Stetig gestiegen sind dagegen die Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe, die sich aus einer Vielzahl von Teilleistungen zusammensetzen. Auch hier hat der Bund mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bereits einen Teil der finanziellen Lasten übernommen. Vor allem die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege sowie die Leistungen der Jugendhilfe, die die Kommunen selbst finanzieren, weisen jedoch jährlich steigende Belastungen für die kommunale Ebene im Land Hessen auf. Unabhängig von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind diese Teilbereiche der Sozialleistungen prägend für die Haushalte der Großstädte und Landkreise.²³⁵

Die Analyse kommunaler Sozialausgaben in den fünf Großstädten Hessens leistet in diesem Zusammenhang eine Hilfestellung zur vertieften Haushaltsanalyse. Zielsetzung war es, durch die vergleichende Betrachtung der kreisfreien Städte zu analysieren, in welchem Umfang strukturelle Einflussfaktoren hierbei ihre Wirkung entfalten. Um die Besonderheiten der Großstädte zu würdigen, geht die Untersuchung auf spezifische urbane Phänomene ein, wie die räumliche Ballung sozialer Problemlagen und angespannte Immobilienmärkte. Dazu wurde über den Tellerrand der fünf Städte hinausgeschaut und deren Ergebnisse im Vergleich zur Situation der Landkreise eingeordnet. Die Verdichtung zum Hessischen Sozialindex bietet eine bisher nicht bekannte Form der Zusammenfassung sozialer Problemlagen von Kommunen und ermöglicht großräumige Vergleiche. Der Index kann als erster Indikator für die Notwendigkeit von Handlungsbedarfen und entsprechenden Maßnahmenpaketen im Bereich der Sozialpolitik dienen.²³⁶

Ziel der Untersuchung war es, auf Basis der Prüfergebnisse der fünf Städte die Niveaus und Strukturen der kommunalen Sozialausgaben in Hessen

234 Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes. Es handelt sich insofern um Daten nach der kamerale Abgrenzung. – (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00055439/2140200193244.pdf), abgerufen am 15. November 2020.

235 Gemäß der Kassenstatistik des Jahres 2019 gaben die hessischen Kommunen brutto insgesamt rund 893 Euro je Einwohner für Soziale Leistungen aus, wohingegen es im Bundesdurchschnitt rund 783 Euro je Einwohner waren. Damit wurden durchschnittlich 25,4 Prozent der kommunalen Budgets durch Sozialausgaben beansprucht, während es bundesweit lediglich 23,2 Prozent waren. Quelle: Statistisches Bundesamt, kommunale Ebene einschließlich überörtlicher Träger (z. B. Landeswohlfahrtsverband Hessen).

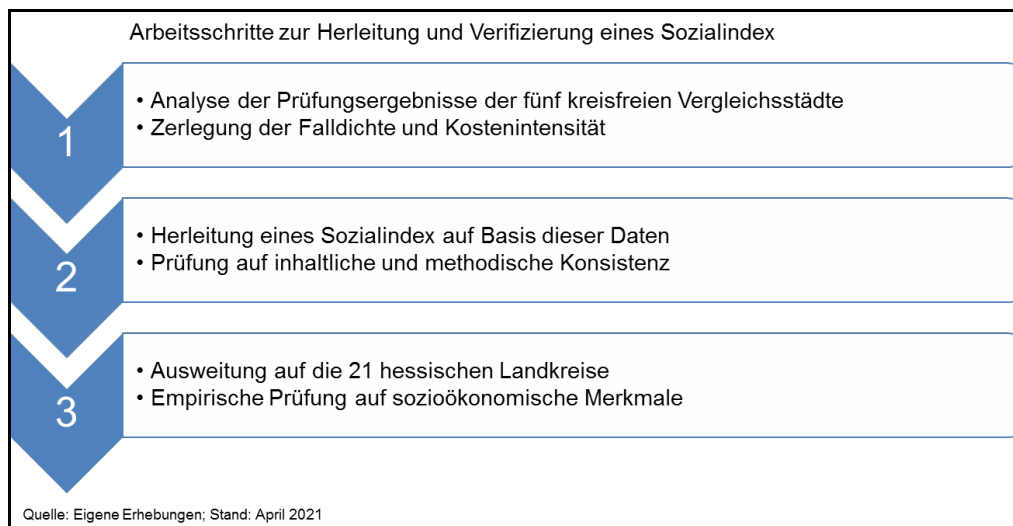
236 Der Sozialindex wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. Leipzig (Dr. Mario Hesse) erarbeitet.

nachzuvollziehen. Es wurde analysiert, wie sich soziale Problemlagen und Disparitäten auf die Belastung der kommunalen Haushalte auswirken. Die nachfolgenden Darstellungen zielen darauf ab, durch statistische Analysen vergleichbarer Daten, belastbare Aussagen über den Umfang und die Hintergründe sozialer Disparitäten zu liefern. Im Ergebnis wird ein Index dieser „Sozialen Belastungen“ (Sozialindex) hergeleitet.

Durch den Sozialindex kann im Idealfall differenziert werden, ob die individuelle Haushaltsstabilität einer kreisfreien Stadt durch soziale Problemlagen beeinflusst wird, die als äußere unveränderbare Rahmenbedingungen auf die Großstädte einwirken oder aber durch individuelle politische Reaktionsmuster hervorgerufen werden. Die Untersuchung gliederte sich in drei Schritte:

1. Darstellung der Soziallasten der fünf kreisfreien Städte Hessens (Vergleichsstädte) mit Zerlegung der Ergebnisse in Falldichten und Kostenintensitäten.
2. Herleitung und statistische Berechnung eines Sozialindex, der die strukturellen Sozialbelastungen einer Kommune auf Basis von relevanten Fallzahlen objektiviert darlegt. Die statistische Basis hierfür bilden die Prüfdaten der fünf Vergleichsstädte. Diese werden mittels statistischer Methoden (v. a. Regressionsanalyse) darauf untersucht, ob ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen den Ausgaben je Einwohner des Aufgabenbereichs und dem Sozialindex besteht und ob die Ergebnisse inhaltlich und methodisch konsistent sind.
3. Im letzten Schritt wird geprüft, ob sich der Sozialindex möglicherweise eignet, nicht nur Differenzen zwischen den fünf Vergleichsstädten aufzuzeigen, sondern durch eine Erweiterung auf die Gruppe der 21 Landkreise, eine Erklärung für deren unterschiedliche Sozialbelastungen liefern kann. Bei dieser statistisch breiteren Herangehensweise kann zudem eine Untersuchung struktureller sozioökonomischer Indikatoren erfolgen und deren Erklärungsgehalt für den Sozialindex überprüft werden.

Ansicht 138 stellt die drei beschriebenen Schritte schematisch dar.



Ansicht 138: Arbeitsschritte zur Herleitung und Verifizierung eines Sozialindex

Vorbereitende Recherchen zum Thema sozialer Belastungen von Kommunen haben ergeben, dass es dazu kein einheitliches, standardisiertes Verfahren gibt, das sich in der wissenschaftlichen Analyse oder der angewandten Politikberatung durchgesetzt hätte. Kommunale Soziallasten sind durchaus

Gegenstand finanzwirtschaftlicher Analysen.²³⁷ Es kann jedoch aus dem vorhandenen Schrifttum bisher keine zweckmäßige Vorlage oder ein „Best Practice“ für ein allgemeines zusammengefasstes Belastungsmaß der hessischen Kommunen abgeleitet werden. Insofern betritt die vorliegende Analyse Neuland.

Soziale Problemlagen können insbesondere bei Großstädten zu erheblichen Haushaltsbelastungen führen. Bisher ist allerdings kein konkreter zusammengefasster Maßstab für die objektiven sozialen Problemlagen einer Stadt bekannt. Die Einschätzung, eine Stadt sei sozial mehr belastet als eine andere, ist bisher vor allem durch subjektive Beobachtung und Einschätzung sowie statistische Betrachtungen zu Einzelbereichen der kommunalen Sozialleistungen geprägt. Tiefgreifende Analysen beschäftigten sich bereits mit der Struktur und der Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben, ließen die Einzelleistungen letztlich jedoch eher nebeneinanderstehen.²³⁸

Der Sozialindex soll dem gegenüber eine standardisierte Kennzahl für die zusammengefasste soziale Belastung einer Kommune darstellen. Mit ihm soll in einer einzigen Zahl zum Ausdruck gebracht werden, welche Unterschiede in der strukturellen Belastung einer Stadt durch Sozialausgaben bestehen und inwiefern diese durch strukturelle Umfeldvariablen verursacht werden.

Zur Herleitung des Sozialindex stützt sich der Untersuchungsansatz auf die folgenden Teilbereiche kommunaler Soziallasten:

SGB II	Kosten der Unterkunft (KdU), abzüglich der Beteiligung durch den Bund ²³⁹
SGB VIII	Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kinderbetreuung)
SGB XII (3. Kapitel)	Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU), Regelleistungen
SGB XII (6. Kapitel) ²⁴⁰	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH)
SGB XII (7. Kapitel)	Hilfe zur Pflege (HzP)

Nicht erfasst sind ambulante Jugendhilfeleistungen (zu große Vielgestaltigkeit), die Hilfen zur Gesundheit (sehr geringe Fallzahlen in Hessen), die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (durch den Bund übernommen), die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen (zu heterogene Leistungsvielfalt) sowie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (separate Finanzierungsmechanismen). Die Auswahl konzentriert sich folglich auf diejenigen Komponenten der kommunalen Sozialleistungen, die einerseits eine

237 Vgl. Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2018): Analyse der kommunalen Sozialausgaben im Ruhrgebiet, hrsg. vom Regionalverband Ruhr, Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard/Kießling, Nadine u. a. (2016): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich, Fortschreibung des finanzwissenschaftlichen Kurzgutachtens 2014 im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern, Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie (2015): Kommunale Sozialausgaben – Wie der Bund sinnvoll helfen kann, Junkernheinrich, Martin (2012): Kommunale Sozialleistungen im Ländervergleich. Ein Beitrag zur finanzpolitischen Berichterstattung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE), Jg. 10, Heft 2, S. 196-218.

238 Eine besonders tiefe Analyse findet sich bei Junkernheinrich/Micosatt (2018) a. a. O.

239 Die Zahlungen des Arbeitslosengeldes II (ALG II) beziehungsweise Sozialgeldes werden in der Regel durch die Bundesagentur für Arbeit geleistet und werden daher an dieser Stelle nicht betrachtet. Analog dazu bleiben auch die Zahlungen des ALG II der Optionskommunen außen vor. Kommunale Eingliederungsleistungen sowie Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sind ebenso wenig Gegenstand der Untersuchung. Damit konzentriert sich die Analyse auf denjenigen Teil der kommunalen Leistungen des SGB II, die sachlich stark standardisiert und folglich gut vergleichbar sind.

240 Diese wird seit 2020 im SGB IX geregelt.

nennenswerte Bedeutung für die Haushalte der fünf Vergleichsstädte haben und für die andererseits angenommen werden kann, dass sie maßgeblich durch strukturelle Umfeldvariablen geprägt sind.

Hierbei bestehen mögliche Interdependenzen zwischen den Einzelleistungen. So können besondere Belastungen im SGB II infolge struktureller Arbeitslosigkeit beziehungsweise aufstockungsbedürftiger Arbeitsverhältnisse Folgeaufwendungen im Bereich der Jugendhilfe nach sich ziehen. Ebenso ist denkbar, dass gebrochene Erwerbsbiographien, welche Leistungen nach SGB II mit sich bringen, zudem in den Leistungsbereich der Pflegefinanzierung hineinragen. Wenn die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten für den Pflegebedarf gering ausgeprägt sind, ist die Neigung höher, subsidiäre Hilfen zur Pflege nach dem SGB XII zu beanspruchen. Diese Beispiele zeigen, dass neben der Aufstellung eines Sozialindex auch dessen Verifizierung und die empirische Untersuchung von Wechselwirkungen Schwerpunkte der Gesamtuntersuchung bilden müssen.

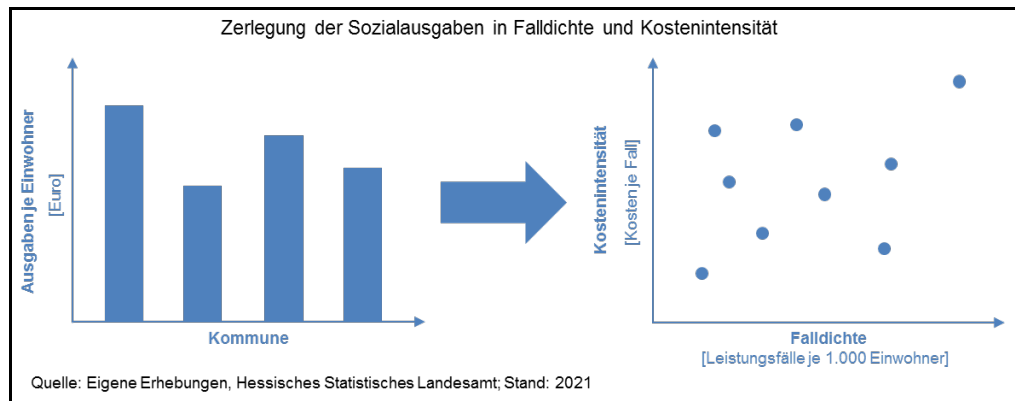
Durch das Heranziehen mehrerer Leistungsbereiche kommunaler Sozialleistungen für die Ermittlung eines Sozialindex wird dem Problem entgegengetreten, dass die Ausrichtung auf einen Einzelindikator die Problemlagen unter Umständen zu einseitig darstellt beziehungsweise die Effekte an anderer Stelle kompensiert werden.

In einem Zwischenschritt werden hierzu die Ergebnisse je Einwohner in den fünf Großstädten in einen Indikator „Falldichte“ und einen Indikator „Kostenintensität“ zerlegt. Die Falldichte weist aus, wie viele Leistungsfälle in der jeweiligen Sozialleistungsart in der Stadt vorliegen und gibt damit einen mengenmäßigen Rahmen für die Gesamtaufwendungen vor. Diese Mengenkomponente kann bereits als struktureller Faktor interpretiert werden, wenn die Fallzahlen nicht durch die Entscheidungen der Städte selbst steuerbar sind. In diesem Fall werden die Fallzahlen durch äußere Einflüsse, vor allem durch bundes- und landesrechtliche Vorgaben, und die dort festgelegten Zugangsvoraussetzungen geprägt. Für die Untersuchung werden zunächst die unmittelbaren Fallzahlen gemäß der Regelungen der jeweiligen Sozialgesetzbücher genutzt, das heißt, die konkreten Leistungsfälle, und nicht sozioökonomische Rahmenbedingungen, die in der Konsequenz zu höheren oder niedrigeren Fallzahlen führen.²⁴¹

Die Kostenintensität gibt wiederum die durchschnittlichen Aufwendungen je Fall an. Hieraus können sich erste Anhaltspunkte für besondere Effekte des Verwaltungshandelns (individuelle Gestaltung der Zugangsschwellen zur Leistung und der Leistungsumfänge) ergeben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich die Kostenintensitäten bei vergleichbaren Leistungsansprüchen der Betroffenen stark unterscheiden. Falldichte und Kostenintensität sind multiplikativ verknüpft und verbinden sich zum durchschnittlichen Kostenniveau:

$$[\text{Fälle je Einwohner}] * [\text{Euro je Fall}] = [\text{Euro je Einwohner}]$$

241 Die Untersuchung dieser sozioökonomischen Variablen erfolgt später bei der Ausweitung der Analyse auf die 21 hessischen Landkreise.



Ansicht 139: Zerlegung der Sozialausgaben in Falldichten und Kostenintensität

Das primäre Ziel dieser Zerlegung ist es, herauszufinden, ob die Fallzahlen selbst als sachlicher Indikator für die Erklärung der Unterschiede in den Aufwendungen genutzt werden können oder ob vielmehr Unterschiede in der Kostenintensität bei vergleichbaren Fallzahlen die Ursache für die unterschiedliche Sozialbelastung sind. Sind die Fallzahlen einschlägig, stehen in den nachfolgenden Untersuchungen eher die strukturellen Umfeldfaktoren im Fokus. Wenn sich die strukturellen Umfeldvariablen als tragfähig herausstellen, bietet sich die Möglichkeit, einen zusammengefassten Index der Sozialbelastung zu bilden, der diese strukturellen Belastungen abbildet und mithin einen objektiven Vergleich der kommunalen Belastung mit Sozialausgaben ermöglicht, der von individuellen Entscheidungen der Kommunen abstrahiert.

Für die Analyse wurden die Jahresergebnisse der entsprechenden Produkte der fünf Vergleichsstädte genutzt. Die korrespondierenden Fallzahlen wurden aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (SGB II) sowie der Sozialhilfebeziehungsweise Jugendhilfestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes (SGB VIII und XII) entnommen. Die Daten beziehen sich auf das Meldejahr 2019. Der Vorteil der Nutzung der Prüfergebnisse ist, dass neben den primären Sozialleistungen auch damit einhergehende Verwaltungsaufwendungen der Kommunen berücksichtigt werden, die ebenso eine Quelle für Abweichungen sein können.²⁴² Eine Ausnahme bilden die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II (KdU), wofür die Statistik der Bundesagentur für Arbeit herangezogen wurde.²⁴³

Kosten der Unterkunft
(KdU) im SGB II

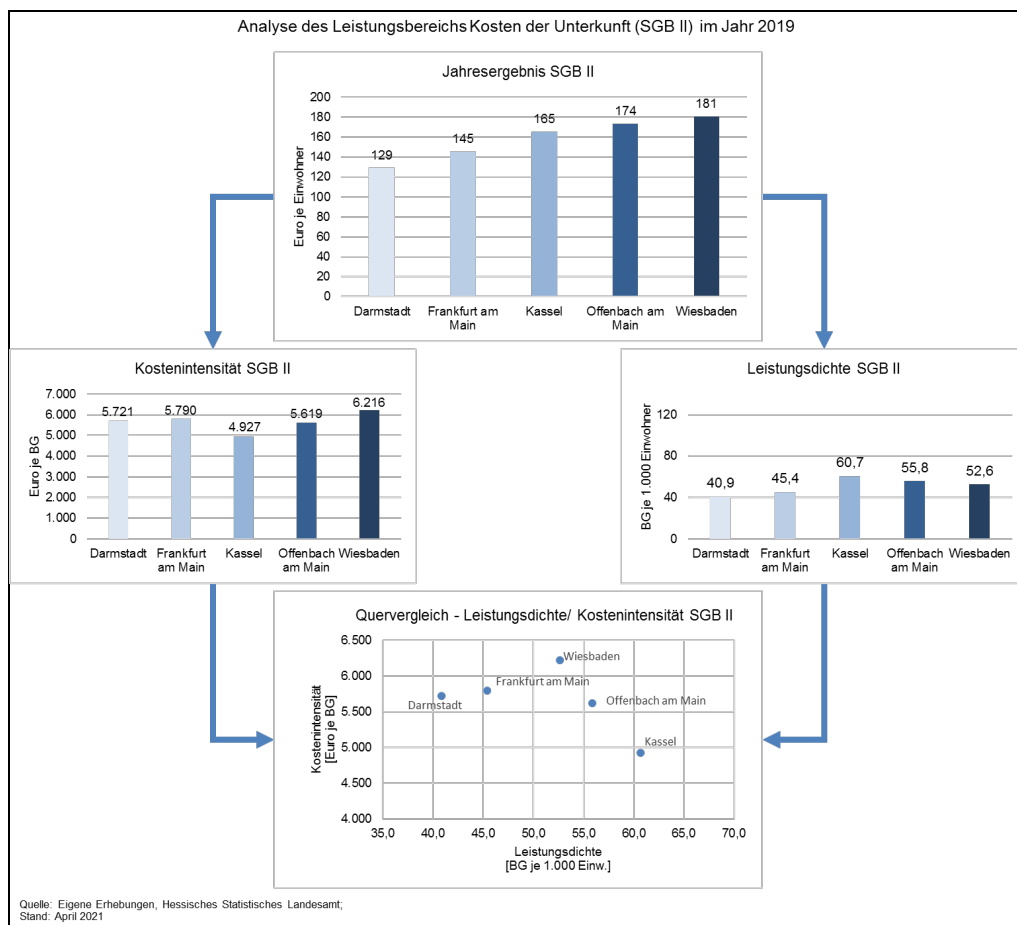
Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II können bedürftige Bedarfsgemeinschaften erhalten, die Arbeitslosengeld II beziehen. Die Relevanz dieses Bereichs für den Sozialindex wird nachfolgend untersucht. Offenbach am Main und Wiesbaden stellen dabei sogenannte Optionskommunen²⁴⁴ dar. Nicht einbezogen werden die Bildungs- und Teilhabeleistungen, die durch den Bund erstattet werden, und die kommunalen Eingliederungsleistungen, die einen geringen fiskalischen Umfang haben und gleichzeitig hohe Gestaltungsspielräumen für die Kommunen vorsehen.

²⁴² Allerdings bleibt die Analyse in der dargestellten Form methodisch auf die fünf geprüften Städte beschränkt.

²⁴³ Hintergrund ist, dass im relevanten Produkt „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zum Teil unterschiedlich abgegrenzte Leistungen enthalten sind, z. B. ALG-II-Zahlungen von Optionskommunen oder Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets.

²⁴⁴ Sie sind kommunale Träger nach § 6a SGB II, d. h., sie tragen neben den KdU-Leistungen auch die Zahlungen für das Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, die sie wiederum vom Bund erstattet bekommen.

Vom Gesamtaufwand für die KdU-Leistungen werden die gesetzlichen Bundesbeteiligungen abgezogen, die im Jahr 2019 in Hessen 44,7 Prozent des Gesamtaufwands betragen.²⁴⁵



Ansicht 140: Analyse des Leistungsbereichs Kosten der Unterkunft (SGB II) im Jahr 2019

Nach Abzug der Bundesbeteiligung zeigt sich in Ansicht 140, dass Wiesbaden mit 181 Euro je Einwohner und Offenbach am Main mit 174 Euro je Einwohner die höchsten Fehlbeträge aufwiesen. Die Belastung in Darmstadt war mit 129 Euro je Einwohner am geringsten (Ansicht 140, oberer Teil). Werden die Aufwendungen zerlegt, so kommt als Zerlegungsmaßstab die Zahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) nach dem SGB II zur Anwendung. Danach lag in Kassel mit 60,7 BG je 1.000 Einwohnern die höchste Falldichte vor, während sie mit 40,9 BG je 1.000 Einwohnern in Darmstadt am niedrigsten war (Ansicht 140, rechts). Werden daraufhin die Nettoaufwendungen je BG berechnet, so ist auffällig, dass diese in vier der fünf Städte in einem relativ schmalen Intervall zwischen 3.107 Euro je BG und 3.438 Euro je BG lagen (+/- 5,1 Prozent) (Ansicht 140, links). Lediglich Kassel hob sich mit niedrigeren Aufwendungen je Fall ab. Diese lagen bei 2.725 Euro je BG. Werden beide Teilinformationen zusammengebracht (Ansicht 140, unten), so lässt sich ableiten, dass die hohen Aufwendungen in Wiesbaden aus einer durchschnittlichen Leistungsdichte in Kombination mit relativ hohen Aufwendungen je Fall resultierten.

245 Diese setzt sich zusammen aus der Basisbeteiligung von 30,9 Prozent und der Abgeltung von Lasten für ehemalige Asylbewerber in Höhe von 13,8 Prozent. Die Bundeserstattungen für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) (3,8 Prozent) werden hingegen weder als Aufwand noch als Ertrag erfasst, da der Fokus hier auf den KdU-Leistungen liegt. Vgl. § 46 SGB II in Verbindung mit BBFestV 2019.

Demgegenüber ist die niedrige Belastung in Darmstadt vorrangig ein Ausdruck der geringen Fallzahlen. In Kassel kombiniert sich eine überdurchschnittliche Fallzahl mit unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Fall, sodass eine Belastung im Mittelfeld resultiert. Aus der Lage der einzelnen Punkte lässt sich schließen, dass die Aufwendungen im Bereich der KdU vor allem durch die Fallzahlen beeinflusst werden. Die Varianz in den Fallzahlen war wesentlich höher als die Varianz in den Kostenintensitäten.

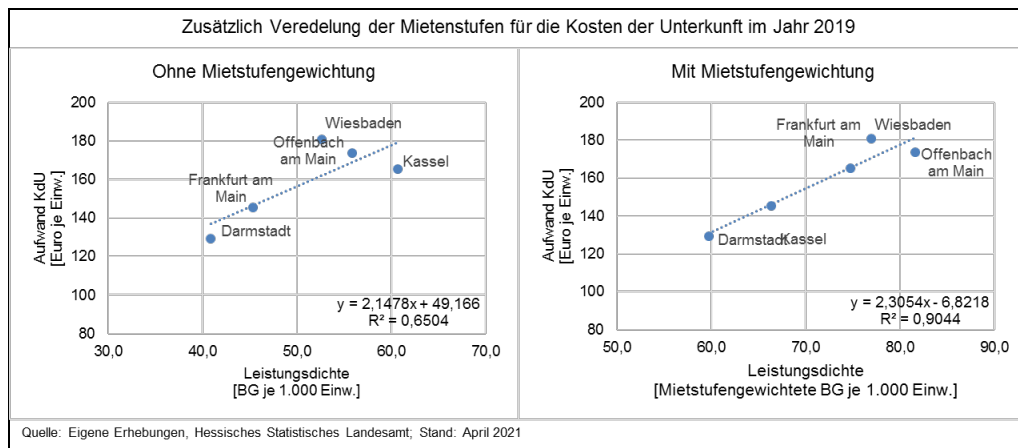
Die Form der Darstellung im unteren Teil der Ansicht 140 ist für die Analyse der Unterschiede in den Aufwendungen wertvoll, allerdings für die Entwicklung des Sozialindex nur bedingt nutzbar. Die Gegenüberstellung von Leistungsdichten und Kostenintensitäten gibt einen Überblick über die Art und den Umfang der Streuung zwischen den fünf Städten, es bleibt jedoch unklar, welchen statistisch nachweisbaren Einfluss strukturelle Faktoren auf das Ergebnis haben. Wichtiger ist es, die Frage zu beantworten, inwiefern die Fallzahlen ursächlich für die Unterschiede in den Aufwendungen sind und welcher Anteil der Aufwendungen sich auf diese Komponente zurückführen lassen. Die Fallzahlen und die Anspruchsvoraussetzungen im SGB II sind stark durch das Bundesrecht geprägt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass diese Leistungen nicht direkt von den Kommunen gesteuert werden können. Um die Erklärungskraft der Fallzahlen zu untersuchen, wird der Gesamtaufwand nach Abzug der Bundesbeteiligung direkt mit den Leistungsdichten kontrastiert (Ansicht 141, links). Zur Orientierung können die Parameter einer einfachen (univariaten) linearen Regressionsanalyse herangezogen werden.²⁴⁶ Der Steigungsparameter gibt die Richtung und Stärke des Zusammenhangs an, das Bestimmtheitsmaß (R^2) informiert darüber, welcher Anteil der Gesamtstreuung zwischen den Datenpunkten durch die gewählte Variable erklärt werden kann. In Ansicht 141 sind dies 65 Prozent ($R^2 = 0,6504$). Wenngleich die technischen Ergebnisse der Regression angesichts der sehr kleinen Anzahl untersuchter Datenpunkte mit Vorsicht zu interpretieren sind, können sie eine hinreichende Annäherung bieten und sind daher für die Entwicklung des Sozialindex hilfreich.²⁴⁷

Um die Unterschiede in den Aufwendungen je Fall zu berücksichtigen, können die BG in einem ergänzenden Schritt mit den lokalen Mietniveaus gewichtet werden. Diese dürften annahmegemäß einen Teil dieser Unterschiede verursachen. Eine solche Gewichtung findet sich bereits im kommunalen Finanzausgleich des Landes Hessen (§ 26 Absatz 2 HFAG, analog für die Landkreise im § 32 Absatz 3 HFAG). Wird eine Gewichtung nach Mietenstufen mit dem Ziel gewählt, die Erklärungskraft der Falldichten zu maximieren, so ergibt sich ein Zuschlag von 7,7 Prozent je Mietenstufe.²⁴⁸ In diesem Fall können die Unterschiede bei den KdU-Aufwendungen zu über 90 Prozent durch die Falldichten erklärt werden ($R^2=0,9044$). Folglich bildet die mietenstufengewichtete Zahl der BG einen aussagekräftigen Indikator für die strukturellen Unterschiede der Aufwendungen zwischen den kommunalen Trägern.

246 Die Ordinary Least Squares (OLS)-Regression untersucht auf Basis kleinster Quadrate einen vermuteten linearen Zusammenhang zwischen beiden Größen. Auf statistische Signifikanztests wird angesichts der geringen Anzahl der Kommunen verzichtet, da deren Aussagekraft nur sehr begrenzt gegeben ist.

247 Zur besseren statistischen Absicherung der Ergebnisse werden die Untersuchungen später auf die Landkreise erweitert.

248 Dieser Wert maximiert das Bestimmtheitsmaß (R^2). Dass die Konstante der Regressionsgleichung nahe null liegt, bestätigt, dass die mietgewichteten BG ein sehr aussagekräftiger Indikator sind. Mietenstufen gemäß Anlage (zu § 1 Absatz 3) der Wohngeldverordnung (WoGV).



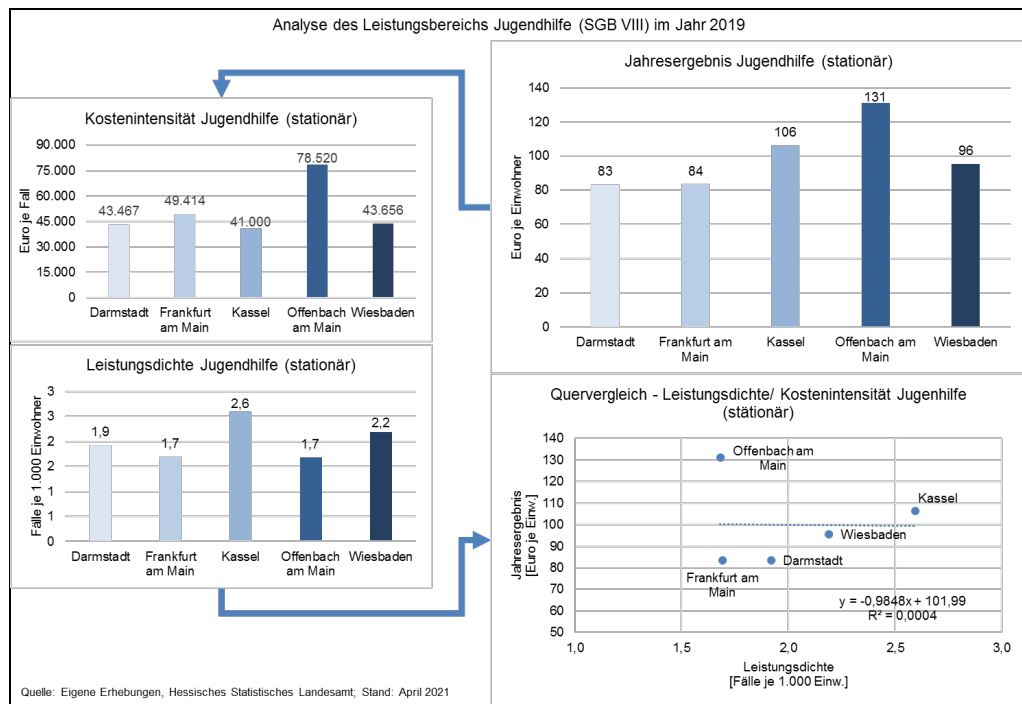
Ansicht 141: Zusätzliche Veredelung der Mietenstufen für die Aufwendungen der Unterkunft im Jahr 2019

Nach einem analogen Muster wird für die übrigen Sozialleistungen verfahren, wobei der Schritt der Gegenüberstellung von Leistungsdichte und Intensität der Aufwendungen übersprungen und direkt auf den letzten Untersuchungsschritt der Varianzaufklärung mittels univariater Regressionsanalyse übergeleitet wird.

Dieser Bereich umfasst Leistungen und Aufgaben für junge Menschen und deren Familien. Zur Analyse werden die Jahresergebnisse 2019 einschließlich Verwaltungsaufwendungen nach Saldierung von sachbezogenen Erträgen herangezogen. Die Fallzahlen sind der amtlichen Jugendhilfestatistik zum Datenstand 2019 entnommen. Unter dem Dach der Jugendhilfe findet sich ein vielgestaltiges Angebot für junge Menschen und Familien mit Hilfebedarfen in äußerst unterschiedlichem Umfang. Die Leistungen reichen von offenen Beratungs- und Freizeitangeboten über ambulante Familienhilfen bis hin zu stationären Hilfeformen. Dies geht mit vergleichsweise hohen Entscheidungs- und Handlungsspielräumen für die Städte einher, was der Genehmigungs- und Umsetzungspraxis der kommunalen Träger einen starken Hebel auf die Gesamtaufwendungen verleiht. Einerseits ist es daher herausfordernd, eine vergleichbare sachliche Ebene zu finden, auf Basis derer ein Maßstab der objektiven Belastung abgeleitet werden könnte. Andererseits sind die kommunalen Sozialaufwendungen in diesem Bereich so hoch, dass sie nicht übergangen werden sollten. Angesichts dieses Spannungsfeldes wurde die Analyse auf die stationären Formen der Jugendhilfe beschränkt. Hier lässt sich am ehesten erwarten, dass sich sowohl die kostenintensivsten Fälle konzentrieren als auch die Ausprägungen eher vergleichbar sind als bei ambulanten Angeboten. Für die Zuordnung der korrespondierenden Fallzahlen wurde eine jahresdurchschnittliche Fallzahl auf Basis einer Sonderauswertung durch das Hessische Statistische Landesamt gewählt.²⁴⁹

Kinder- und Jugendhilfe
im SGB VIII, Fokus auf
stationäre Hilfeformen

249 Die Fallzahlen entsprechen den stationären Beratungen/Hilfen gemäß §§ 27, 33, 34 SGB VIII (vorrangig stationär) zum Stichtag 31. Dezember 2019. Die Stichtagswahl trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Regel rund zwei Drittel der Fälle im Laufe eines Jahres in stationären Angeboten verbleiben, während rund ein Drittel der Fälle neu hinzukommt beziehungsweise beendet wird. Aus den neu begonnenen und abgeschlossenen Hilfen sowie den Stichtagsbezogenen Fallzahlen zum 31. Dezember 2019 wurde näherungsweise ein Jahresdurchschnitt berechnet.



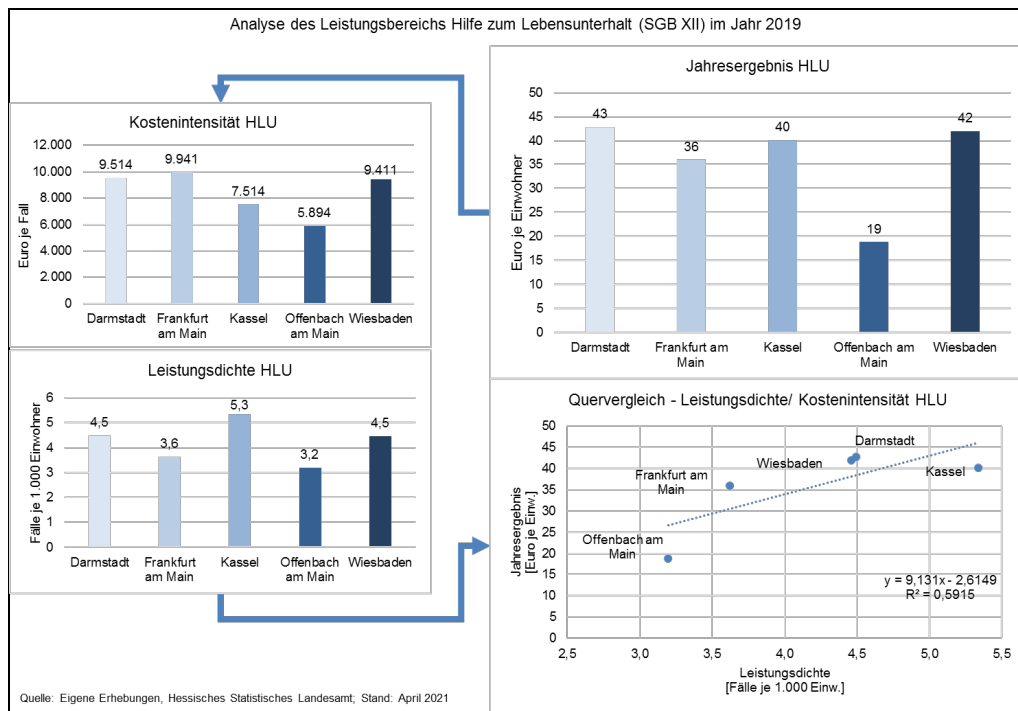
Ansicht 142: Analyse des Leistungsbereichs Jugendhilfe (SGB VIII) im Jahr 2019

Die Gegenüberstellung der Jahresergebnisse in Ansicht 142 zeigt eine überschaubare Bandbreite der Ausprägungen zwischen 83 Euro je Einwohner (Darmstadt) und 106 Euro je Einwohner (Kassel) mit einem auffälligen Wert von 131 Euro je Einwohner für Offenbach am Main. Hier zeigt die weiterführende Zerlegung, dass diese Ausprägung nicht durch überdurchschnittliche Fallzahlen geprägt ist (das arithmetische Mittel liegt bei 1,9), sondern durch die Aufwendungen je Fall, die deutlich über den übrigen vier Ausprägungen liegen (für die vier übrigen Städte liegt der Durchschnitt bei rund 44.400 Euro je Fall). Für die stationären Jugendhilfeleistungen lässt sich demnach auf den ersten Blick kein positiver Zusammenhang aus Fallzahlen und den Gesamtaufwendungen je Einwohner nachvollziehen. Die Varianzaufklärung (R^2) liegt praktisch bei null. Ein zweiter Blick bestätigt jedoch, dass dieses Ergebnis maßgeblich durch den Datenpunkt für Offenbach am Main geprägt ist, wo die Ausgaben bezogen auf die zu versorgenden Leistungen zu hoch erscheinen. Wird der Datenpunkt für Offenbach am Main ausgeschlossen, ergibt sich für die übrigen vier Städte ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen der Falldichte und dem Jahresergebnis, der zudem eine sehr hohe Varianzaufklärung liefert ($R^2=0,9383$). Demnach können die Aufwendungen der stationären Jugendhilfe durchaus als aussagekräftiger Indikator gelten und als Komponente in den Sozialindex eingehen.

Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) im SGB XII, Regelleistungen

Die HLU stellt eine bedarfsorientierte soziale Leistung zur Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums dar, wenn keine Erwerbsfähigkeit gegeben ist. Zur Analyse werden die Jahresergebnisse 2019 einschließlich Verwaltungsaufwendungen nach Saldierung von sachbezogenen Erträgen herangezogen. Die Fallzahlen sind der amtlichen Sozialhilfestatistik 2019 entnommen.²⁵⁰

²⁵⁰ Anmerkung: Jahresergebnisse einschließlich Verwaltungsaufwand gemäß Ergebnissen des ersten Teilbereichs. Fallzahlen: Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt als vereinfachter Jahresdurchschnitt (Mittelwerte der Fallzahlen zum 31. Dezember 2019 sowie zum 31. Dezember 2018).



Ansicht 143: Analyse des Leistungsbereichs Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) im Jahr 2019

In Ansicht 143 sind die niedrigen Belastungen in Offenbach am Main, die mit 19 Euro je Einwohner unterhalb des Niveaus der übrigen vier Städte lagen, auffällig. Aus der Zerlegung nach Kostenintensität und Falldichte ist gut erkennbar, dass dieses Niveau nicht nur durch besonders niedrige Fallzahlen, sondern zudem durch auffallend niedrige Aufwendungen je Fall bedingt sind. Beide Komponenten wirken im Fall von Offenbach am Main zusammen. Die Varianz der Jahresergebnisse kann zu rund 60 Prozent erklärt werden ($R^2 = 0,5925$). Somit kann eine gute Eignung der HLU-Fallzahlen für den Sozialindex abgeleitet werden.

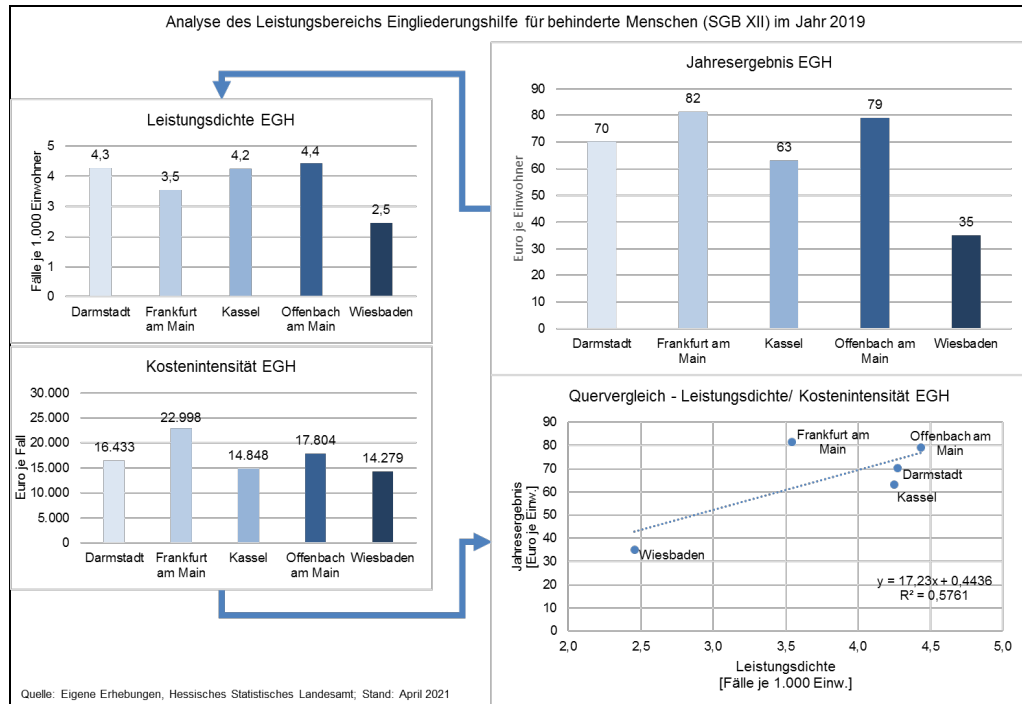
Die Eingliederungshilfe soll Menschen mit einer Behinderung oder von Behinderung bedrohten Menschen helfen, ihre Einschränkungen zu mildern um sich besser in die Gesellschaft einzugliedern. Zur Analyse wurden die Jahresergebnisse 2019 einschließlich Verwaltungsaufwendungen nach Saldierung von sachbezogenen Erträgen herangezogen. Die Fallzahlen sind der amtlichen Sozialhilfestatistik des Jahres 2019 entnommen (Empfängerzahlen im Laufe des Berichtsjahres 2019).²⁵² Hierbei muss die Aufgabenteilung zwischen den kommunalen Trägern und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) beachtet werden. Rund 70 Prozent aller Fälle der Eingliederungshilfe und 83 Prozent aller finanziellen Leistungen in Hessen fallen in den Zuständigkeitsbereich des LWV als überörtlicher Träger. Er verantwortet vor allem die Eingliederungshilfe von erwachsenen

Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (EGH) im SGB XII²⁵¹

251 Diese wird seit 2020 im SGB IX geregelt.

252 Anmerkung: Jahresergebnisse 2019 einschließlich Verwaltungsaufwand. Fallzahlen: Empfängerinnen und Empfänger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Laufe des Berichtsjahrs 2019.

Personen.²⁵³ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die kommunalen Leistungsbestandteile. Für diese Hilfeart ist festzustellen, dass in Darmstadt und Wiesbaden die Angaben aus der amtlichen Statistik nicht plausibel waren. Gezielte Nachfragen im Rahmen der Prüfung ergaben letztlich eine offizielle Korrektur dieser statistischen Daten.²⁵⁴



Ansicht 144: Analyse des Leistungsbereichs Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (SGB XII) im Jahr 2019

In Ansicht 144 ist auffällig, dass das Ergebnis in Wiesbaden mit 35 Euro je Einwohner besonders niedrig ausfiel, während die Ergebnisse bei den übrigen Städten zwischen 63 Euro je Einwohner und 82 Euro je Einwohner lagen. Die Zerlegung erweist sich in diesem Fall als besonders hilfreich, da sie offenbart, dass der auffällige Wert für Wiesbaden mit einer besonders geringen Falldichte korrespondiert. Demgegenüber ist Frankfurt am Main auffällig positioniert, da dort die mit Abstand höchste Kostenintensität vorliegt (22.998 Euro je Fall gegenüber rund 15.800 Euro je Fall im Durchschnitt der übrigen vier Städte). Daraus kann geschlossen werden, dass die Gesamtaufwendungen je

253 Der Landeswohlfahrtsverband ist gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 HAG/SAGB XII überörtlicher Träger der Sozialhilfe und hat einen Anteil von über 80 Prozent an der Summe der Leistungen der Eingliederungshilfe in Hessen (2019: 82,7 Prozent). Das gegenwärtig gültige hessische Ausführungsgesetz zum SGB IX sieht ab dem Jahr 2020 die folgenden sachlichen Zuständigkeiten vor: Für Leistungen der Eingliederungshilfe bis zum Ende der Schulausbildung sind die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe, also die Landkreise und kreisfreien Städte, zuständig. Für Leistungen der Eingliederungshilfe nach der Schulausbildung ist der überörtliche Träger der Eingliederungshilfe, also der Landeswohlfahrtsverband Hessen, zuständig. Für Leistungen der Eingliederungshilfe, die erstmalig nach Eintritt in das Rentenalter beantragt werden, sind die örtlichen Träger der Eingliederungshilfe, also die Landkreise und kreisfreien Städte, zuständig. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen ist weiterhin zuständig für Leistungen der Eingliederungshilfe für Personen, die bereits vor Erreichen der individuellen Regelaltersgrenze (ansteigend auf 67 Jahre) Leistungen erhalten haben, auch im Rentenalter für diese zuständig, sofern keine Unterbrechung der Leistung für mehr als drei Monate vorliegt. Vgl. Landeswohlfahrtsverband Hessen (2020), <https://www.lww-hessen.de/leben-wohnen/wie-unterstuetzt-der-lww/neue-zustaendigkeiten/>. Abgerufen am 4. Dezember 2020.

254 Im Falle Darmstadts war die Fallzahl mit 1.325 auffällig hoch und wurde durch die Angabe der städtischen Behörden auf 680 korrigiert. Die Angabe für Wiesbaden war mit nur 105 Fällen auffallend niedrig und wurde auf Basis der Nachfrage auf 684 korrigiert.

Einwohner in Frankfurt (82 Euro je Einwohner) höher sind als im Durchschnitt der kreisfreien Städte (69 Euro je Einwohner) und dies praktisch vollständig auf höhere Aufwendungen pro Leistungsfall zurückzuführen ist. Begründet werden kann dieser Unterschied unter anderem damit, dass es sich um Leistungen im Wohnumfeld der betroffenen Personen handelt, die in einem verdichteten urbanen Raum zu Mehrausgaben führen können.

Rein technisch ergibt sich in der Gesamtbetrachtung ein positiver Zusammenhang der Fallzahl und dem Jahresergebnis je Einwohner. Der Umfang der Varianzaufklärung ist gut und vergleichbar mit derjenigen für die Hilfe zum Lebensunterhalt ($R^2=0,5761$), allerdings wird aus dem Streudiagramm ersichtlich, dass dieser Zusammenhang nicht durchgängig zutreffend ist. Lässt man den Datenpunkt für Wiesbaden außer Betracht, der den Zusammenhang technisch stark prägt,²⁵⁵ so kann für die übrigen Städte kein starker positiver Zusammenhang abgeleitet werden. Dies weist darauf hin, dass die kommunalen Leistungen der Eingliederungshilfe stark am Einzelfall orientiert sind und sich folglich vor dem Hintergrund der konkreten Fallkonstellationen und spezifischen Kosten des einzelnen (nicht des durchschnittlichen) Falles orientieren. Ein pauschaler Zusammenhang ist dagegen nur bedingt konstruierbar. Daher weist das technische Ergebnis der Regressionsberechnung mit Blick auf den Sozialindex zwar mit $R^2=0,58$ einen recht guten Wert auf, jedoch beschreibt die Regression offensichtlich keinen starken allgemeinen Zusammenhang, sondern ist eher als Tendenz zu interpretieren.

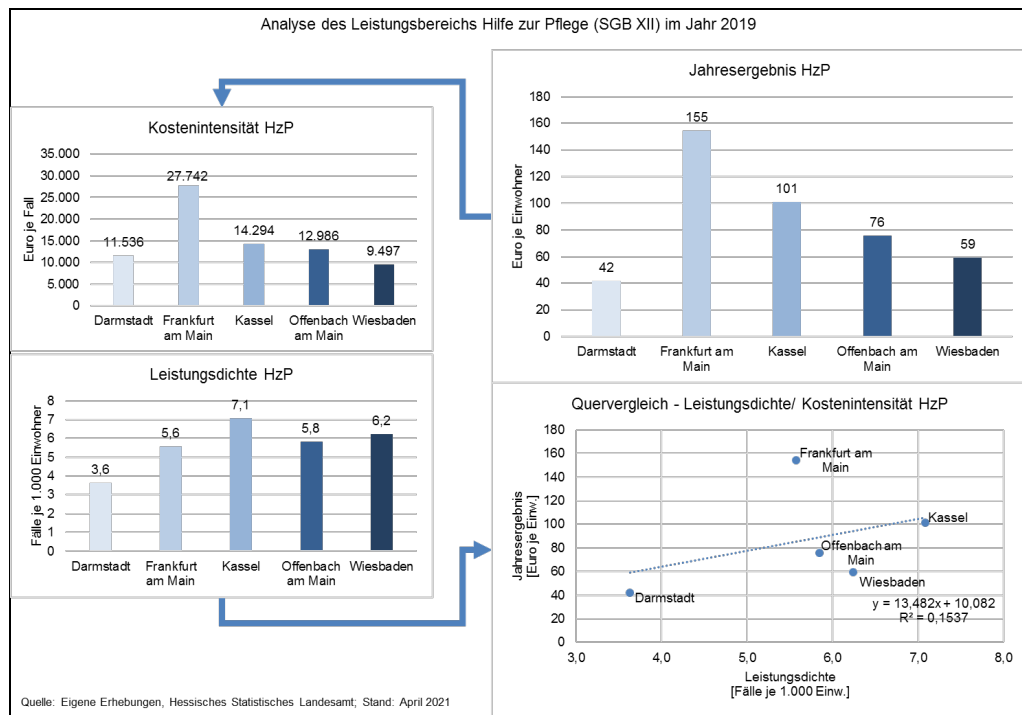
Die HzP stellt eine bedarfsorientierte Sozialleistung für pflegebedürftige Personen dar, deren notwendiger Pflegeaufwand nicht aus eigenen Mitteln beziehungsweise aus den Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung sichergestellt werden kann. Der Bereich hat sich in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt. Sie spiegelt nicht nur einen höheren allgemeinen Bedarf an Pflegeleistungen wider, der im Zuge des demografischen Wandels wächst. Steigende Aufwendungen resultieren zudem aus Qualitätssteigerungen in der Pflege, sei es durch die technische Ausstattung stationärer Einrichtungen oder die verbesserte Bezahlung von Pflegeleistenden. Als letzte Komponente kommt hinzu, dass im Zuge des Wandels familiärer Strukturen mehr und mehr Pflegeleistungen durch gewerbliche Dienstleister statt durch Familienmitglieder erbracht werden.²⁵⁶ Für die Analyse werden die Jahresergebnisse 2019 der fünf Vergleichsstädte einschließlich Verwaltungsaufwand nach Saldierung der sachbezogenen Erträge herangezogen. Die Fallzahlen sind der amtlichen Sozialhilfestatistik des Jahres 2019 entnommen (Empfängerzahlen im Laufe des Berichtsjahres 2019).²⁵⁷

Hilfe zur Pflege (HzP)
im SGB XII

255 Die technischen Eigenschaften der Ordinary Least Squares (OLS)-Regression auf Basis kleinster Quadrate bedingen, dass sich die Regressionslinie in diesem Fall stark am Ausreißerwert für Wiesbaden ausrichtet.

256 Zu den Hintergründen vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2018), a. a. O., S. 250-253.

257 Anmerkung: Jahresergebnisse 2019 einschließlich Verwaltungsaufwand. Fallzahlen: Empfängerinnen und Empfänger der Hilfe zur Pflege im Laufe des Berichtsjahrs 2019.



Ansicht 145: Analyse des Leistungsbereichs Hilfe zur Pflege (SGB XII) im Jahr 2019

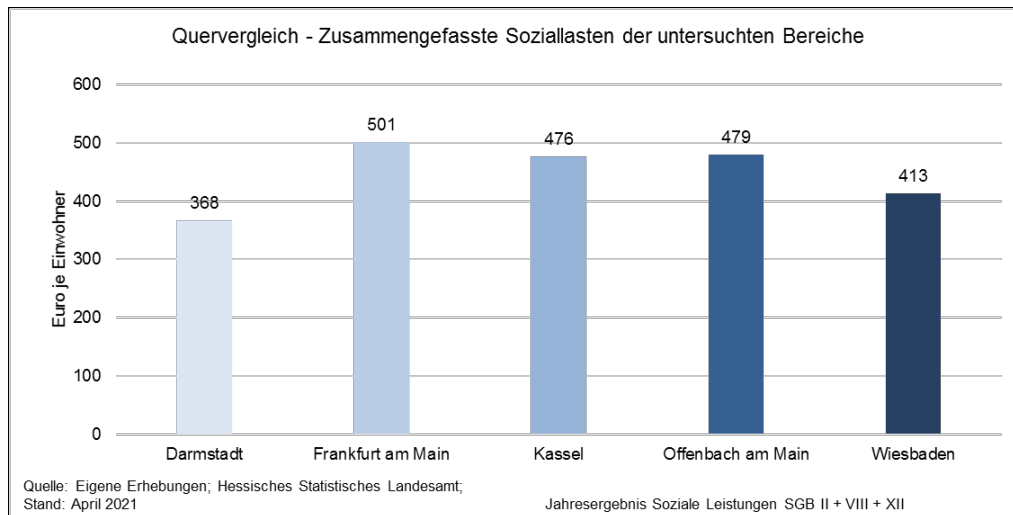
In Ansicht 145 ist mit 42 Euro je Einwohner in Darmstadt und 155 Euro je Einwohner in Frankfurt am Main eine große Bandbreite der Aufwendung je Einwohner erkennbar. Die Zergliederung in Leistungsdichte und Kostenintensität leistet hierbei einen wertvollen Beitrag zur Einordnung der Ergebnisse. Der auffällige Wert für Frankfurt am Main erklärt sich mit einer ungewöhnlich hohen Kostenintensität. Dort ist ein Fall auf Basis der vorliegenden Daten rechnerisch rund doppelt so teuer wie in den übrigen vier Städten. Für die übrigen vier Städte ergibt sich hingegen ein gut nachvollziehbarer positiver Zusammenhang zwischen der Leistungsdichte und der Gesamtbelastung je Einwohner. Der durch die Regressionsgerade angegebene positive Zusammenhang illustriert eindrücklich, dass die Ausprägung für Frankfurt am Main weitaus höher ist als es durch die Fallzahlen erklärbar wäre.²⁵⁸ Das rechnerisch geringe Bestimmtheitsmaß ($R^2=0,15$) ist stark durch den Ausreißer Frankfurt am Main geprägt.²⁵⁹ Insofern sind die Fallzahlen für die Hilfen zur Pflege durchaus geeignet, um daraus auf die kommunalen Soziallasten zu schließen.

Werden die fünf analysierten kommunalen Sozialleistungen in ihrer finanziellen Dimension zusammengefasst, ergibt sich das in Ansicht 146 dargestellte Bild. Hierin sind wiederum neben den reinen Sozialleistungen auch die

258 Zur Aufklärung des Sachverhalts wurden Anfragen an Frankfurt am Main gestellt, aus deren Antworten allerdings nur ein Teil des Ergebnisses erklärt werden kann. Die Fallkosten sind in Frankfurt am Main angesichts urbaner Verdichtungskosten und einer geringeren Zahlungskraft der betroffenen Personen zwar nachvollziehbar höher, den Gesamtumfang der Differenzen können diese Erklärungsansätze jedoch nicht aufklären. Die Anfragen ergaben, dass höhere Aufwendungen offenbar auf einen höheren Anteil von Personen mit zeitintensiver Vollpflege sowie mit höheren Unterkunfts- und Investitionskosten zurückzuführen sind. Die Quote der stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner ist in Frankfurt am Main dagegen niedrig (7,0 gegenüber 8,7 im Durchschnitt der übrigen vier kreisfreien Städte). Daher kann der Anteil der (teureren) stationären Pflege gegenüber ambulanten Hilfeformen keine Ursache für höhere Fallkosten sein.

259 Wird der Datenpunkt für Frankfurt am Main ausgeschlossen, berechnet sich für die vier übrigen Punkte ein Bestimmtheitsmaß in Höhe von $R^2=0,75$. Im Übrigen ist der Steigungsparameter mit 14,8 fast unverändert zur Regression mit allen fünf Datenpunkten (13,5).

Verwaltungsaufwendungen enthalten und die Erlöse der jeweiligen Produkte abgezogen.



Ansicht 146: Quervergleich - Zusammengefasste Soziallasten der untersuchten Bereiche

Ansicht 146 zeigt, dass Frankfurt am Main mit 501 Euro je Einwohner die höchsten Soziallasten im Quervergleich hatte. Darmstadt wies mit 368 Euro je Einwohner die geringsten auf. Der (einwohnergewichtete) Durchschnitt der Vergleichsstädte betrug aus dieser Perspektive 466 Euro je Einwohner.

Um die bisher gewonnenen Erkenntnisse in einem Sozialindex (ohne Bund und sonstige Zuschüsse) zu bündeln und dessen objektive Aussagekraft bewerten zu können, muss zunächst berücksichtigt werden, dass die Einzelleistungen mit unterschiedlicher Gewichtung in die Summe der Sozialleistungen eingehen (Spalten 2 und 3 der Ansicht 147).

Entwicklung eines Sozialindex für Hessen

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Leistungsarten					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Angaben in Euro/Einw. Durchschnitt für die 5 KfS	Haushaltsbelastung (Euro/Einw.) ¹⁾	Anteil an der Gesamtsumme	ungegewichtete Falldichte (Fälle)	rechnerische Gewichtungsfaktoren	gewichtete Falldichte (Fälle)
SGB II / KdU	155	33,3%	69,99 ²⁾	41%	28,70
SGB VIII / JuH	93	19,9%	1,92	883%	16,95
SGB XII / HLU	37	7,9%	4,06	160%	6,50
SGB XII / EGH	69	14,9%	3,59	353%	12,67
SGB XII / HzP	112	24%	5,71	358%	20,44
Summe	466	100%	85,27		85,26

¹⁾ SGB II: KdU-Nettolasten (abzüglich Bundesbeteiligung); SGB VIII und XII: Jahresergebnis einschließlich Verwaltungskosten, jeweils saldiert mit zweckbezogenen Erträgen.

²⁾ Mietgewichtete Bedarfsgemeinschaften. Differenzen sind rundungsbedingt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 147: Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Leistungsarten

Das höchste finanzielle Gewicht der bisher beschriebenen Leistungen haben im Durchschnitt über die fünf Städte KdU-Nettolasten (abzüglich Bundesbeteiligung) nach dem SGB II (155 Euro je Einwohner) gefolgt von den die Ausgaben

für die Hilfe zur Pflege (relevante Haushaltsbelastung²⁶⁰ in Höhe von 112 Euro je Einwohner). Das geringste Gewicht haben die Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt (37 Euro je Einwohner). Hinter diesen finanziellen Folgen stehen jedoch unterschiedliche Kenngrößen für Fallzahlen (mietgewichtete BG, Hilfeempfänger) (Spalte 4 der Ansicht 147). Diese Fallzahlen sollen nun die Basis für einen zusammengefassten Sozialindex bilden. Um diesen aus unabhängigen Einzelkomponenten bestehenden Index (sog. Komposit-Index) zu bilden, der die Fallzahlen mit ihrem realistischen finanziellen Gewicht abbildet, sind die Fallzahlen mit einem rechnerischen Faktor zu gewichten (Spalte 5 in Ansicht 147). Dieser sorgt dafür, dass die Fallzahlen im Sozialindex genau das gleiche Gewicht haben, das ihrem Anteil an der Gesamtsumme (Spalte 3 in Ansicht 147) entspricht. Hierbei wird auf Basis der vorangegangenen Berechnungen davon ausgegangen, dass die hergeleiteten Fallzahlen grundsätzlich objektive Bedarfsparameter darstellen. Spalte 6 in Ansicht 147 gibt die durchschnittlichen gewichteten Fälle an, die auf diese Weise gewonnen werden. Diese gewichteten Fallzahlen werden für jede der fünf Vergleichsstädte auf Basis der einheitlichen Gewichtungsfaktoren (Spalte 5) berechnet.

Die mit dem rechnerischen Faktor gewichteten Fallzahlen der fünf kreisfreien Städte sind in Ansicht 148 angegeben.

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Vergleichsstädten							
	SGB II KdU (miet- gewichtet)	SGB VIII (stationär)	SGB XII HLU	SGB XII EGH	SGB XII HzP	kumuliert	Sozial- index
Gewichtungs- faktor in Prozent	41	883	160	353	358		
Darmstadt	24,49	16,95	7,19	15,08	13,00	76,76	1,00
Frankfurt am Main	27,20	14,93	5,79	12,51	19,95	80,34	1,05
Kassel	30,63	22,90	8,54	15,00	25,36	102,46	1,33
Offenbach am Main	33,47	14,84	5,11	15,66	20,92	89,87	1,17
Wiesbaden	31,55	19,33	7,14	8,67	22,33	88,98	1,16
Zusammen	28,69	16,99	6,49	12,68	20,46	85,27	1,11
Gewicht in Prozent	33,7	19,9	7,6	14,9	24,0	100,0	
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021							

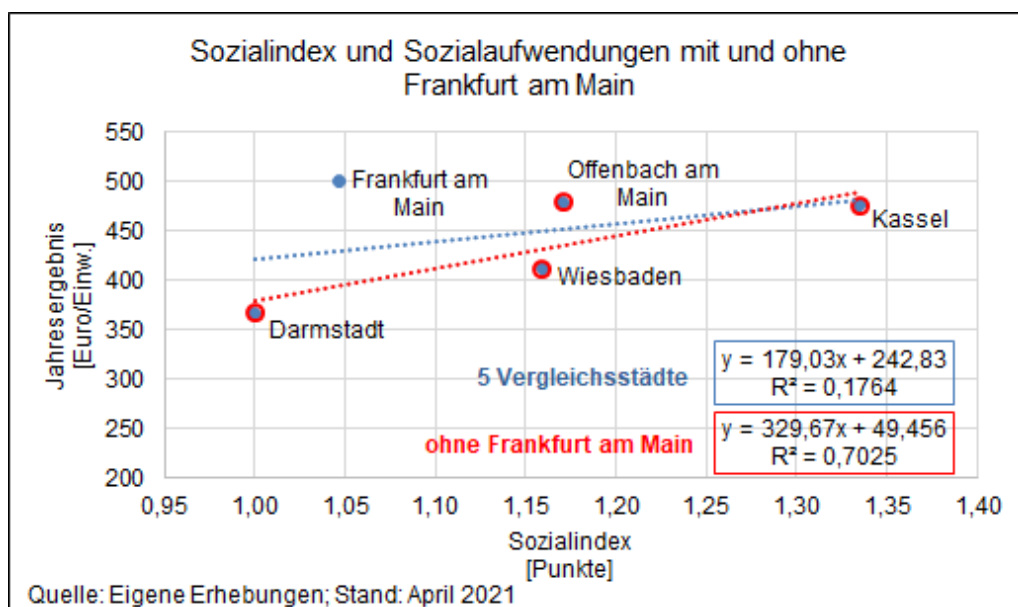
Ansicht 148: Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Vergleichsstädten

Werden diese gewichteten Fallzahlen kumuliert, ergeben sich für die Städte Werte zwischen 76,76 (Darmstadt) und 102,46 (Kassel). Wird nun im letzten Schritt die geringste Ausprägung für Darmstadt auf den Indexwert 1 normiert, ergeben sich die in der letzten Spalte der Ansicht 148 angegebenen Indexwerte. Diese bilden den Index kommunaler Soziallasten beziehungsweise den Sozialindex der fünf Vergleichsstädte. Er ist als standardisierte Messzahl der gewichteten Falldichte interpretierbar. Je höher der Sozialindex ausfällt, desto

²⁶⁰ Die relevante Haushaltsbelastung stellt die Aufwendungen im betreffenden Bereich der Sozialleistungen dar und versteht sich einschließlich der mit der Erbringung verbundenen Verwaltungsaufwendungen. Gleichzeitig gehen zweckbezogene Erträge ein, die insbesondere im SGB II eine erhebliche Bedeutung haben (Bundesbeteiligung), aber auch für die anderen Leistungen relevant sind (v. a. Erstattungen von Sozialversicherungsträgern).

mehr Fälle der relevanten Sozialleistungen sind in der Stadt vorhanden. Die höchste kumulierte Falldichte für Kassel übersetzt sich in einen Indexwert von 1,33. Damit sollte auf Basis der Falldichten rein rechnerisch die Sozialbelastung in Kassel um ein Drittel höher liegen als in Darmstadt. Offenbach am Main, das mitunter im besonderen Fokus der Analyse kommunaler Soziallasten in Hessen steht, erreicht mit einer Ausprägung des Sozialindex von 1,17 eine mittlere Position. Dort ist zwar die Falldichte im SGB II hoch, bei den HLU sowie in der stationären Jugendhilfe liegen die Falldichten jedoch unter dem Durchschnitt der fünf kreisfreien Städte.

Um zu prüfen, inwieweit der auf diese Weise hergeleitete Sozialindex tatsächlich die finanziellen Belastungsunterschiede zwischen den fünf Städten auf Basis ihrer strukturellen Gesamtbelastung erklärt, erfolgt in einem letzten Schritt die Gegenüberstellung eben jener Größen. Aus Ansicht 149 wird erkennbar, dass grundsätzlich ein positiver Zusammenhang zwischen der Ausprägung des Sozialindex und den finanziellen Belastungen der fünf Großstädte in Hessen besteht.



Ansicht 149: Sozialindex und Sozialaufwendungen mit und ohne Frankfurt am Main

Die Regressionsgerade gibt an, welche finanzielle Belastung aufgrund der Sozialstruktur zu erwarten wäre. Abweichungen der einzelnen Datenpunkte von der Regressionsgrade beschreiben ein über- beziehungsweise unterdurchschnittliches finanzielles Belastungsniveau bezogen auf die Sozialstruktur und können daher als pauschale Messzahl für eine unterschiedliche Zugangsbeschränkung zu den Leistungen interpretiert werden. Je höher das Bestimmtheitsmaß (R^2) ausfällt,²⁶¹ desto besser können Unterschiede in der finanziellen Belastung durch die Sozialstruktur beschrieben werden. Der Sozialindex für die Gesamtheit der Vergleichsstädte hat jedoch nur einen geringen Erklärungsgehalt ($R^2=0,18$).²⁶² Ein genauerer Blick auf das Ergebnis zeigt jedoch, dass dieses Ergebnis maßgeblich durch die Lage des Wertes von Frankfurt am Main geprägt ist. Wird sie aus der Zusammenhangsanalyse ausgeschlossen,

261 Das Bestimmtheitsmaß R^2 gibt an, welcher Anteil der Gesamtvarianz durch die Regressionsgerade erklärt werden kann.

262 In diesem Zusammenhang muss nochmals darauf verwiesen werden, dass entsprechende Regressionsanalysen mit sehr wenigen Datenpunkten mit Unsicherheiten behaftet sind. Dennoch können sie in diesem Fall genutzt werden, da die Zusammenhänge in ihren einzelnen Komponenten für jede Einzelleistung untersucht wurden und plausible Abbildungen der realen Situationen darstellen.

so ergibt sich für die übrigen vier Städte ein Ergebnis, das eine gute Varianzaufklärung ($R^2=0,70$) und damit einen präzisen Vorhersagecharakter hat. Außerdem ist der durch die Regressionsgerade beschriebene Zusammenhang plausibler.²⁶³

Demnach ist der Sozialindex als sozioökonomischer Indikator, mit den genannten Einschränkungen, geeignet, um die Unterschiede in den Soziallasten in vier der fünf geprüften Städte gut zu erklären. Die Regressionsgerade weist aus, dass mit jedem Hundertstelpunkt des Sozialindex (z. B. von 1,00 auf 1,01) die erwarteten Soziallasten um durchschnittlich 3,30 Euro je Einwohner steigen (vergleiche rot eingerahmte Regressionsgleichung in Ansicht 149). Aus dieser Perspektive liegen die Ausgabenniveaus in Darmstadt und Wiesbaden in der erwartbaren Höhe und sind wesentlich durch ihre Falldichte geprägt. Die Soziallasten in Offenbach am Main liegen oberhalb des erwarteten, durch die Regressionsgerade repräsentierten, Wertes. Der Sozialindex weist zwar auf eine höhere Falldichte hin, die tatsächlichen Aufwendungen liegen jedoch weitere rund 44 Euro je Einwohner höher. In Kassel verhält es sich umgekehrt. Hier ist der Sozialindex am höchsten, die Aufwendungen liegen aber sogar noch etwas unter dem erwarteten Wert (-13 Euro je Einwohner).

Prüfung sozioökonomischer Variablen und Erweiterung auf die Landkreise

Nachfolgend soll untersucht werden, ob der in den vorderen Abschnitten hergeleitete Sozialindex mit den 21 Landkreisen validiert werden kann und inwiefern auch bei dieser Erweiterung die Rolle struktureller Einflussfaktoren auf die kommunalen Soziallasten zum Tragen kommt.

Grundsätzlich wird nach dem identischen Schema wie bei den geprüften Städten vorgegangen. Zunächst werden die relevanten Fallzahlen der einzelnen Sozialleistungen so gewichtet, dass sie dem fiskalischen Gewicht entsprechen, das sie repräsentieren. Aus den gewichteten Falldichten wird ein Gesamtbelastungsmaß berechnet, das in einen standardisierten Sozialindex übersetzt wird (Hessischer Sozialindex).

Abweichend vom Sozialindex für die fünf Vergleichsstädte standen im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung für die Landkreise keine Jahresergebnisse zur Verfügung daher wird für den Hessischen Sozialindex vollständig auf Daten der amtlichen Statistik zurückgegriffen.²⁶⁴ Da diese auf Zahlungsdaten beruhen (Einnahmen und Ausgaben statt doppischer Erträge und Aufwendungen) und keine Verwaltungskosten beinhalten, ergeben sich für die geprüften Städte zum Teil Unterschiede zu den oben dargestellten Resultaten, die auf Basis doppischer Prüfergebnisse berechnet wurden.

In Ansicht 150 sind zunächst die Gewichtungsfaktoren dargestellt. Gegenüber der Untersuchung für die fünf Großstädte verschieben sich die Gewichte zwischen den Leistungen geringfügig (Spalte 3).

263 Die Konstante liegt näher bei null, was impliziert, dass kaum Soziallasten vorhanden sind, wenn keinerlei relevante Fälle vorliegen. In der Regression einschließlich Frankfurt am Main wird eine Konstante von 179 Euro je Einwohner berechnet, die Soziallasten selbst für den Fall impliziert, dass keinerlei Fälle vorliegen.

264 Statistik der Bundesagentur für Arbeit für Ausgaben nach dem SGB II, Sonderauswertung der Jugendhilfestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für Ausgaben und Fallzahlen der stationären Jugendhilfe, Sozialstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes für Ausgaben und Fallzahlen im SGB XII. Alle Daten repräsentieren den Datenstand des Jahres 2019. Für die Fallzahlen wurden, sofern nicht vorhanden, auf Basis der vorhandenen Daten Jahresdurchschnitte berechnet.

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Leistungsarten inklusive Landkreise					
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Angaben in Euro/Einw. Durchschnitt der 5kfS + 21 LK	relevante Haushaltsbelastung (Euro/Einw.) ¹⁾	Anteil an der Gesamtsumme	ungewichtete Falldichte (Fälle)	rechnerische Gewichtungsfaktoren	gewichtete Falldichte (Fälle)
SGB II / KdU	93	34,6%	31,8 ²⁾	46,7%	14,8
SGB VIII / JuH	73	27,2%	1,7	666,9%	11,7
SGB XII / HLU	16	6,0%	2,4	107,6%	2,6
SGB XII / EGH	41	15,2%	3,2	203,2%	6,5
SGB XII / HzP	46	16,9%	3,7	194,8%	7,3
Summe	269	100,0%	42,8		42,8

¹⁾ SGB II: KdU-Nettolasten (abzüglich Bundesbeteiligung); SGB XII: Nettoausgaben gemäß Sozialhilfestatistik, SGB VIII: Bruttoausgaben gemäß Sonderauswertung des Statistischen Landesamtes.
²⁾ Mietgewichtete Bedarfsgemeinschaften.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

Ansicht 150: Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex nach Leistungsarten inklusive Landkreise

Die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Hilfe zur Pflege verlieren in der Gesamtschau an Gewicht. Der Anteil der stationären Jugendhilfeleistungen steigt hingegen auf 27,2 Prozent.²⁶⁵ Die wichtigste Komponente bleibt der Bereich der Kosten der Unterkunft im SGB II (34,6 Prozent). Weiterhin ist auffällig, dass die Gesamtsumme der betrachteten Sozialausgaben (Spalte 2) auf 269 Euro je Einwohner sinkt (für die fünf kreisfreien Städte lag er bei 466 Euro je Einwohner).²⁶⁶ Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass die Soziallasten in den fünf geprüften Städten eine wesentlich höhere Bedeutung haben als im kreisangehörigen Raum. Den gewählten Daten der amtlichen Statistik zufolge lagen die Ausgaben der in die Prüfung einbezogenen Städte bei durchschnittlich 447 Euro je Einwohner, diejenigen der Landkreise bei durchschnittlich 212 Euro je Einwohner.²⁶⁷ Analog dem oben beschriebenen Vorgehen für die Großstädte werden die Falldichten (Spalte 4) so gewichtet, dass sie den fiskalischen Anteilen entsprechen (Spalten 5 und 6). Auch hierbei beziehen sich die Angaben ausschließlich auf die kommunalen Träger der Sozialleistungen. Die Leistungen des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen bleiben außen vor.

Aus der gewichteten Falldichte kann der Hessische Sozialindex berechnet werden, indem der Landkreis mit der geringsten Ausprägung = 1 gesetzt wird (Landkreise Bergstraße und Odenwald liegen hier gleichauf). Für die übrigen 24 kommunalen Körperschaften (Landkreise und kreisfreie Städte) können die gewichteten Falldichten zu diesem Referenzwert ins Verhältnis gesetzt werden. Für die kreisfreien Städte gilt, dass sie nun im Vergleich zu den 21 Landkreisen

²⁶⁵ Die Daten für die stationären Jugendhilfeleistungen wurden mittels Sonderauswertung vom Statistischen Landesamt bereitgestellt.

²⁶⁶ Nicht betrachtet wurden wiederum ambulante Jugendhilfeleistungen, die Hilfen zur Gesundheit, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen sowie die Leistungen nach dem Asylbewerbergesetz.

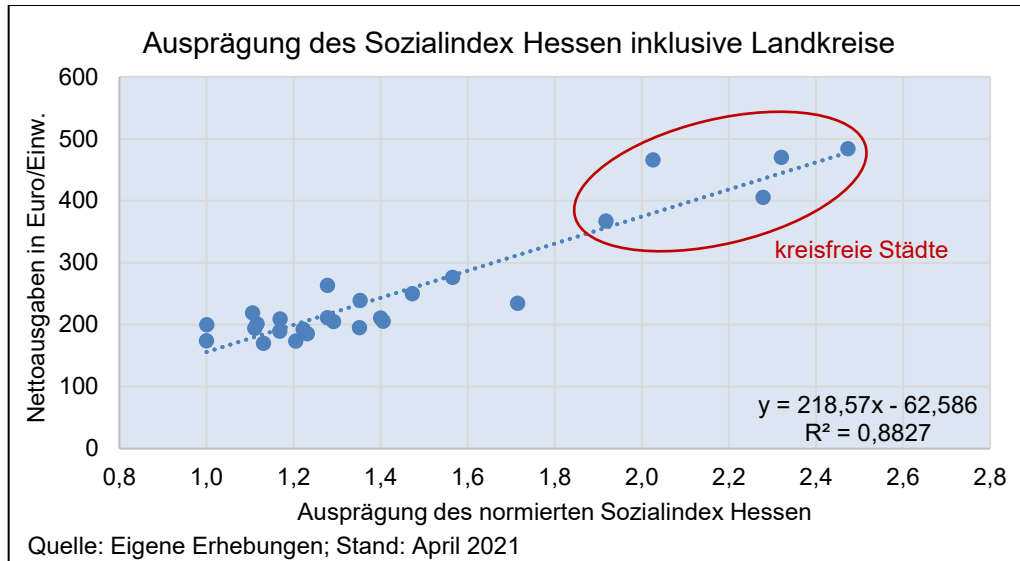
²⁶⁷ Da auf den Landeswohlfahrtsverband Hessen weitere 211 Euro je Einwohner entfallen, ergibt sich landesweit ein zusammengefasster Durchschnittswert von 450 Euro je Einwohner.

eingeordnet werden und nicht mehr unter sich. Insofern ist es nachvollziehbar, dass sie hier höhere Indexwerte aufweisen (zwischen 1,92 und 2,32) als in der separaten Betrachtung (zwischen 1,0 und 1,33).

Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex Hessen (kreisfreie Städte und Landkreise)								
		SGB II KdU (miet- gewich- tet)	SGB XII HLU	SGB XII EGH	SGB XII HzP	SGB VIII (statio- när)	Kumu- liert	So- zial-in- dex Hes- sen
Gewichtungsfaktor		0,467	1,076	2,032	1,948	6,669		
Kreisfreie Städte	Darmstadt	30,5	4,4	8,7	7,1	12,8	63,5	1,92
	Frankfurt am Main	33,9	3,8	7,2	10,9	11,3	67,0	2,03
	Kassel	36,8	5,3	8,6	13,8	17,3	81,9	2,47
	Offenbach am Main	41,7	3,5	9,0	11,4	11,2	76,8	2,32
	Wiesbaden	39,3	4,4	5,0	12,2	14,6	75,4	2,28
Landkreise	Bergstraße	15,4	2,0	4,2	2,6	8,9	33,1	1,00
	Darmstadt-Dieburg	15,9	1,6	4,9	3,9	10,3	36,6	1,11
	Fulda	10,7	1,9	7,9	8,1	11,3	39,9	1,20
	Gießen	24,0	1,9	5,5	7,5	12,9	51,8	1,57
	Groß-Gerau	21,3	2,1	9,3	5,8	10,2	48,7	1,47
	Hersfeld-Rotenburg	11,2	2,2	7,4	9,6	14,3	44,7	1,35
	Hochtaunus	15,7	0,6	8,5	4,4	7,7	36,8	1,11
	Kassel	12,3	2,0	11,7	8,7	11,7	46,3	1,40
	Lahn-Dill-Kreis	18,0	1,3	7,4	1,1	14,5	42,3	1,28
	Limburg-Weilburg	15,8	1,9	7,9	7,4	13,6	46,5	1,41
	Main-Kinzig	17,2	2,4	5,3	6,5	11,2	42,7	1,29
	Main-Taunus	15,1	2,0	4,4	4,3	11,0	36,9	1,12
	Marburg-Biedenkopf	16,0	2,3	6,2	6,3	13,9	44,8	1,35
	Odenwald	13,8	3,0	4,0	4,4	7,8	33,1	1,00
	Offenbach	18,8	2,0	3,7	6,2	7,9	38,7	1,17
	Rheingau-Taunus	14,7	1,7	3,6	5,2	13,4	38,7	1,17
	Schwalm-Eder	11,2	2,1	7,2	6,9	10,1	37,4	1,13
	Vogelsberg	11,0	1,9	5,4	9,1	14,9	42,3	1,28
	Waldeck-Frankenberg	12,0	2,4	7,2	8,5	10,7	40,8	1,23
	Werra-Meißner	16,9	3,9	9,0	11,2	15,8	56,7	1,71
	Wetterau	15,5	3,1	4,3	6,1	11,4	40,5	1,22
Sozialindex Hessen		20,9	4,9	21,8	8,4	11,7	67,6	2,04
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021								

Ansicht 151: Gewichtung der Fallzahlen für den Sozialindex Hessen (kreisfreie Städte und Landkreise)

Ansicht 151 zeigt die unterschiedlichen Ausprägungen des Sozialindex Hessen in den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Die Gruppe der kreisfreien Städte hebt sich dabei deutlich gegenüber der Gruppe der Landkreise ab. Zudem wird die Korrelation zu den Gesamtausgaben in Euro je Einwohner in Ansicht 152 verdeutlicht.



Ansicht 152: Ausprägung des Sozialindex Hessen inklusive Landkreise

Fast 90 Prozent der Varianz zwischen den Datenpunkten können technisch durch die lineare Regression erklärt werden ($R^2=0,88$). Je Zehntelpunkt des Sozialindex Hessen (z. B. von 1,4 auf 1,5) steigen die erwarteten Sozialausgaben um 21,86 Euro je Einwohner. Die höheren Sozialausgaben gehen für die fünf Großstädte mit erheblich höheren Falldichten einher. Dies bedeutet, dass die Mehrbelastungen der kreisfreien Städte maßgeblich auf die Unterschiede in den Fallzahlen zurückgeführt werden können. Abweichend hierzu verhält sich die Ausprägung in Frankfurt am Main (Hessischer Sozialindex: 2,03; Ausgaben: 466 Euro je Einwohner). Wie bereits zuvor thematisiert, sind dort die Sozialausgaben wesentlich höher als dies durch den statistischen Erklärungsgehalt der gewichteten Fallzahlen zu erwarten wäre.²⁶⁸ Auch innerhalb der Gruppe der Landkreise können die Unterschiede in den Ausgaben gut durch die Ausprägungen des Hessischen Sozialindex beschrieben werden. Abweichungen der Einzelausprägungen von der Regressionsgerade lassen sich interpretieren. Liegen sie oberhalb der Regressionsgerade, so sind die Ist-Ausgaben höher als die erwarteten Ausgaben. Hierfür können die Nutzung von Ermessensspielräumen in der Aufgabenerfüllung, unterschiedliche Gewichte zwischen den Teilleistungen und nicht-beobachtbare Faktoren ausschlaggebend sein. Liegen die Datenpunkte unterhalb der Regressionsgerade, so sind die Ausgaben niedriger als dies durch die gewichteten Fallzahlen zu erwarten wäre. Hierfür können wiederum strukturelle Faktoren, Ermessensspielräume und nicht-beobachtbare Faktoren ursächlich sein.

In der Ansicht 153 sind die tatsächlichen Ausgaben den erwarteten Werten gegenübergestellt, die sich aus dem linearen funktionalen Zusammenhang zum Hessischen Sozialindex ergeben (Einsetzen des jeweiligen Werts des Hessischen Sozialindex in die Regressionsgleichung).

²⁶⁸ Der rechnerisch erwartete Wert ergibt sich durch das Einsetzen des Indexwerts in die Regressionsgleichung und weist 380 Euro je Einwohner aus. Wie bereits ausgeführt, ist dies im Wesentlichen auf die Leistungen der Hilfe zur Pflege zurückzuführen.

Erwartete und gemessene Ausgaben für die kreisfreien Städte und Landkreise					
		Sozialindex Hessen	erwartete Netto- ausgaben (Euro/Einw.)	Ist- Nettoaus- gaben (Euro/Einw.)	Differenz (Euro/Einw.)
Kreisfreie Städte	Darmstadt	1,92	357	367	10
	Frankfurt am Main	2,03	380	466	86
	Kassel	2,47	478	484	6
	Offenbach am Main	2,32	445	470	25
	Wiesbaden	2,28	435	405	-30
Landkreise	Bergstraße	1,00	156	200	44
	Darmstadt-Dieburg	1,11	179	219	40
	Fulda	1,20	201	173	-28
	Gießen	1,57	280	276	-4
	Groß-Gerau	1,47	259	250	-10
	Hersfeld-Rotenburg	1,35	233	195	-38
	Hochtaunus	1,11	180	194	14
	Kassel	1,40	243	210	-33
	Lahn-Dill	1,28	217	263	46
	Limburg-Weilburg	1,41	245	206	-39
	Main-Kinzig	1,29	220	205	-15
	Main-Taunus	1,12	181	201	20
	Marburg-Biedenkopf	1,35	233	239	6
	Odenwald	1,00	156	174	18
	Offenbach	1,17	193	209	16
	Rheingau-Taunus	1,17	193	190	-3
	Schwalm-Eder	1,13	185	170	-15
	Vogelsberg	1,28	217	211	-6
	Waldeck-Frankenberg	1,23	207	185	-21
	Werra-Meißner	1,71	312	234	-78
	Wetterau	1,22	205	192	-12
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021					

Ansicht 153: Erwartete und gemessene Ausgaben für die kreisfreien Städte und Landkreise

Differenzen geben an, um wie viele Euro je Einwohner sich die erwarteten und die gemessenen Werte unterscheiden. Abweichungen nach oben sind vor allem für Landkreise mit einem geringen Sozialindex zu beobachten. Dies weist darauf hin, dass diese Kommunen mit einer „guten“ Sozialstruktur Ermessensspielräume nutzen, um die Qualität der Maßnahmen und Leistungen zu erhöhen. Abweichungen nach unten, die für eine besonders kosteneffiziente Aufgabenerfüllung sprechen, sind vorrangig für Landkreise mit einem Sozialindex im mittleren Bereich beobachtbar (Index zwischen 1,2 und 1,4).

Die stärkste negative Abweichung weist der Werra-Meißner-Kreis auf (Sozialindex 1,71). Hier liegen die tatsächlichen Ist-Ausgaben (234 Euro je Einwohner) um 25 Prozent niedriger als die statistisch erwartbaren Ausgaben (312 Euro je Einwohner).

Um in einer weiterführenden Analyse tiefer zu untersuchen, welche strukturellen und sozioökonomischen Ursachen zu höheren oder geringeren Falldichten führen, ist eine statistische Analyse verschiedener Einflussfaktoren zielführend. Sie kann näher aufklären, welche strukturellen Faktoren die unterschiedlichen Ausprägungen des Hessischen Sozialindex bedingen. Eine solche (multivariate) Untersuchung kann jedoch nicht auf einer Basis von lediglich fünf Datenpunkten erfolgen. Daher kann diese Untersuchung ausschließlich bei Erweiterung der Betrachtung um die 21 Landkreise in Hessen vorgenommen werden.

Vorbereitend werden in Ansicht 154 zunächst die Regressionsergebnisse auf Basis der einzelnen (ungewichteten) Falldichten gezeigt.²⁶⁹ Positive Regressionskoeffizienten (>0) weisen auf einen positiven Zusammenhang zwischen den Fallzahlen der Einzelleistungen und den Gesamtausgaben für Sozialleistungen hin. Die Zusammenhänge müssen allerdings durch einen Signifikanztest abgesichert werden, um sie verallgemeinern zu können. Die Analyse ergibt einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang für fast alle betrachteten Falldichten. Am aussagekräftigsten ist die statistische Absicherung für die Falldichten im SGB II (mietgewichtete Bedarfsgemeinschaften). Auch die Falldichten der Eingliederungshilfe sowie der Hilfe zum Lebensunterhalt können statistisch sehr gut messbare Erklärungsbeiträge liefern. Die Falldichte bei der stationären Jugendhilfe ist ebenfalls statistisch signifikant. Lediglich die Falldichten der Hilfe zur Pflege stehen zwar in einem positiven Zusammenhang mit den Ausgaben, jedoch sind die Zusammenhänge auf Basis der untersuchten Daten statistisch nicht zweifelsfrei belegbar. Dass nicht alle Komponenten des Hessischen Sozialindex auf hohem Niveau statistisch signifikant sind, ist nicht verwunderlich, da die Komponenten zunächst nach inhaltlicher Plausibilität und nicht nach statistischen Maßzahlen ausgewählt wurden.²⁷⁰ Gleichwohl zeigen die statistischen Untersuchungen die hohe Treffsicherheit und datenseitige Absicherung des Hessischen Sozialindex. Der Hessische Sozialindex kann die Zusammenhänge zu einem großen Teil, wenn auch nicht vollständig, aufklären. Die Ergebnisse belegen, dass der Hessische Sozialindex sehr gut als allgemeiner Index der Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte durch Sozialausgaben genutzt werden kann.

Weiterhin kann aus den Ergebnissen der statistischen Analyse geschlussfolgert werden, dass die Falldichten unterschiedliche starke „Wirkhebel“ auf die Höhe der Sozialausgaben haben. Insbesondere dort, wo die Falldichten keine signifikante Erklärungskraft für die Gesamtausgaben haben, ist die Wirkung sozioökonomischer Einflussfaktoren zu untersuchen, die möglicherweise über mehrere Kanäle auf die finanziellen Belastungen einwirken oder sich gegenseitig kompensieren.

Sozioökonomische
Merkmale

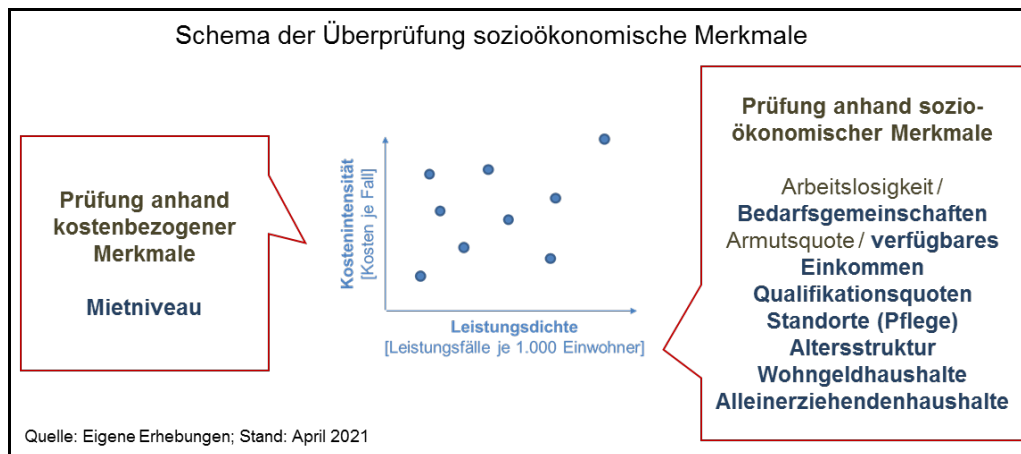
269 Angegeben sind die Regressionskoeffizienten β_i der linearen OLS-Schätzung. Auf die übliche Angabe von Standardfehlern wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Zur Methode vgl. Rottmann, Horst/Auer, Benjamin (2010): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler, Eine anwendungsorientierte Einführung, Wiesbaden, S. 415 ff., insbesondere S. 467 ff.

270 Dies ist keine Schwäche des auf diese Weise berechneten Sozialindex. Vielmehr wurden die Sozialleistungen auf naheliegende Indikatoren zurückgeführt. Im darauffolgenden Schritt wird die statistische Qualität geprüft. Wäre die statistische Qualität von Anfang an in den Vordergrund gerückt worden, hätten andere Methoden zum Einsatz gebracht werden müssen (z. B. statistische Faktorenanalysen), deren Ergebnisse jedoch nicht intuitiv interpretierbar sind. Insbesondere die Hilfe zur Pflege wurde trotz der beschriebenen Ausreißerfälle (insbesondere Frankfurt am Main) in den Hessischen Sozialindex aufgenommen.

Regressionsergebnisse inklusive Landkreise - Einfluss der Falldichten auf die Ausgaben für Sozialleistungen	
Variable	Koeffizienten
Konstante	-44,515
Falldichte Bedarfsgemeinschaften SGB II (mietgewichtet)	3,364 ³⁾
Falldichte Jugendhilfe - stationär	35,468 ¹⁾
Falldichte Hilfe zum Lebensunterhalt - Bedarfsgemeinschaften	20,509 ²⁾
Falldichte Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	13,471 ²⁾
Falldichte Hilfe zur Pflege	1,789
Bestimmtheitsmaß (R ²)	0,929
Zu erklärende Variable: Kommunale Aufwendungen für Sozialleistungen (n = 26). Signifikanzniveaus: ¹⁾ = 10 Prozent, ²⁾ = 5 Prozent, ³⁾ = 1 Prozent. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021	

Ansicht 154: Regressionsergebnisse inklusive Landkreise - Einfluss der Falldichten auf die Ausgaben für Sozialleistungen

Im Kern der Analyse sind vorgelagerte Einflussfaktoren zu untersuchen, die ihrerseits wiederum Einfluss auf die dargestellten Falldichten entfalten. Es ist angesichts der subsidiären Struktur der kommunalen Sozialleistungen („Hilfe, wenn Selbsthilfe nicht möglich ist“) zu vermuten, dass sich sozioökonomische Problemlagen in höheren Sozialausgaben spiegeln. Fragen der kommunalen Zugangssteuerung zu den Sozialleistungen können dagegen mit Hilfe der amtlichen Statistik nicht beantwortet werden. Hierzu fehlen Daten zu Annahme- und Ablehnungsquoten bei Ermessensleistungen und zur örtlichen Qualität der Hilfeleistungen. Die Analyse der Kostenintensitäten (Ausgaben je Fall) kann hier nur ein grober Maßstab sein. In Ansicht 155 sind daher vorrangig Indikatoren genannt, welche annahmegemäß die Leistungsdichte beeinflussen. Hinsichtlich einzelfallbezogener Ausgaben kann lediglich das Mietniveau aus statistischen Quellen gewonnen werden.



Ansicht 155: Schema der Überprüfung sozioökonomischer Merkmale

Für jeden dieser Indikatoren sind statistische Analysen vorzunehmen, die Wirkung und Stärke der Zusammenhänge offenlegen. Ziel dieser Analysen ist es, festzustellen, inwieweit diese Indikatoren geeignet sind, einen Maßstab abzubilden für die sozialen Ausgaben, die eine Kommune zu tragen hat. Diejenigen Indikatoren, die statistisch signifikant sind, können wiederum zu einem Index der sozialen Belastungen zusammengefasst werden.

Durch die Verwendung mehrerer Indikatoren (sog. multivariate Analyse) wird dem Problem entgegengetreten, dass die Ausrichtung auf einen Einzelindikator

die Problemlagen u. U. zu einseitig darstellt. Wäre beispielsweise eine finanzielle Förderung unmittelbar ausschließlich an die Fallzahl gekoppelt, so wäre systemimmanent zu erwarten, dass angestrebt wird, zur Erhöhung der finanziellen Förderung die Fallzahl zu erhöhen. Eine derartige Anreizsituation wird durch die Verwendung mehrerer Faktoren grundsätzlich gemindert.

Im Einzelnen erstreckte sich die Untersuchung auf folgende Indikatoren, die jeweils auf der Ebene der Landkreise beziehungsweise kreisfreien Städte erfasst wurden:

- Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II je 1.000 Einwohner
- Durchschnittliche Mietenstufe im Landkreis beziehungsweise in der kreisfreien Stadt
- Durchschnittliches verfügbares Haushalts-Nettoeinkommen je Einwohner
- Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss an der Gesamtzahl der Beschäftigten
- Insolvenzfälle je 1.000 Einwohner
- Anzahl der stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner
- Anzahl der Wohngeldhaushalte je 1.000 Einwohner
- Anzahl der Alleinerziehendenhaushalte je 1.000 Einwohner
- Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl
- Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl.

Die Indikatorenauswahl spiegelt die Struktur kommunaler Sozialleistungen, die sowohl Sozialhilfeleistungen als auch Jugendhilfeleistungen umfassen. Die Daten stammen aus der amtlichen Statistik und bilden soweit möglich den Datenstand des Jahres 2019 ab.²⁷¹ Eine wesentliche Limitation der Auswertung liegt in der Datenverfügbarkeit auf Landkreisebene. D. h., es könnten zwar mehr Variablen in eine Betrachtung sozialer Problemlagen eingehen, die jedoch nicht in der rationalisierten Staffelung, sondern nur in größerem Maßstab zur Verfügung stehen (nach Bundesländern oder Regierungsbezirken).

Bei der statistischen Analyse hat sich herausgestellt, dass vor allem die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner und darüber hinaus die Anzahl der Insolvenzfälle sowie der Wohngeldhaushalte je 1.000 Einwohner einen statistisch signifikanten positiven Einfluss auf die Höhe der Sozialausgaben entfalten. Die übrigen Indikatoren können dagegen zwar in einen inhaltlichen Zusammenhang mit der Sozialausgabenbelastung gestellt werden, sie können jedoch bei der statistischen Analyse nicht als allgemeingültige Indikatoren der Sozialbelastung der kreisfreien Städte und Landkreise in Hessen bestätigt werden.

²⁷¹ Ausnahmen gibt es vor allem für die Alleinerziehendenhaushalte, für die lediglich Zensusdaten aus dem Jahr 2011 vorliegen. Daten für verfügbare Einkommen und Pflegeheimplätze spiegeln die Verhältnisse des Jahres 2017 wider, Wohngelddaten sind zum Stichtag 31. Dezember 2018 angegeben.

Exkurs: Statistische Prüfung mit einem multivariaten linearen Regressionsmodell (OLS)

Ansicht 156 fasst die Ergebnisse der multivariaten Regressionsrechnungen zusammen.²⁷² Wie aus der Spalte für Modell (a) hervorgeht, können die Indikatoren keine differenzierten Erklärungsansätze liefern, wenn man sie zusammen in einem Schätzmodell abbildet. Einzig die Bedarfsgemeinschaften im SGB II haben einen hochsignifikanten Einfluss auf die Ausgaben. Steigt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner um 1, so sind durchschnittliche Ausgabensteigerungen von 6,00 Euro je Einwohner zu erwarten. Die übrigen Variablen zeigen zwar auch teilweise plausible Vorzeichen und Ausprägungen, erreichen jedoch nicht erforderliche Signifikanzniveaus und werden daher auch nicht vertieft ausgewertet.²⁷³ Andere Variablen, wie die Anteile der unter 18-Jährigen und der über 65-Jährigen an der Einwohnerzahl, zeigen dagegen negative Vorzeichen. Eine Erhöhung dieser Anteile würde dem Schätzmodell zufolge sogar eine Senkung der Sozialausgaben erwarten lassen. Die Zusammenhänge sind jedoch nicht statistisch signifikant, sodass sie nicht verallgemeinert werden dürfen.

Die weiterführende Untersuchung zeigt, dass die Falldichte im SGB II (Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner) einen sehr hohen statistischen Erklärungsgehalt hat und kombiniert mit dem ebenfalls statistisch signifikanten Effekt der Mietenstufen bereits 91 Prozent der Varianz zwischen den Datenpunkten darstellen kann (Modell (c)). Dafür wäre ein Zuschlag von 10 Prozent pro voller Mietenstufe zu veranschlagen.²⁷⁴ Dass der Regressionskoeffizient mit 7,520 sogar höher ausfällt als im Modell (a) weist darauf hin, dass die Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften eine übergreifende Funktion hat und andere Indikatoren der sozialen Belastung beeinflusst. Werden die Zusammenhänge ohne die Berücksichtigung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften geschätzt (Modell (b)), stellen sich die Insolvenzquote und die Wohngelddichte als statistisch signifikante Einflussfaktoren auf die Höhe der Sozialausgaben heraus. Höhere Ausprägungen dieser Variablen führen zu höheren Ausgaben im Bereich Soziales. Dagegen entfaltet die Quote älterer Einwohner einen dämpfenden Einfluss auf die Sozialausgaben (negatives Vorzeichen des Regressionskoeffizienten). Dies weist darauf hin, dass insbesondere die Leistungen der Hilfe zur Pflege weniger auf eine allgemeine Altersstruktur, sondern vielmehr auf die jeweiligen Einzelfälle zurückgeführt werden können.

272 Angegeben sind die Regressionskoeffizienten β_i der linearen OLS-Schätzung. Auf die übliche Angabe von Standardfehlern wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Zur Methode vgl. Rottmann/Auer (2010): a. a. O.

273 Die geringe Signifikanz bedeutet, dass die Ausprägung auch das jeweils andere Vorzeichen haben könnte und somit die Argumentation auf den Kopf gestellt würde.

274 Dieser Zuschlag maximiert die Erklärungskraft bezogen auf die Nettoausgaben je Bedarfsgemeinschaft.

Regressionsergebnisse inklusive Landkreise - Einfluss der Falldichten auf die Ausgaben für Sozialleistungen nach unterschiedlichen Signifikanzniveaus			
	(a)	(b)	(c)
Variable	Koeffizien-ten	Koeffizien-ten	Koeffizien-ten
Konstante	327,287	759,129 ²⁾	-1,193
SGB II Bedarfsgemeinschaften	6,004 ³⁾		7,520 ³⁾
Durchschnittliche Mietenstufe im Landkreis	16,568		7,338 ²⁾
Verfügbares Haushalts-Nettoeinkommen je Einwohner	-0,03	0,004	
Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss an der Gesamtzahl	-559,419	-1.397,63	
Insolvenzfälle je 1.000 Einwohner	5,36	122,286 ³⁾	
Anzahl der stationären Pflegeplätze je 1.000 Einwohner	4,514	-4,878	
Anzahl der Wohngeldhaushalte je 1.000 Einwohner	1,042	17,202 ¹⁾	
Anzahl der Alleinerziehendenhaushalte je 1.000 Einwohner	1,654	6,257	
Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl	-4,745	-10,808	
Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamteinwohnerzahl	-4,143	-12,300 ³⁾	
Bestimmtheitsmaß (R ²)	0,909	0,779	0,915
Zu erklärende Variable: Kommunale Aufwendungen für Sozialleistungen (n = 26). Signifikanzniveaus: ¹⁾ = 10 Prozent, ²⁾ = 5 Prozent, ³⁾ = 1 Prozent. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021			

Ansicht 156: Regressionsergebnisse inklusive Landkreise - Einfluss der Falldichten auf die Ausgaben für Sozialleistungen nach unterschiedlichen Signifikanzniveaus

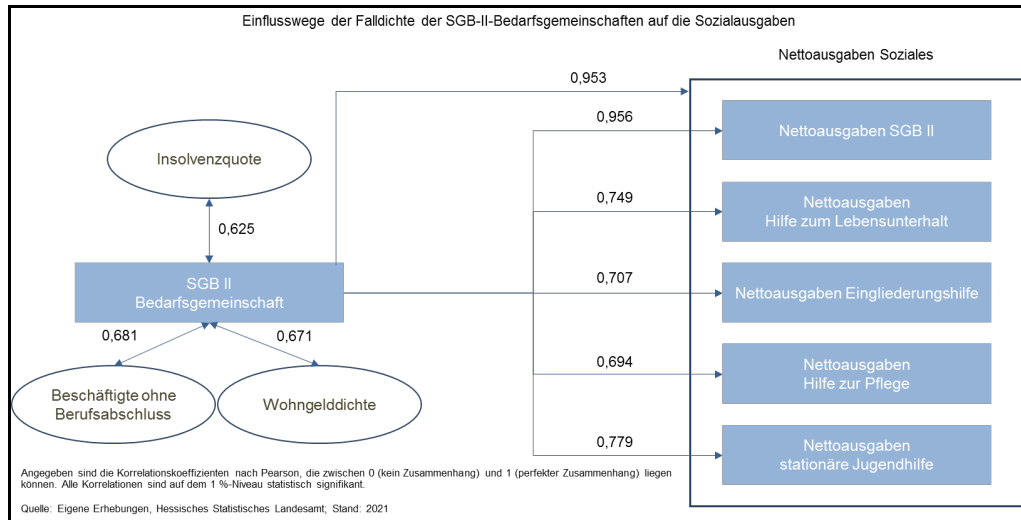
Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II sind folglich ein zuverlässiger Indikator für die Sozialbelastung der Landkreise und kreisfreien Städte in Hessen. Obwohl die relevanten Sozialausgaben nur rund ein Drittel der Gesamtausgaben für Soziales ausmachen (vergleiche Ansicht 150), können sie einen Großteil der Differenzen erklären. Die Falldichte der Bedarfsgemeinschaften ist demnach nicht nur für die originären SGB-II-Lasten ursächlich, sondern entfaltet darüber hinaus eine Ausstrahlwirkung auf andere Leistungsarten.

In der Ansicht 157: Einflusswege der Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialausgaben sind die zentrale Rolle der SGB-II Bedarfsgemeinschaften sowie die statistischen Zusammenhänge zwischen den Größen grafisch veranschaulicht. Die Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften steht in einem positiven statistischen Zusammenhang zu allen Komponenten der hier betrachteten kommunalen Sozialausgaben (eckige Kästen, angegeben sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson²⁷⁵⁾).

Der Einfluss ist bei den Nettoaussgaben des SGB II naturgemäß am größten, aber auch bei der stationären Jugendhilfe und den Ausgaben des SGB XII sind

275 Rottmann/Auer (2010): a. a. O., S. 92 ff.

die Zusammenhänge bemerkenswert stark. Zusätzlich ist die Falldichte im SGB II positiv korreliert mit anderen Indikatoren sozioökonomischer Problemlagen (Ovale, angegeben sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson), namentlich der Insolvenzquote je 1.000 Einwohner, der Quote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne Berufsabschluss an der Gesamtzahl und der Anzahl der Wohngeldhaushalte je 1.000 Einwohner.



Ansicht 157: Einflusswege der Falldichte der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften auf die Sozialausgaben

Die statistische Analyse zeigt, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesamthöhe der kommunalen Sozialausgaben hat. Sie kann die Varianz zwischen den 26 Landkreisen und kreisfreien Städten zu einem erheblichen Teil erklären. Neben den naheliegenden Leistungen nach dem SGB II entfaltet die Zahl der Bedarfsgemeinschaften zudem einen Überschwappeffekt auf weitere kommunale Sozialleistungen, sowohl auf die stationäre Jugendhilfe als auch auf die Sozialhilfe nach dem SGB XII. Überdies ist die Falldichte der SGB II-Bedarfsgemeinschaften eng mit anderen Indikatoren sozialer Problemlagen in Hessen verbunden, wie der Insolvenzquote, dem Anteil geringqualifizierter Beschäftigter oder der Wohngeldichte. Insofern kann die Falldichte der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II die Unterschiede in den kommunalen Sozialausgaben bereits gut erklären. Gleichwohl bleibt das Problem, dass die Bewertung der Sozialstruktur auf einen einzelnen Indikator konzentriert wird, der zudem von der Konjunkturlage abhängig ist. Dies ist ein Problem, das durch die Anwendung des Sozialindex Hessen gelöst werden kann.

Es existiert bisher keine zweckmäßige Vorlage, aus der ein allgemeines zusammengefasstes Belastungsmaß der kommunalen Sozialausgaben der hessischen Kommunen abgeleitet werden kann. Insofern betritt die vorliegende Analyse Neuland. Die soziale Belastung der kreisfreien Städte und Landkreise in Hessen kann mittels des Hessischen Sozialindex dargestellt werden. Dieser ist zusammengesetzt aus gewichteten Falldichten der Leistungsbereiche des SGB II, SGB VIII und SGB XII. Der Sozialindex entfaltet eine sehr gute Erklärungskraft zur Analyse der Unterschiede in den kommunalen Ausgaben für Sozialleistungen. Dies gilt sowohl für die kreisfreien Städte als auch für die Gesamtheit der 26 kommunalen Sozialleistungsträger (ohne Landeswohlfahrtsverband). Höhere Ausprägungen des Sozialindex gehen statistisch nachvollziehbar mit höheren Nettoausgaben (Leistungen abzüglich Bundesbeteiligung) einher. Gleichzeitig verbleiben Differenzen, die nicht durch den Hessischen Sozialindex aufgeklärt werden können. Vor allem die Position von Frankfurt am Main kann nicht hinreichend gut durch die Ausprägung des Sozialindex beschrieben

werden, wofür in erster Linie hohe Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege als Ursache zu nennen sind.

Spiegelbildlich sind im Werra-Meißner-Kreis die Netto-Sozialausgaben niedriger als dies durch die Ausprägung des Hessischen Sozialindex zu erwarten wäre. Die Analyse konnte zeigen, dass die kreisfreien Städte in Hessen deutlich überproportional durch Sozialausgaben belastet sind und dass dies vorrangig auf deren Sozialstruktur zurückzuführen ist. Dass die Aufgabenerfüllung in einer kreisfreien Stadt allgemein höhere Fallkosten verursacht, konnte dagegen nicht bestätigt werden.

Sozioökonomische Indikatoren können Unterschiede bei den Sozialausgaben nur zum Teil erklären. Die mit Abstand höchste Erklärungskraft aller untersuchten Variablen weist die Falldichte der SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf. Diese entfaltet eine spürbare Ausstrahlungswirkung auf die übrigen Teilbereiche der kommunalen Sozialleistungen. Noch besser ist die Aussagekraft, wenn eine Gewichtung mit Mietenstufen erfolgt. Insofern kann das bisherige Vorgehen im Hessischen Kommunalen Finanzausgleich bestätigt werden, das einen Soziallastenausgleich nach einem vergleichbaren Muster vorsieht (§ 26 Absatz 2 HFAG, analog für die Landkreise im § 32 Absatz 3 HFAG). Die Anpassung an die gegenwärtigen Verhältnisse wird mit einem Zuschlag von 10 Prozent je Mietenstufe auf die Zahl der Bedarfsgemeinschaften erreicht (derzeit sind 15 Prozent vorgesehen). Damit werden die Belastungsunterschiede aller Landkreise und kreisfreien Städte repräsentiert, weshalb auch die bisherige Beschränkung ausschließlich auf überdurchschnittliche Ausprägungen entfallen könnte.

In der Gegenwart kann die (mietgewichtete) Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II sehr gut als Index der sozialen Problemlagen interpretiert und genutzt werden. Perspektivisch sollte angesichts der Dynamiken in den kommunalen Sozialleistungen eher ein zusammengesetzter Index wie der hergeleitete Hessische Sozialindex genutzt werden. Während die kommunalen Leistungen der Hilfe zur Pflege sowie der Jugendhilfe stetig und unabhängig von der konjunkturellen Lage wachsen, sinken die SGB-II-Quoten tendenziell und können daher voraussichtlich in der Zukunft die Informationsfunktion schlechter erfüllen als bisher. Diese Lücke kann der Hessische Sozialindex füllen. Er setzt sich aus Falldichten unterschiedlicher Leistungsbereiche zusammen und ist daher dynamisch anpassbar, wenn sich die Gewichte der Soziallasten weiter verschieben. Insbesondere, da der Bund ab 2020 einen erheblich höheren Anteil an den KdU-Leistungen des SGB II übernommen hat, schwindet das Gewicht der Grundsicherung für Arbeitsuchende an den kommunalen Sozialausgaben.

3.2 Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene												
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
	Jahr (20xx)	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^{(1)}$ (in Mio. Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Mio. Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Mio. Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Mio. Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 Prozent ⁽³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Mio. Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Mio. Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassen- bzw. Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0$ Prozent ⁽⁵⁾ (in Mio. Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	
Darmstadt	15	0,2	-	-4,3	183,4	50	-7,7%	-25,2	-10,5	-280,5	0	
	16	2,2	-	-2,1	191,9	50	3,5%	13,2	27,7	-245,4	30	
	17	0,7	-	9,1	201,0	55	-3,1%	-11,6	2,8	-251,6	10	
	18	1,8	-	5,5	299,4	55	0,7%	2,5	18,5	-20,3	30	
	19	29,8	-	39,7	344,3	55	1,6%	6,3	23,1	-2,5%	30	
Frankfurt am Main	15	182,9	-	175,8	8.320,5	55	8,8%	194,4	296,2	209,2	45	
	16	39,8	-	114,0	8.590,9	55	4,3%	99,2	172,8	81,3	35	
	17	-181,3	ja	-199,8	8.186,0	40	-1,3%	-27,5	45,9	-18,1	10	
	18	-21,4	ja	-27,8	8.158,0	40	7,2%	175,2	254,4	79,1	35	
	19	-109,4	ja	-100,7	8.062,6	40	4,7%	116,7	205,8	4,6%	35	
Kassel	15	50,6	-	50,7	743,7	55	12,6%	52,0	68,9	-136,1	40	
	16	42,0	-	44,7	788,6	55	11,1%	47,6	63,2	-112,4	40	
	17	39,8	-	40,3	828,4	55	15,6%	69,8	85,5	-71,7	40	
	18	25,8	-	26,9	855,8	55	13,0%	57,5	73,5	27,8	45	
	19	8,9	-	11,6	868,5	55	6,9%	31,1	47,6	1,7%	30	
Offenbach am Main	15	-23,6	-23,6	-14,3	-340,0	0	-14,3%	-33,7	-14,7	-591,2	0	
	16	49	-	56,8	-285,2	50	9,4%	26,3	50,2	-567,5	40	
	17	-13	-13,1	-34,8	-319,4	0	-0,1%	-0,4	15,6	-543,1	10	
	18	29	-	40,8	191,4	55	6,1%	17,9	35,1	35,8	35	
	19	6	-	7,5	199,5	55	4,5%	13,8	31,5	12,5%	35	
Wiesbaden	15	15,5	-	18,5	1,35	55	1,0%	6,4	25,5	118,8	35	
	16	58,7	-	55,5	1,41	55	14,6%	98,6	119,0	209,7	45	
	17	86,9	-	92,2	1,50	55	13,4%	97,5	119,6	237,4	45	
	18	4,4	-	20,9	1,52	55	5,7%	38,5	61,2	249,1	35	
	19	-57,6	ja	-14,4	1,51	40	-1,2%	-8,2	13,3	71,2%	15	



= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet.

= Kenngröße erreicht und bepunktet.

= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht.

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

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

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

⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“).

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

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2021

3.3 Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstel- lung der Haushaltssat- zung	Fristgerechte Aufstel- lung des Jahresab- schlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Be- schlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristi- gen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haus- haltslage für ein Jahr ¹⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre ²⁾
Darmstadt	2015	78	312	-77	-54	nein	50	0	50	instabil	fragil
	2016	60	199	-184	-123	ja	50	30	80	stabil	
	2017	76	128	-324	-320	ja	55	10	65	instabil	
	2018	83	127	-285	-273	ja	55	30	85	stabil	
	2019	62	o	o	o	ja	55	30	85	stabil	
Frankfurt am Main	2015	59	17	-186	-17	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2016	-306	-9	-201	-18	nein	55	35	90	stabil	
	2017	211	-10	-184	-19	nein	40	10	50	instabil	
	2018	190	3	-214	-21	nein	40	35	75	stabil	
	2019	187	29	o	o	nein	40	35	75	stabil	
Kassel	2015	16	2	-414	-384	ja	55	40	95	stabil	stabil
	2016	57	-6	-341	-294	ja	55	40	95	stabil	
	2017	43	-14	-372	-295	ja	55	40	95	stabil	
	2018	55	-1	-358	-185	ja	55	45	100	stabil	
	2019	70	39	o	o	ja	55	30	85	stabil	
Offenbach am Main	2015	145	305	556	606	nein	0	0	0	instabil	fragil
	2016	91	24	•	•	nein	50	40	90	stabil	
	2017	118	30	•	•	nein	0	10	10	instabil	
	2018	67	22	•	•	nein	55	35	90	stabil	
	2019	129	62	o	o	ja	55	35	90	stabil	
Wiesbaden	2015	-303	-11	-98	-108	nein	55	35	90	stabil	fragil
	2016	81	23	-175	-193	nein	55	45	100	stabil	
	2017	-285	-6	-115	-104	nein	55	45	100	stabil	
	2018	85	107	-93	-105	nein	55	35	90	stabil	
	2019	-280	-14	o	o	nein	40	15	55	instabil	

	= fristgerecht (in Tagen)		= nicht fristgerecht (in Tagen)
	und • = fällig, jedoch nicht erfüllt		und ○ = 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: April 2021			

ANLAGEN

4 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 ÜPKKG²⁷⁶ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 158.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
Nr. 1	5 kreisfreie Städte ¹⁾ 3 Städte von 100.001 bis 250.000 1 Stadt von 250.001 bis 500.000 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000
Nr. 2	417 kreisangehörige Städte und Gemeinden ¹⁾ 44 Städte und Gemeinden bis 3.000 75 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 133 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 127 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 31 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	16 Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2020 bei insgesamt 6.293.154 (zum 31.12.2019 bei 6.288.080).	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ²⁷⁷	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ²⁷⁸	
Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 158: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

²⁷⁶ Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318); vgl. Abschnitt 1, S. 225 f. des vorliegenden Berichts.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ 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.

5 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 1 Zuständige Behörde²⁷⁹

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 Prüfungen²⁸⁰

(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 FrankfurtRhein-Main,²⁸¹
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,²⁸²
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,²⁸³
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

279 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

280 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

281 § 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).

282 § 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).

283 § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

Verbandsmitglieder einbezogen werden,²⁸⁴

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.²⁸⁵

(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, Auskunftspflicht²⁸⁶

(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 Prüfungsergebnis²⁸⁷

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde sowie dem Rechnungsprüfungsamt zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

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

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 der Hessischen Gemeindeordnung und den Rechnungsprüfungsämtern bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden

284 § 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.).

285 § 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.).

286 § 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.).

287 § 6 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 3 Satz 2 geändert durch Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

6 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
(bis 30.06.2021)

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsdirektorin
Projektleiterin

Wolfram Gierer
Regierungsrat
Projektleiter

Felix Volk
Referent

Thomas Ihrig
Referent

Konstanze Berlit
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Rechnungsrat
Projektleiter

Anja Rippl
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin
(ab 01.06.2021)

Ferdinand Koob
Amtmann
Sachbearbeiter

Heidrun Funk
Verwaltungsmitarbeiterin

Natascha Ehret
Verwaltungsmitarbeiterin

Fabian Serba
Verwaltungsmitarbeiter