



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Überörtliche Prüfung Kommunaler Körperschaften

Konsolidierungsbuch 2022

Erfahrungen zur Haushaltskonsolidierung
aus der Überörtlichen Prüfung Kommunaler Körperschaften

Einführung

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

Die Überörtliche Prüfung hat sich seit ihrem über 25-jährigen Bestehen zu einem wichtigen Akteur für generationengerechte Kommunalfinanzen entwickelt. Sie unterstützt Kommunen bei der Suche nach Ergebnisverbesserungspotenzialen und damit beim Erhalt einer dauerhaft kraftvollen Selbstverwaltung. Als Prüfbehörde ist sie aber weder verlängerter Arm von Landesinteressen noch Sprachrohr der kommunalen Familie. Gerade das macht ihre Glaubwürdigkeit aus. Sie ist nicht an politische Stimmungslagen gebunden und frei von verbandspolitischen Interessen. Damit kann sie als neutrale Institution glaubwürdiger Sparringspartner für alle Kommunalfinanzfragen sein.

Mit § 3 ÜPKKG werden Leitplanken für die Prüfungsinhalte der Überörtlichen Prüfung gesetzt: Die Prüfungen haben festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Die Prüfungen haben dabei grundsätzlich auf vergleichender Basis stattzufinden. Diese Vergleichenden Prüfungen bieten den Vorzug, dass im Vergleich gute Praxislösungen identifiziert und zur Übertragung auf andere empfohlen werden können. Diese Empfehlungen sind häufig nicht nur für die Geprüften selbst von Interesse, sondern auch für andere Körperschaften außerhalb des konkreten Vergleichsrings. Nicht geprüfte Körperschaften können und sollen ebenfalls aus den aufgedeckten Erkenntnissen lernen.

Vor dieser Kulisse dient das vorliegende Konsolidierungsbuch kommunalen Akteuren¹ als Handreichung für Fragen der Haushaltskonsolidierung. Es fasst die jüngeren übertragbaren Prüfungserfahrungen aus den Kommunalberichten seit dem Jahr 2013 zusammen. Damit ist das Werk ein Beitrag zur Impulsfunktion der Überörtlichen Prüfung für generationengerechte Kommunalfinanzen in der gesamten kommunalen Familie.

Das Konsolidierungsbuch gliedert sich in drei Teile. In Teil 1 werden Prüfungserfahrungen der Überörtlichen Prüfung zu Ergebnisverbesserungspotenzialen in der Differenzierung nach den 16 Produktbereichen des Haushaltsplans wiedergegeben. Inhalt von Teil 2 sind Konsolidierungsempfehlungen, die eine produktbereichsübergreifende Relevanz entfalten. Sowohl bei Teil 1 als auch bei Teil 2 Teil findet sich bei jeder Ergebnisverbesserungsmaßnahme ein Hyperlink. Bei Nutzung der Onlineversion des Konsolidierungsbuches gelangen Sie durch einen Klick auf den Hyperlink sofort zum zugehörigen Kommunalbericht und der entsprechenden Vergleichenden Prüfung, die weitere Detailinformationen zu der betreffenden Maßnahme enthalten. Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis reichern die Arbeitsteile 1 und 2 an. Teil 3 benennt Ansprechpartner, an die sich konsolidierungswillige Kommunalpolitiker bei Einzelfragen der Haushaltskonsolidierung wenden können.

Die Handreichung wird permanent weiterentwickelt. Die Version 2022 des Konsolidierungsbuches ist die dritte Überarbeitung des Ausgangswerkes. Insbesondere die allgemeinen Empfehlungen des Kommunalberichts 2022 wurden eingearbeitet. Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften freut sich auf weitere Anregungen aus der kommunalen Familie. Kontaktdaten finden sich am Ende der Broschüre.

Darmstadt, im Dezember 2022



Dr. Walter Wallmann

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Broschüre darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (z.B. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Einführung.....	2
Abkürzungsverzeichnis	6

Teil 1 Konsolidierungsmaßnahmen nach Produktbereichen

1. Produktbereich 1 Innere Verwaltung	8
2. Produktbereich 2 Öffentliche Sicherheit und Ordnung.....	19
3. Produktbereich 3 Schulträgeraufgaben	22
4. Produktbereich 4 Kultur und Wissenschaft.....	25
5. Produktbereich 5 Soziale Leistungen.....	29
6. Produktbereich 6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	32
7. Produktbereich 7 Gesundheitsdienste.....	44
8. Produktbereich 8 Sportförderung	46
9. Produktbereich 9 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	50
10. Produktbereich 10 Bauen und Wohnen.....	51
11. Produktbereich 11 Ver- und Entsorgung	53
12. Produktbereich 12 Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV	63
13. Produktbereich 13 Natur- und Landschaftspflege	67
14. Produktbereich 15 Wirtschaft und Tourismus.....	72
15. Produktbereich 16 Allgemeine Finanzwirtschaft.....	76

Teil 2 Produktbereichsübergreifende Konsolidierungsansätze

1. Wirkungsorientierte Steuerung.....	80
2. Haushaltssicherungskonzept	81
3. Forderungsmanagement.....	82
4. Folgekostenbetrachtung	84
5. Baumanagement	87
6. Energiemanagement	89
7. Personalmanagement.....	92
8. Immobilienmanagement.....	95

9. Gemeindefusion.....	97
10. Zuwendungsmanagement	101

Teil 3 Beratungszentrum für Kommunen – „Partner der Kommunen“

1. Haushaltsberatung.....	102
2. IKZ.....	104
3. Förderlotse	106

Abkürzungsverzeichnis

BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
FFH	Funk und Fernsehen Hessen
GRIS	Grünflächeninformationssystem
HGO	Hessische Gemeindeordnung
hr	Hessischer Rundfunk
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ILV	Interne Leistungsverrechnung
IT	Informationstechnologie
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KiTa	Kindertagesstätte
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LKW	Lastkraftwagen
LOB	Leistungsorientierte Bezahlung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
QM	Qualitätsmanagement
U3	Betreuung von Kindern unter drei Jahren
UDSB	Untere Denkmalschutzbehörde
Ü3	Betreuung von Kindern über drei Jahren
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VP	Vergleichende Prüfung

Teil 1

Konsolidierungsmaßnahmen nach Produktbereichen

Produktbereichsplan			
01 Innere Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungssteuerung und -service 	02 Sicherheit und Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Statistik und Wahlen • Ordnungsangelegenheiten • Brandschutz • Rettungsdienst • Zivil- und Katastrophenschutz
03 Schulträgeraufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • Grundschulen • Hauptschulen • Kombinierte Grund- und Hauptschulen • Schulformunabhängige Orientierungsstufe • Realschulen • Kombinierte Haupt- und Realschulen • Gymnasien, Kollegs • Gesamtschulen • Förderschulen • Berufliche Schulen • Schülerbeförderung • Fördermaßnahmen für Schüler • Sonstige schulische Aufgaben 	04 Kultur und Wissenschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Wissenschaft und Forschung • Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen • Zoologische und Botanische Gärten • Theater • Musikpflege • Musikschulen • Volkshochschulen • Büchereien • Sonstige Volksbildung • Heimat und sonstige Kulturpflege • Förderung von Kirchengemeinden und Religionsgemeinschaften
05 Soziale Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII • Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II • Hilfe für Asylbewerber • Eingliederungshilfe nach SGB IX • Soziale Einrichtungen • Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz • Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege • Unterhaltsvorschussleistungen • Betreuungsleistungen • Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge • Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG • Sonstige soziale Hilfen und Leistungen 	06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege • Jugendarbeit • Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe • Tageseinrichtungen für Kinder • Einrichtungen der Jugendarbeit • Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
07 Gesundheitsdienste	<ul style="list-style-type: none"> • Krankenhäuser • Gesundheitseinrichtungen • Maßnahmen der Gesundheitspflege • Kur- und Badeeinrichtungen 	08 Sportförderung	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Sports • Sportstätten und Bäder
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	<ul style="list-style-type: none"> • Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen 	10 Bauen und Wohnen	<ul style="list-style-type: none"> • Bau- und Grundstücksordnung • Wohnbauförderung • Denkmalschutz und -pflege
11 Ver- und Entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Elektrizitätsversorgung • Gasversorgung • Wasserversorgung • Fernwärmeversorgung • Kombinierte Versorgung • Versorgung mit technischer Informations- und Telekommunikationsstruktur • Abfallwirtschaft • Abwasserbeseitigung 	12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindestraßen • Kreisstraßen • Landesstraßen • Bundesstraßen • Straßenreinigung • Parkeinrichtungen • ÖPNV • Sonstiger Personen- und Güterverkehr
13 Natur- und Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliches Grün/Landschaftsbau • Öffentliche Gewässer/ wasserbauliche Anlagen • Friedhofs- und Bestattungswesen • Naturschutz und Landschaftspflege • Land- und Forstwirtschaft 	14 Umweltschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Umweltschutzmaßnahmen
15 Wirtschaft und Tourismus	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen • Tourismus 	16 Allgemeine Finanzwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen • Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft • Abwicklung der Vorjahre

Quelle: Muster 11 zu § 4 Absatz 2 GemHVO

1. Produktbereich 1 | Innere Verwaltung

Die Leistungen des Produktbereichs 1 – Innere Verwaltung – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, weniger durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Der Produktbereich ist geprägt durch eine hohe IKZ-Tauglichkeit. Ein Großteil der erbrachten Leistungen ist grundsätzlich – teils eingeschränkt durch örtliche Gegebenheiten – in Interkommunaler Zusammenarbeit erbringbar. Interkommunale Zusammenarbeit von Kommunen bietet die Möglichkeit, wirtschaftliche Größenvorteile über Skaleneffekte zu realisieren: Der Grundaufwand für das Vorhalten von Fachwissen in den einzelnen Aufgabenbereichen muss nicht in jeder einzelnen Kommune gesondert, bspw. durch Fortbildungen, vorgehalten werden. Darüber hinaus führt die Bearbeitung mehrerer gleichartiger Geschäftsvorfälle zu Lern- und Erfahrungseffekten, erhöhter Prozesssicherheit sowie der Möglichkeit der Spezialisierung. Durch die Schaffung von größeren Einheiten kann weiterhin eine Steigerung der Attraktivität von zu besetzenden Stellen ermöglicht werden. Zudem lassen sich darüber, dass mehrere Beschäftigte für eine Aufgabe eingesetzt werden, Vertretungsmöglichkeiten besser realisieren.

Zu berücksichtigen ist, dass der Produktbereich 1 als Dienstleister für die gesamte Verwaltung gilt. Die Leistungen der Inneren Verwaltung für die kostenrechnenden Gebührenhaushalte (wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung) sind zu erfassen und sachgerecht den Gebührenhaushalten zuzuordnen. Dies ist durch die interne Leistungsverrechnung möglich. Hierdurch ergeben sich für die Verwaltung Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ergebnisbeiträge der Inneren Verwaltung ([230. Vergleichende Prüfung](#)).

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Finanzverwaltung

- Umstellung auf digitale Rechnungsprozesse (Annahme und Verarbeitung von E-Rechnungen), um manuelle Eingabeprozesse obsolet zu machen ([213. Vergleichende Prüfung](#) und [216. Vergleichende Prüfung](#))
- Lieferanten und Dienstleister vertraglich auf Versand von E-Rechnungen (in Ausnahmefällen einfache PDF-Rechnungen) verpflichten, um Scan- und Erfassungsaufwand zu minimieren ([213. Vergleichende Prüfung](#) und [216. Vergleichende Prüfung](#))
- Interkommunale Zusammenarbeit bietet sich in der Finanzverwaltung an. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (etwa technische Geräte, Software) sowie eine gemeinsame Aufgabenerledigung (zum Beispiel Gemeinschaftskasse und auch Finanzwesen) erhöhen den Auslastungsgrad. Zum anderen bieten sie die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung sowie die Erleichterung von wahrzunehmenden Vertretungen und Aufbau eines internen Kontrollsystems ([211. Vergleichende Prüfung](#)). Im Detail sind die Möglichkeiten der IKZ im Bereich Finanzverwaltung reichhaltig ([187. Vergleichende Prüfung](#)):
 - Interkommunale Zusammenarbeit (durch Digitalisierung) in den Bereichen Kasse, Führen der (Anlage-)Buchhaltung, Steueramt und Kämmerei (161. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
 - Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Steuern (166. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
 - Interkommunale Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen und Gesamtab schlüssen ([186. Vergleichende Prüfung](#))
 - Interkommunale Zusammenarbeit im Auftrags- und Vergabewesen anstreben ([217. Vergleichende Prüfung](#))

- Für die Jahresabschlussprüfung und nötigenfalls für deren Beschleunigung ist ein Mehr an Personal nicht der allein entscheidende Faktor. Vielmehr ist ein strukturiertes Vorgehen mit klaren Zuständigkeiten ein wesentlicher Erfolgsfaktor der fristgerechten Abschlusssaufstellung ([187. Vergleichende Prüfung](#))
- Kritische Hinterfragung des Personals im Finanzwesen unter Abgleich mit den Werten anderer Kommunen ([207. Vergleichende Prüfung](#))

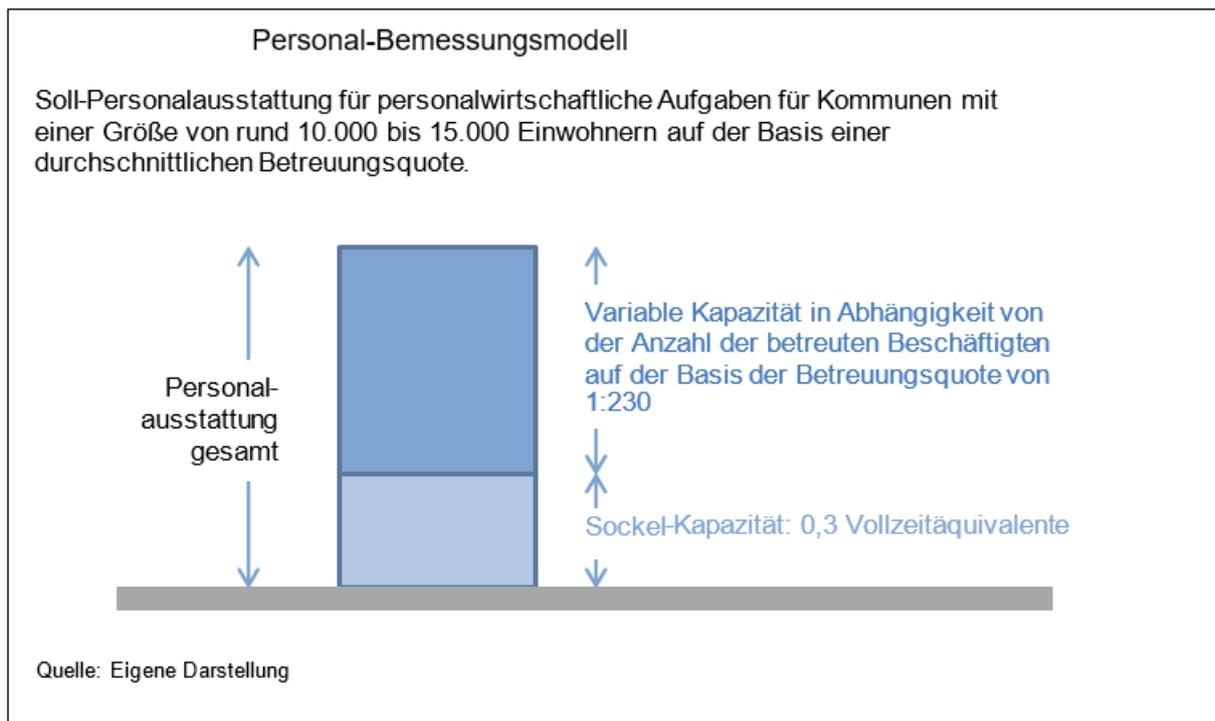
► Personalwirtschaftliche Aufgaben

Die Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei der Personalabrechnung stellt insbesondere für kleine Kommunen eine Herausforderung dar, da oftmals nur ein Beschäftigter mit der Aufgabe betraut ist. Bei der Personalabrechnung handelt es sich jedoch um einen Standardprozess, der sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit geradezu aufdrängt. Dadurch lassen sich Größeneffekte nutzen, die zum einen eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und zum anderen Vorteile für die Prozesssicherheit bieten, in dem durch die Sicherstellung des Vieraugenprinzips die Anfälligkeit für dolose Handlungen erschwert wird ([181. Vergleichende Prüfung](#))

Für die quantitativ große Gruppe der Städte und Gemeinden mit 10.000 bis 15.000 Einwohnern gibt es zur Ermittlung des Personalbedarfs für die personalwirtschaftlichen Aufgaben ein praxisorientiertes Personal-Bemessungsmodell, das sich aus einer Sockel-Kapazität und einem variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben zusammensetzt.

Die Sockel-Kapazität ist ein pauschaler Wert und setzt sich aus 0,1 Vollzeitäquivalenten für die Personalentwicklung sowie 0,2 Vollzeitäquivalenten für Grundsatzaufgaben (inklusive Ausbildung) und Personalkostenplanung zusammen. Die Sockel-Kapazität umfasst damit eine Gesamtkapazität von 0,3 Vollzeitäquivalenten und entspricht einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von rund 1,5 Arbeitstagen.

Der variable Anteil richtet sich nach der Zahl der zu betreuenden Beschäftigten und sollte eine Betreuungsquote zwischen 1:230 und 1:270 abbilden. Dabei wird vorausgesetzt, dass eine qualifizierte Personalsachbearbeitung von Beschäftigten mit entsprechender Fachkompetenz vorhanden ist ([181. Vergleichende Prüfung](#))



Ansicht 2: Personal-Bemessungsmodell; ein Modell für größere Kommunen findet sich in der [204. Vergleichenden Prüfung](#)

► **Verwaltungsbetrieb**

- Evaluation der tatsächlichen Flächenbedarfe bzw. bei anstehenden Neubauvorhaben die Flächenbedarfe unter Berücksichtigung einer verstärkten Home-Office Nutzung überprüfen ([228. Vergleichende Prüfung](#))
- Manuelle Abwicklung von Ausgangspost (Drucken, Kuvertieren, Frankieren und Versenden) bei Massenverfahren wie Bescheiden, Mahnungen und auch für den individuellen Schriftverkehr durch eine maschinelle Erledigung ersetzen. Dazu kann ggf. auch ein Dienstleister (z.B. Rechenzentrum, Postdienstleister) eingesetzt werden ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Auf Versicherung von geringen Risiken, die selbst tragbar sind, verzichten: Hierbei handelt es sich z.B. um Glasbruchversicherungen. Verglasungen von Gebäuden sind zumeist unterteilt, so dass die Schadenhöhe gering ist. Bei Glaskuppeln oder nicht unterteilten großen Glasflächen kann eine Glasbruchversicherung hingegen in Betracht kommen. Ein weiteres Beispiel ist die All-Gefahrenversicherung in Form der Elektronikpauschalversicherung. Hier werden pauschal sämtliche Geräte der Büro- und Kommunikationstechnik versichert, ohne auf den Wert des Einzelgerätes zu achten. So kann es sein, dass elektronische Geräte mit einem

geringen Zeitwert mitversichert werden, obwohl eine Anmeldung zur Feuer- und ggf. Einbruchdiebstahlversicherung, die das gesamte Inventar deckt, vollkommen ausreichend wäre. Eine Versicherung beweglicher Sachen gegen die Gefahren Leitungswasser und Sturm / Hagel betrifft ebenfalls grundsätzlich ein selbst tragbares Risiko und sollte bei Vorhandensein überdacht werden ([214. Vergleichende Prüfung](#))

- Sachversicherungssummen für Mobilien und Immobilien regelmäßig aktualisieren und präsent halten. Das gilt auch, wenn die Körperschaft das „KRISTALL-Konzept“ vereinbart hat und daher für diese Versicherung an sich keine Versicherungssummen benötigt. Der eigene Überblick über die aktuellen Versicherungssummen ist notwendig, um auf dem Versicherungsmarkt einen Prämienvergleich erstellen zu können und somit wirtschaftlichere Alternativen zu überprüfen ([214. Vergleichende Prüfung](#))

► Informations- und Kommunikationstechnologie

Störungen der IT können zu Vermögensschäden bis hin zu einem Erliegen von Teilen der Verwaltungsaktivität führen. IT-Sicherheit ist zu gewährleisten ([200. Vergleichende Prüfung](#)):

- Im Bereich der zentralen Infrastrukturen (Serverraum) sind keine brennbaren (Verpackungs-)Materialien zu lagern, die nicht unmittelbar für den Serverbetrieb benötigt werden. Notwendige Verbrauchsmaterialien, beispielsweise Netzwerkkabel und mobile Datenträger, sollten in brandhemmenden Verpackungskisten oder Schränken aufbewahrt werden. Der Serverraum sollte nicht holzvertäfelt sein und auch keine hölzernen Türen haben. Unberechtigten darf kein einfacherer Zutritt ermöglicht werden. Der Zutritt zu Serverräumen durch Berechtigte muss hingegen jederzeit möglich sein ([200. Vergleichende Prüfung](#))
- Um den wachsenden Herausforderungen der Informationssicherheit gerecht zu werden, kann interkommunal zusammengearbeitet werden. Dabei sollen Ressourcen eingespart werden, indem einmalig übergreifende Regelungen für mehrere Kommunen entwickelt werden und die Informationssicherheit aus zentraler Stelle heraus überwacht werden kann. Ein Beispiel für eine Zusammenarbeit ist die Abstützung auf einen gemeinsamen

Informationssicherheitsbeauftragten, der für einen Geltungsbereich über mehrere kommunale Verwaltungen effizient arbeiten kann ([200. Vergleichende Prüfung](#))

- Die Empfehlungen des BSI IT-Grundschutzes beachten – auch bei der Wahl und der Ausgestaltung des Serverraumes ([200. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis bei der IT-Verkabelung

Die Gemeinde Mörlenbach dokumentierte in einem IT-Verkabelungsplan, welche Verlegungswege im Verwaltungsgebäude sie für die strukturierte Netzwerkverkabelung wählte und ergänzte dies durch Beschriftungen auf Anschlussdosen und zentralen Aufnahmefeldern. Zusätzlich dokumentierte sie in Belegungsübersichten, inwieweit die strukturierte Netzwerkverkabelung auf den ersten aktiven Netzwerkkomponenten, beispielsweise Switches, aufgelegt war.

Die Gemeinde war damit in der Lage, im Fehlerfall unverzüglich den Verbindungsweg der Kabel an offen zugänglichen Stellen zu prüfen. Darüber hinaus konnten die physikalisch umgesetzten Verbindungen regelmäßig auf deren Notwendigkeit hin überprüft werden.

Kommunen sollten den Aufbau ihrer strukturierten Verkabelung kennen. Zusätzlich sollte eine transparente Dokumentation zwischen erster aktiver Netzwerkkomponente und Anschlussdose beim jeweiligen PC-Arbeitsplatz vorhanden sein ([200. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 3: Gute Praxis bei der IT-Verkabelung

- Ein sicherer und planvoller Einsatz von Anwendungen ist durch Dokumentationen zu gewährleisten. Konzeptionelle Grundlagen für den Betrieb der Informationstechnik sind zu entwickeln: Die Verantwortlichen für den Betrieb der Informationstechnik können IT-Dienstleister oder Mitarbeiter der Kommune sein. Die Kommunen sollten, gerade beim Einsatz eines IT-Dienstleisters für betriebliche Aufgaben auf diese Grundlagen bestehen. Datensicherungsmaßnahmen sollten die Kommunen stetig auf Eignung und Funktionalität hin überprüfen. Vorkehrungen zur Datensicherung sind notwendig, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen im Schadensfall zu ermöglichen. Die Datensicherung soll dabei regelmäßig und bedarfsorientiert erfolgen. Die Regelmäßigkeit wird durch den akzeptierbaren Datenverlust durch die Kommune

definiert. So muss eine Kommune bei täglicher Datensicherung das Risiko eines Verlusts der in 24 Stunden produzierten Daten akzeptieren. Die Datensicherungsmedien sollten unabhängig von den Originaldaten aufbewahrt werden und ein Zurücksichern der Daten sollte regelmäßig überprüft werden. Mobile IT-Systeme, die sensible Informationen vorhalten, sollten mit einem von den Kommunen definierten Verschlüsselungsprogramm geschützt werden ([200. Vergleichende Prüfung](#))

► Digitalisierung des Verwaltungshandelns

- Durch die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen entstehen aus dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung Vorteile ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei Verwendung von PDF-Formaten im Front Office sollten diese ausfüllbar und mit einer Sende-Schaltfläche versehen sein ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Effizient sind Verwaltungsprozesse dann, wenn sie ohne Medienbrüche organisiert sind und manuelle Tätigkeiten wie Ausdrucken, Kuvertieren, Frankieren und Versenden vermieden werden und stattdessen maschinell über ein Rechenzentrum oder einen Postdienstleister vollzogen werden ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Nutzung eines Postdienstleisters, durch den die Daten per virtuellem Drucker übertragen und anschließend vom Dienstleister –wenn möglich– digital übermittelt oder alternativ ausgedruckt und versendet werden, kann aufgrund des geringeren Personalaufwands in der Verwaltung kostengünstiger als das manuelle Verfahren sein ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Gerade Prozesse bzw. Verwaltungseinheiten ohne die Notwendigkeit eines direkten Bürgerkontakts (Gemeindekasse, Steueramt, Personalverwaltung und unter Umständen Kämmerei) bieten sich für eine im Wesentlichen digital organisierte IKZ an ([230. Vergleichende Prüfung](#))

► Bauhof

Gemeinden sind nicht verpflichtet, einen Bauhof zu betreiben. Auf Grund ihrer inhaltlichen und zeitlichen Flexibilität sowie umsatzsteuerlicher Vorteile erleichtern Bauhöfe allerdings die wirtschaftliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben.

- Interkommunale Zusammenarbeit beim Bauhof in den Bereichen Personal und Maschinenpark (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Für nur gelegentlich benötigte (Spezial-)Fahrzeuge – insbesondere Bagger oder Hubsteiger für Arbeiten in der Höhe, gegebenenfalls auch größere LKW bei kleineren Bauhöfen – ist im Bedarfsfall gerade unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Option der Anmietung oder Ausleihung bei regional ansässigen Maschinenvermietungen der eigenen Vorhaltung solcher Fahrzeuge vorzuziehen. Eine weitere Handlungsoption ist die interkommunale Nutzung von Spezialfahrzeugen, wenn dadurch die Auslastung sichergestellt werden kann, etwa bei Straßenkehrmaschinen ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Für eine effiziente betriebswirtschaftliche Steuerung der Bauhöfe ist der unterstützende Einsatz von Informationstechnik notwendig. Es empfiehlt sich der Einsatz von IT-Anwendungen, um den Personaleinsatz, die Pflegeintensität und den Fahrzeugpark optimieren sowie fundierte Make-or-Buy-Entscheidungen treffen zu können ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Grünpflege wird in vielen Kommunen seitens des Bauhofes vorgenommen. Maßgeblich für die entstehenden Aufwendungen ist hier der Grad des gewünschten Pflegestandards – je arbeits- und pflegeintensiver, desto kostenintensiver. Für die Steuerung ist eine vollständige und aktuelle Dokumentation über die zu unterhaltenden Grünflächen (Grünflächenkataster) hilfreich ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Werkstatteleistungen sind Hilfsleistungen zur Wahrnehmung der übrigen Bauhofaufgaben. Es besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit zur Vorhaltung eigener Werkstätten, da Werkstatteleistungen am Markt erhältlich sind. Es ist zu empfehlen, die Notwendigkeit des Umfangs eigenerbrachter Werkstatteleistungen kontinuierlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu überprüfen. Dazu sollte die Entwicklung des Instandhaltungsaufwands auf Einzelfahrzeugebene übersichtlich dokumentiert werden. Für instandhaltungsintensive Fahrzeuge ist – sofern weiterhin benötigt – eine Ersatzbeschaffung ebenfalls unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu untersuchen. Außerdem ist insbesondere bei kleineren Bauhöfen und kommunalen Fuhrparks unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Ausstattung des Bauhofs sowie des Know-hows eine

Intensivierung der Fremdvergabe der Werkstattaktivitäten zu prüfen ([197. Vergleichende Prüfung](#))

- Überkapazitäten beim Fuhrpark des Bauhofes sind zu vermeiden ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Das Leasing von Bauhoffahrzeugen ohne vorangegangene Wirtschaftlichkeitsberechnung ist zu vermeiden: Es ist zu empfehlen, entlang § 12 GemHVO vor jeder Leasingentscheidung als einer möglichen Variante der Finanzierung von Investitionen einen einzelfallbezogenen qualifizierten Wirtschaftlichkeitsvergleich vorzunehmen. Um dabei einen aussagekräftigen Kostenvergleich zu erlauben, sollten Leasingverträge die gleichen Rahmendaten wie die Kaufvariante enthalten ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Ein ausreichend detailliertes Instandhaltungsmanagement ist empfehlenswert. Dabei sind die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen konsequent umzusetzen und zu dokumentieren. Ebenfalls ist eine auf den optimalen ökonomischen Ersatzzeitpunkt ausgerichtete kontinuierliche Beschaffungsplanung aufzubauen. Dazu sollten auf Basis der spezifischen Einsatzbedingungen und der Instandhaltungserfahrungen mit den jeweiligen Fahrzeugtypen (Aufwand je Jahr in Abhängigkeit von Alter und Belastung) die optimalen Ersatzzeitpunkte für die einzelnen Fahrzeuge errechnet werden. Im Abgleich mit den tatsächlichen Nutzungsdauern der Fahrzeuge sollten die Körperschaften die Ersatzbeschaffungszeitpunkte (Kalenderjahr) der einzelnen Fahrzeuge in einer Gesamtübersicht zusammenstellen, diese Übersicht auf Glättungsmöglichkeiten der Investitionsbedarfe prüfen und dann als Grundlage in die Investitionsplanung einfließen lassen. Diese einmal erstellte Gesamtübersicht sollte dann kontinuierlich überprüft und an Veränderungen angepasst werden ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Vielfach sind Bauhofstandorte bezüglich der Bauhoffläche überdimensioniert. Hier sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, um die Bauhofflächen Drittnutzern zu überlassen ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei Bauhofstandorten sind systematisch die Möglichkeiten zur Reduzierung der beheizten Gebäudeflächen und zur Modernisierung der Heizungsanlagen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und konkrete Maßnahmen zur Optimierung der Heizkosten zu entwickeln ([197. Vergleichende Prüfung](#))

- Ein Großteil der Aufwendungen im Bauhof entfällt auf den Personalbereich. Hier sind Absenkungsmöglichkeiten bei der Einordnung/ Eingruppierung der Stellen zu empfehlen, wenn
 - Im Bereich des operativen Bauhofpersonals von EG 5 abweichende Stelleneingruppierungen vorliegen. Nach der Entgeltordnung erfordert eine Einstufung in EG 6, dass die Voraussetzungen für EG 5 erfüllt sind und der Stelleninhaber hochwertigere Arbeiten verrichtet.
 - Im Bereich der Bauhofführungskräfte Stelleneingruppierungen von EG 7 abweichen. Das Profil der EG 7 trifft auf die meisten Stellen der Bauhofführungskräfte der Bauhöfe mit bis zu rund 15 Mitarbeitern zu. EG 8 und EG 9 sind nur für sehr große Bauhöfe, etwa bei Zweckverbänden oder größeren Gemeinden, denkbar ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Für die Netto-Arbeitszeit beim Bauhof ist ein Anteil von 78-80 Prozent der Bruttoarbeitszeit anzustreben. Die Netto-Arbeitszeit errechnet sich durch Abzug der tatsächlichen Abwesenheitsstunden (Urlaub, Feiertage, Krankheit, Sonstiges wie Arztbesuche oder Freizeitausgleich für Rufbereitschaften) von der tariflichen Bruttoarbeitszeit zuzüglich eventuell bezahlter Überstunden. Um diesen Wert zu erreichen, bedarf es eines gezielten Fehlzeitenmanagements, bestehend aus betrieblichem Gesundheitsmanagement, Gesprächen mit Rückkehrern und Krankenbesuchen sowie eines Mitarbeitereinsatzes unter Berücksichtigung der körperlichen Leistungsfähigkeit ([197. Vergleichende Prüfung](#))

► Politische Führung / Gremien

- Amtliche Mitteilungs- und Verkündungsblätter digital anbieten und lediglich Hinweisbekanntmachung in einem Printmedium veröffentlichen ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Einführung eines digitalen Sitzungsdienstes, mit dem Protokolle, Recherchen, Tagesordnungen, Termine, Vorlagen sowie eine Beschluss- und Antragskontrolle digital ermöglicht werden. Wichtig ist, dass Unterlagen nicht zusätzlich in Papierform (auf Wunsch) zur Verfügung gestellt werden, um tatsächlich Druck-, Versand- und Personalaufwand zu vermeiden ([213. Vergleichende Prüfung](#))

- 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 ([222. Vergleichende Prüfung](#))

2. Produktbereich 2 | Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Leistungen des Produktbereichs 2 – Öffentliche Sicherheit und Ordnung – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, weniger durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Der Produktbereich ist geprägt durch eine hohe IKZ-Tauglichkeit. Ein Großteil der erbrachten Leistungen ist grundsätzlich – teils eingeschränkt durch örtliche Gegebenheiten – in Interkommunaler Zusammenarbeit erbringbar. Für den Bereich der Feuerwehr kann ebenfalls im Einzelfall eine intrakommunale Zusammenarbeit denkbar sein, also eine Zusammenarbeit/Zusammenlegung von Ortsteilfeuerwehren.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Ordnungsangelegenheiten

- Digitale (mobile) Ersterfassung von Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr sowie für deren Abarbeitung ein durchgehend maschinelles Verfahren, wie z.B. ein automatisierter Druck und Versand ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei den Geschwindigkeitsmessungen steht die Verkehrssicherheit im Vordergrund. Mehr Geschwindigkeitsmessungen können durch den „erzieherischen Effekt“ bei den Verkehrsteilnehmern zu einer höheren Verkehrssicherheit führen ([227. Vergleichende Prüfung](#))
- Interkommunale Zusammenarbeit in gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirken, Standesamt-Bezirken und Gefahrgutüberwachungsbezirken anstreben ([217. Vergleichende Prüfung](#) und [227. Vergleichende Prüfung](#))
- Interkommunal organisierter Einsatz von Geschwindigkeitsmessgeräten ([209. Vergleichende Prüfung](#))
- Kritische Hinterfragung des Personals im Bereich Personenstandswesen (Geburten, Hochzeiten und Lebenspartnerschaften, Sterbefälle, Einbürgerung, Urkundenausstellung) und Einwohnerwesen (Ausstellung und Bearbeitung von

Personalausweisen und (Kinder-) Reisepässen, Änderungen und Auskünfte vom Melderegister) sowie Gewerbeamt (An-, Um- und Abmeldungen von Gewerben) unter Abgleich mit den Werten anderer Kommunen ([207. Vergleichende Prüfung](#))

► **Feuerwehr**

In den Freiwilligen Feuerwehren gibt es vereinzelt hauptamtliche Einsatzkräfte. In der Regel sind dies Gerätewarte und bei Sonderstatusstädten eine kleine hauptamtliche Mannschaft, die zum Ersteinsatz ausrückt. Ansonsten stellen die Freiwilligen Feuerwehren den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe mit ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen sicher. Durch die demografische Entwicklung ist mancherorts mit einer weiteren Verringerung der Zahl der aktiven Einsatzkräfte zu rechnen. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, durch geeignete Maßnahmen die Einsatzbereitschaft der Freiwilligen Feuerwehr auch zukünftig sicherzustellen ([230. Vergleichende Prüfung](#))

- Interkommunale Kooperation beim Katastrophenschutz und bei der Feuerwehr. Es sind Zusammenarbeiten bei der Beschaffung und Instandhaltung von Ausrüstung möglich ([209. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Gebührentatbestände der Feuerwehr in regelmäßigen Abständen an die Kostenentwicklung anpassen ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Feuerwehrsatzungen den aktuellen rechtlichen Vorgaben anpassen ([230. Vergleichende Prüfung](#))
- Feuerwehr-Gebührensatzungen auf Grundlage einer Gebührenkalkulation beschließen, um rechtssicher Gebührenbescheide erstellen zu können ([230. Vergleichende Prüfung](#))
- Die freiwillige Zusammenlegung von Ortsteilfeuerwehren, auch über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinaus, trägt zu verbesserten Tagesalarmstärken und damit zur langfristigen Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit der Freiwilligen Feuerwehren bei ([230. Vergleichende Prüfung](#))
- Inanspruchnahme von Fördermitteln des Landes bei Zusammenlegung von Ortsteil-Feuerwehren ([230. Vergleichende Prüfung](#))

- Bei Fortschreibung der Bedarfs- und Entwicklungspläne die Zusammenlegung von Einsatzabteilungen prüfen (insofern im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zulässig) ([230. Vergleichende Prüfung](#))

3. Produktbereich 3 | Schulträgeraufgaben

Die Schulträgerschaft umfasst die Bewirtschaftung der Schulimmobilien, die Bereitstellung von Hausmeistern und Reinigungskräften, die Verwaltung der Schulträgeraufgaben sowie das Schulsekretariat. Grundsätzlich obliegt den kreisfreien Städten und Landkreisen die Schulträgerschaft (§ 138 Absatz 1 HSchG). Nur einige wenige kreisangehörige Gemeinden sind darüber hinaus ebenfalls Schulträger. Die Leistungen der kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, sind freiwilliger Natur. Sie können nur in Einklang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit erbracht werden.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Schule

- Verzicht kreisangehöriger Gemeinden auf die Wahrnehmung einer freiwilligen Schulträgerschaft (169. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Hohe Fehlbeträge bei der Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben haben ihre Ursache häufig vor allem in den Schulgebäudekosten, denn die Wirtschaftlichkeit hängt im Wesentlichen von den Gebäudekosten (Investition und Finanzierung) ab. Große Flächen je Schüler deuten auf eine geringe Auslastung der Schulen hin. Die Bewirtschaftungskosten einer Schule hingegen sind abhängig von der zu unterhaltenden Fläche, so dass bei einer geringen Auslastung die Bewirtschaftungskosten je Schüler höher ausfallen als bei ausgelasteten Schulen. An dieser Stelle kann im Sinne von Ergebnisverbesserungen angesetzt werden:

- Die Bruttogrundflächen in Quadratmeter je Schüler als Indikator für die Auslastung feststellen (getrennt nach Grundschulen, Gymnasien, Gesamtschulen, Kombinationsschulen, Förderschulen, Berufliche Schulen) und mit denen anderer Schulträger vergleichen. Bei rückläufigen Schülerzahlen Flächenreduzierungen / Rückbau einleiten, wobei die Werte anderer Schulträger als Anhaltspunkte dienen können (159. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Die Bewirtschaftung der Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal verursacht tendenziell höhere Kosten als eine Vergabe der Leistungen. Bei großem eigenem Personalkörper sollten daher Änderungen eruiert werden ([208. Vergleichende Prüfung](#))
- Reinigungsintervalle und -intensität haben ebenso wie die Entscheidung für den Einsatz eigener Kräfte oder eines Dienstleisters Einfluss auf die anfallenden Aufwendungen ([228. Vergleichende Prüfung](#))
- Im Vorfeld einer Beschaffung (über ein ÖPP-Modell) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellen und hierbei detailliert die Vorteile und Nachteile der Entscheidungsalternativen herausstellen. Die finanziellen Auswirkungen sind detailliert zu beziffern. Bei ÖPP-Verträgen bedürfen die Wertsicherungsklauseln in Bezug auf die Energiekosten einer besonderen Aufmerksamkeit ([182. Prüfung](#))
- Analyse der Reinigungskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. Neuausschreibung ([185. Vergleichende Prüfung](#))
- Analyse der Hausmeisterkosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. daraus folgende Umorganisation der Aufgabe ([185. Vergleichende Prüfung](#))
- Analyse der Energiekosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. daraus folgende Maßnahmen im Bereich Energiemanagement ([185. Vergleichende Prüfung](#))

► Digitalisierung der Schulen

- Organisation und Umsetzung der Maßnahmen zur Ausstattung der Schulen im Rahmen der Digitalisierung wird von den Schulträgern übernommen. Insgesamt ist diese Aufgabenstellung für die Schulträger komplex, weil eine Vielzahl verschiedener Akteure (verschiedene Abteilungen der Kreisverwaltung, die Medienzentren, die Schulen, das staatliche Schulamt) eingebunden werden müssen. Dabei hilft es, eine Projektstruktur zu etablieren, um die Aufgaben zu

strukturieren und im Rahmen von regelmäßigen Austauschformaten alle Beteiligten informieren zu können. Darüber hinaus ermöglicht es, gemeinsame Standards zu erarbeiten, um eine entsprechende Qualität der Arbeitsprodukte zu gewährleisten ([228. Vergleichende Prüfung](#))

- Klassenräume mit digitalen Präsentationsmedien ausstatten, um die Nutzung digitaler Methoden im Unterricht zu ermöglichen. Zuvor sollten die Schulträger ermitteln, welche durchschnittliche Ausstattung je Schüler (Quote) in der jeweiligen Schule angebracht ist. Dabei ist zu beachten, wie oft Endgeräte im Unterricht genutzt werden, und ob ausreichend Endgeräte zur Verfügung stehen. Eine neue Bedarfsanalyse ist vor allem zum Schuljahreswechsel sinnvoll ([228. Vergleichende Prüfung](#))

4. Produktbereich 4 | Kultur und Wissenschaft

Der Produktbereich 4 – Kultur und Wissenschaft – ist geprägt durch einen hohen Anteil an freiwilligen Aufgaben. Bei kreisangehörigen Gemeinden (ohne Sonderstatusstädte) gibt es im gesamten Produktbereich keinerlei Pflichtaufgaben.

Die Förderung von freiwilligen Leistungen im Bereich Kultur (Museen, Bibliotheken, Musikschulen, Kulturvereine usw.) ist mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen (vgl. exemplarisch [175. Vergleichende Prüfung](#)). Attraktive und vielfältige kulturelle Angebote sind auch mit vergleichsweise geringem Mitteleinsatz möglich.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Volkshochschule

- Optimierung des Auslastungsmanagements für die Volkshochschulen unter Prüfung, ob mit geografisch umliegenden Trägern ähnlicher oder gleichartiger Bildungseinrichtungen zusammengearbeitet werden kann. Denkbar ist auch die Zusammenlegung von Standorten. Durch Zusammenarbeit können Bewirtschaftungskosten für die vorgehaltenen Einrichtungen reduziert werden. Darüber hinaus können durch eine gemeinsame Programmgestaltung und Themenfokussierung Einsparungen erzielt werden ([174. Vergleichende Prüfung](#))
- Angemessene Nutzungsentschädigung für die in etwaigen kreiseigenen Schulgebäuden durchgeführten Veranstaltungen der Volkshochschule erheben. Analog zur Kalkulation der Teilnehmerbeiträge in privat angemieteten Räumlichkeiten kann eine derartige Nutzungsentschädigung auch für die Veranstaltungen in Schulgebäuden in den Kursgebühren berücksichtigt werden. Bei der Kalkulation dieser Entschädigungen sollten die tatsächlichen Aufwendungen für das jeweilige Gebäude berücksichtigt werden. Hierzu zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung (Hausmeister und Reinigungskosten etc.), Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie angemessene Abschreibungen ([193. Vergleichende Prüfung](#))

► Hessentag

- Die Hessentagsarena kann sich schnell als überdimensioniert erweisen. Großkonzerte können in Bezug auf die erwarteten Besucherzahlen hinter den Erwartungen zurückbleiben. Diese Erfahrungen aus der Vergangenheit sollten für die Zukunft beachtet werden ([199. Vergleichende Prüfung](#))
- Es müssen nicht zwangsläufig drei Spielstätten (Festzelt, Hessenpalace, Hessentagsarena) für eine hohe oder gute Besucherakzeptanz bespielt werden ([199. Vergleichende Prüfung](#))
- Mit allen integrierten Veranstaltern (Bundeswehr, Polizei, FFH, hr, Kirchen) sollten vertragliche Vereinbarungen getroffen werden, in denen der Leistungsumfang sowie die Kostenbeteiligung für beide Vertragsparteien klar dargelegt sind. So können beispielsweise auf Seiten der Hessentagskommune folgende Leistungen liegen: Überlassung der Aktionsfläche, Wasser- und Abwasseranschluss, Stromanschluss, Hackschnitzel, Müllentsorgung und Personaltoiletten. Seitens des integrierten Veranstalters ist die Bespielung der Aktionsfläche sicherzustellen, die Übernahme der Nebenkosten sowie die Bereitstellung eines Sicherheitsdienstes für die Aktionsfläche. Die bereits geschlossenen Verträge der Vorgängerstädte können hierzu als Grundlage dienen und sind individuell zu ergänzen ([199. Vergleichende Prüfung](#))

► Kulturelle Zuwendungsempfänger

- Über ein Planungs- und Controllingsystem bei den Institutionen wie zum Beispiel Landes- und Staatstheater, documenta gGmbH etc. ist die Einflussnahme auf die Budgethöhe und -einhaltung geltend zu machen und zu dokumentieren. In diesem Planungs- und Controllingsystem sollen nicht nur Daten für die Steuerung der Budgethöhe und -einhaltung enthalten sein, sondern auch Zielvorgaben und Kennzahlen für die Zielerreichung der Institution, die regelmäßig evaluiert werden sollen ([220. Vergleichende Prüfung](#))

► Museum

- Die Attraktivität nicht nur über längere Jahresöffnungszeiten, sondern auch über neue Konzepte wie zum Beispiel erlebnisorientierte Angebote oder innovative Möglichkeiten des ganzheitlichen Erfassens steigern. Ebenso sollte durch

Sonderausstellungen, spezielle Aktionstage oder Events Interesse bei potenziellen Besuchern geweckt werden. ([220. Vergleichende Prüfung](#))

► Kulturelle Einrichtungen

- Kulturelle Einrichtungen unterliegen dem Vergaberecht. Bereits bei Vergaben ab 7.500 Euro (derzeit aktuell gültige Wertgrenze) sind zwei vergleichbare Preise einzuholen. Über eine ausreichende Einholung und Dokumentation von Vergleichsangeboten wird dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprochen ([220. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei Einsatz von Honorarkräften, um flexibel auf Anforderungen zum Personalbedarf reagieren zu können, sind Statusabfragen zum Nachweis einer selbständigen Tätigkeit durchzuführen. Es ist auszuschließen, dass bei Werkverträgen Scheinselbstständigkeiten vorliegen könnten und Sozialversicherungsbeiträge durch die Kommune rückwirkend gezahlt werden müssen ([220. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis zu Statusabfragen zur Vermeidung von Scheinselbständigkeit

Über ein Standard-Formular mussten u.a. im Darmstadtium der Stadt Darmstadt alle Honorarkräfte vor Tätigkeitsbeginn eine freiwillige Selbstauskunft über ihren Status abgeben. Es galt zu klären, ob eine selbstständige oder eine abhängige (versicherungspflichtige) Tätigkeit vorlag. Die Aktualität der freiwilligen Statusabfragen und deren Ergebnis wurden mit einem Ampelsystem intern dokumentiert. Die Verfahrensregelungen sahen vor, dass freie Mitarbeitende nur dann engagiert werden durften, wenn die Prüfung die Wahrnehmung einer selbstständigen Tätigkeit ergeben hat ([220. Vergleichende Prüfung](#))

5. Produktbereich 5 | Soziale Leistungen

Die Leistungen des Produktbereichs 5 – Soziale Leistungen – sind bei allen Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, weniger durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Anders gestaltet sich die Situation im kreisangehörigen Raum (ohne Sonderstatusstädte) – für kreisangehörige Gemeinden gibt es im gesamten Produktbereich 5 keinerlei Pflichtaufgaben. Die Förderung von freiwilligen Leistungen im Bereich Soziales (Seniorenarbeit usf.) ist mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Asyl

- Bei Flüchtlingsbewegungen mit schnell ansteigenden und hohen Flüchtlingszahlen bei Mietvertragshandlungen zur Unterbringung der Flüchtlinge möglichst flexible Vereinbarungen abschließen, um zeitnah auf Veränderungen reagieren zu können. Ansonsten können Bedingungen hinsichtlich Laufzeit, Garantiebelegung und Miethöhe entstehen, die sich im Nachhinein als nicht optimal darstellen ([208. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Unterbringung von Familien im Zuge des Asylbewerberleistungsgesetzes ist in Wohnungen grundsätzlich günstiger. Daher sollten nur Einzelpersonen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden. Die Zahl der vorgehaltenen Unterkunftsplätze sollte sich am Anteil der Einzelpersonen an den zugewiesenen Leistungsempfängern orientieren (162. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei dem Bezug einer Wohnung im Zuge des Asylbewerberleistungsgesetzes können Leistungen für die Erstaussstattung beantragt werden. Hier ist aus Wirtschaftlichkeitserwägungen und zur Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes die Vorgabe eines maximalen Ausstattungsbetrages und der Aufbau eines internen

Controllings über Höhe und Art der gewährten Erstausrüstungen zielführend (162. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Nach zwölf Monaten Aufenthalt haben Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Eine Erwerbstätigkeit bedeutet nicht nur für den Asylbewerber, sondern auch für seine Familienangehörigen die Mitgliedschaft in einer Gesetzlichen Krankenversicherung. Darüber hinaus werden Einkommen aus Erwerbstätigkeit bei der Berechnung von Transferleistungen berücksichtigt. Arbeitsberechtigte Leistungsempfänger sollten daher konsequent auf die Möglichkeit einer Arbeitsaufnahme angesprochen werden (162. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Kommunale Jobcenter

- Vorhaltung eines Kontroll- und Verwaltungssystems zur Sicherstellung der recht- und zweckmäßigen Leistungserbringung sowie Mittelverwendung ([231. Vergleichende Prüfung](#))
- Wichtige Elemente des Internen Verwaltungs- und Kontrollsystems sind grundlegende Organisationsprinzipien, wie das
 - Vier-Augen-Prinzip: Eine einzelne Person darf nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein und auch nicht alleine über das Vermögen der Organisation verfügen.
 - Funktionstrennung: In der Verwaltung müssen Auftragserfüllung und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) getrennt sein.
 - Informationsprinzip: Mitarbeiter müssen jene Informationen bekommen, die sie für ihre Arbeit brauchen – inklusive entsprechender Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen.
 - Transparenzprinzip: Für jeden Prozess muss es eine Ablaufbeschreibung geben. So kann der Soll-Prozess auch von Externen mit der tatsächlichen Umsetzung (Ist-Prozess) verglichen werden ([231. Vergleichende Prüfung](#))

- Entscheidungen im Leistungsgewährungsprozess im Vier-Augen-Prinzip treffen. Durch eine hohe Dichte nachgelagerter Kontrollen können dolose Handlungen aufgedeckt und bereits Gelegenheiten für solche Handlungen zusätzlich begrenzt werden ([231. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Funktionstrennung innerhalb einer Verwaltungsorganisation dient neben der Verhinderung doloser Handlungen dazu, Fehler zu vermeiden und sachgerechte Entscheidungen zu treffen. Elemente der Funktionstrennung im Leistungsgewährungsprozess:
 - Trennung der Anlage zahlungsrelevanter Stammdaten von der Leistungsgewährung (Sachbearbeitung)
 - Trennung der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von der Anordnungsbefugnis von Zahlungen und der Durchführung der Zahlung ([231. Vergleichende Prüfung](#))
- Wegen der mittlerweile sehr hohen Bedeutung der IT-Unterstützung im Leistungsgewährungsprozess in regelmäßigen Abständen IT-Prüfungen durch externe Sachverständige durchführen ([231. Vergleichende Prüfung](#))
- EDV-Einsatz einschließlich der elektronischen Aktenführung ist unerlässlich. Die elektronische Aktenführung ist ein wesentlicher Bestandteil der digitalisierten Arbeitsorganisation. Zudem ermöglicht die Digitalisierung mehr Optionen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Jobcenter. So können Standorte von Arbeitsplätzen ebenso wie der Mitarbeitereinsatz flexibler bestimmt werden – etwa durch Home-Office. Der Bedarf an Besprechungs- und Schulungsräumen kann über digitale Kommunikation reduziert werden. Damit einher gehen Einsparpotenziale durch Reduzierung von Büroflächen und Einsparungen im Mitarbeiterbereich ([231. Vergleichende Prüfung](#))
- Eigengenutzte Büroflächen reduzieren (beispielsweise durch Untervermietung oder Teilkündigung), um Aufwendungen zu reduzieren ([231. Vergleichende Prüfung](#))

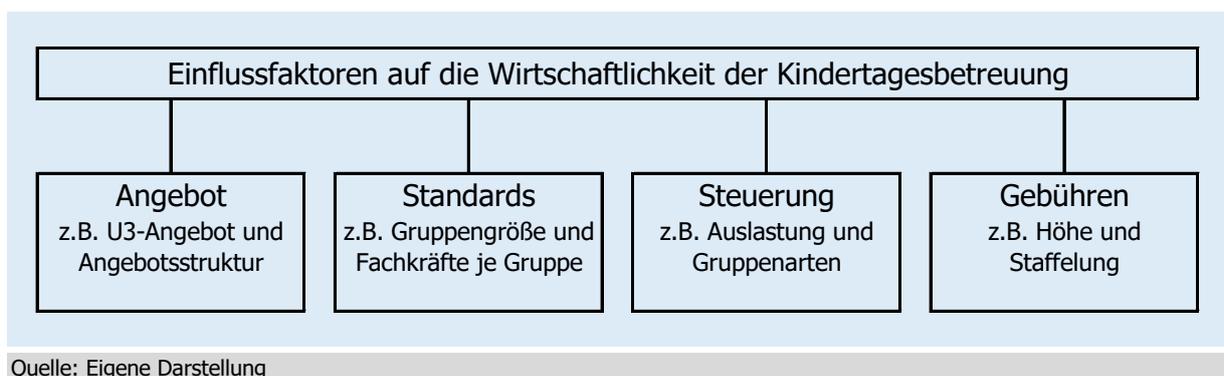
6. Produktbereich 6 | Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Die Leistungen des Produktbereichs 6 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Der Produktbereich zählt zu einem derjenigen Aufgabenbereiche mit den regelmäßig höchsten Zuschussbedarfen. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen und Abstriche bei den freiwilligen – über die Mindestanforderungen hinausgehenden – Standards. Nur vereinzelt können Ergebnisverbesserungen durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben (Spielplätze, freiwillige Jugendarbeit usw.) erreicht werden.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Kindertageseinrichtungen

Die Kinderbetreuung kann nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden. Die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen in der U3- und der Ü3-Betreuung und damit der von der Gemeinde zu tragende Zuschussbedarf werden wesentlich durch vier Einflussfaktoren bestimmt. Sie werden in Ansicht 5 dargestellt.



Ansicht 5: Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung

Unter Angebot werden die Art der Betreuung und die Betreuungsdauer verstanden. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus ist es den Gemeinden möglich, höhere Standards für die Art der Betreuung und die Betreuungsdauer vorzusehen. Das führt zu höheren Kosten. Durch eine Optimierung der Steuerung soll eine bestmögliche Auslastung der Einrichtungen erreicht werden. Der Zuschussbedarf wird weiterhin beeinflusst durch die Höhe der Gebühren, deren Gebührenstaffelung und

Ermäßigungen. Was nicht über Gebühren oder Beiträge Dritter finanziert ist, erhöht den Zuschussbedarf der Gemeinde.

- Die gleichrangige aber kostengünstigere Kindertagespflege (durch Tagespflegepersonen) sollte ausgebaut werden. Die Kindertagespflege findet in der Regel im Haushalt der Tagespflegeperson statt, so dass die Kommunen keine Räumlichkeiten vorhalten müssen. Es entstehen auch keine Kosten für Leitungsfreistellungen und hauswirtschaftliches Personal. Durch sehr kleine Betreuungseinheiten (maximal 5 Kinder) und die Möglichkeit die Kindertagespflege im Haushalt der Tagespflegeperson zu betreiben, stellt die Kindertagespflege eine flexible Variante für eine Kindertagesbetreuung dar. Kurzfristige Bedarfsspitzen in Kindertageseinrichtungen können durch Kindertagespflege abgefangen und somit ganzjährige Überangebote in Kindertageseinrichtungen vermieden werden ([191. Vergleichende Prüfung](#))
- Kostengünstiger Ausbau des U3-Angebots durch Kindertagespflege. Ein Anteil von mindestens zehn Prozent erscheint sachgerecht ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Platz-Sharing bei der U3-Betreuung ist eine Option für Ergebnisverbesserungen. Dabei wird ein Platz von mehreren Kindern genutzt. So nutzt beispielsweise ein Kind vormittags den Platz und nachmittags wird dieser Platz von einem anderen Kind belegt (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Der Betrieb von eingruppigen Kindertageseinrichtungen ist wirtschaftlich nachteilig, 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 ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei der Gruppengröße sollten Standards kritisch hinterfragt und mit der finanziellen Leistungsfähigkeit abgewogen werden, die zu Gruppengrößen / Kinderzahlen oberhalb der gesetzlichen Mindeststandards führen (184. Vergleichende Prüfung im Großstädtebericht 2017, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Zusätzliche vorgegebene Standards der Landkreise bei der Fachkraftausstattung in Tageseinrichtungen für Kinder sind kritisch zu hinterfragen. So gibt es Kreise, die in Ergänzung zur Mindestverordnung für alle Träger von Kindertageseinrichtungen eine Vereinbarung zur Ausführung der Rahmenvereinbarung Integration vereinbaren. Diese Ausführungsbestimmungen führen zusätzliche Standards auf, welche die Städte und Gemeinden erbringen müssen, um die vom Landkreis gezahlte Vergütung für einen Integrationsplatz zu erhalten. Mit den Ausführungsbestimmungen können Kreise somit einen über die landeseinheitlichen Vorgaben der Mindestverordnung hinausgehenden Standard für die kreisangehörigen Kommunen setzen (169. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Empfehlungen der Landkreise zu höheren Standards in Bezug auf die Soll-Fachkraftquote, die über den Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) liegen, sind kritisch zu betrachten. Durch diese Empfehlungen werden zumindest indirekt Maßstäbe gesetzt, die zu höheren Soll-Fachkraftquoten in den Städten und Gemeinden führen ([191. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei der Personalausstattung kann sich die Ist-Besetzung am Soll-Bedarf nach den gesetzlichen Mindeststandards orientieren. Eigene Standards der Kommunen in Bezug auf die Soll-Fachkraftquote, die über den Standards des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches (HKJGB in Verbindung mit dem „Gute-KiTa-Gesetz“) liegen, sind mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen. Akzeptabel ist ein Aufschlag von zehn Prozent für die im Gesetz vorgesehenen aber nicht definierten Freistellungen „mittelbare pädagogische Arbeit“ und „Leitungstätigkeit“. Zu beachten sind an dieser Stelle die zusätzlichen Standards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“: Mit ihm werden die Personalausfallzeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildungen ab dem 1. August 2020 von 15 auf 22 Prozent angehoben. Zusätzlich wird ein fester Zeitanteil für die Freistellung der Kindergartenleitungen in Höhe von 20 Prozent der Arbeitszeit verankert ([191. Vergleichende Prüfung](#) und [216. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Ist-Fachkraftquote ist mit der angestrebten Soll-Fachkraftquote zu harmonisieren. Abweichungen von den Soll-Vorgaben stellen einen Steuerungsmangel dar ([191. Vergleichende Prüfung](#))

- Die undifferenzierte Zuordnung aller Erzieher einer Kommune zur Kategorie „schwierige Tätigkeit“ mit einhergehender höheren Entgeltgruppe S 8b sollte kritisch hinterfragt werden ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Auslastungsquote ergibt sich aus der Relation zwischen der Zahl der betreuten Kinder und der Zahl der genehmigten Plätze. Überkapazitäten bei den angebotenen Plätzen sind zu vermeiden, mithin sind die angebotenen Platzkapazitäten mit den tatsächlich beanspruchten Plätzen zu harmonisieren. Je geringer die Auslastung, desto höher ist grundsätzlich der Zuschussbedarf je Kind, da sich die Personalplanung einer Gemeinde an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze ausrichtet. Eine Auslastungsquote von 100 Prozent ist nahezu unrealistisch, da die Kommunen ganzjährig ein Betreuungsangebot für Eltern gewährleisten müssen (170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt> und [222. Vergleichende Prüfung](#))
- Die angebotene Betreuungsdauer liegt in der Verantwortung der Kommune, dies bedeutet, dass die Kommune selbst die Spannweite der täglichen Betreuungsdauer festlegen kann. Aus Sicht der Eltern ist eine möglichst lange und maximale Spannweite der täglichen Betreuungszeit wünschenswert, die es ermöglicht, den individuellen Betreuungsbedürfnissen flexibel zu begegnen. Dies führt allerdings zu erhöhten Zuschussbedarfen. Im Zusammenhang mit der Einführung der sechsstündigen Beitragsfreistellung zum 1. August 2018 geht keine Verpflichtung einher, die Kinder über sechs Stunden hinaus zu betreuen ([209. Vergleichende Prüfung](#))
- Vergleichsweise niedrige durchschnittliche Betreuungsdauern bei gleichzeitig hoher täglicher Spannweite deuten darauf hin, dass die täglichen Öffnungszeiten nicht bedarfsgerecht ausgerichtet sind ([230. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen umfassen auch die Ermittlung des tatsächlichen Betreuungsbedarfs und somit die Gestaltung der Elternbeiträge außerhalb der Beitragsfreistellung ([224. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Betreuungsdauer hat sich an der tatsächlichen Nachfrage auszurichten. Die tatsächliche Nachfrage lässt sich durch eine differenzierte Staffelung bei den Elternbeiträgen nach Betreuungsformen und -dauer feststellen. Nach

Betreuungsform und -dauer differenzierte Elternbeiträge dienen damit als zentrales Steuerungsinstrument für ein nachfragegerechtes Angebot. Sind die satzungsgemäßen Unterschiede in der Beitragshöhe zwischen einer über die Freistellung (Ü3) hinausgehenden Vormittagsbetreuung und einer Ganztagsbetreuung unwesentlich, kann das dazu führen, dass Eltern ihre Kinder für die längere Betreuung anmelden, ohne diese vollumfänglich in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von Randzeiten kann durch erhöhte Elternbeiträge gesteuert werden ([191. Vergleichende Prüfung](#) und [222. Vergleichende Prüfung](#))

- In Anlehnung an § 32c HKJGB ist es geboten, dass sich die Kommunen bei dem über die Freistellung hinausgehenden Kostenbeitrag mindestens an dem Wert von 22,60 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde orientieren. Zusätzlich ist der bis zum Jahr 2025 beschlossene Anstieg dieses Satzes auf 25,31 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde künftig zu berücksichtigen ([225. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen über die Elternbeiträge sind durch o.g. Freistellungsregelung eingeschränkt. Diese bestehen allerdings weiterhin bei der Betreuung der Kinder unter drei Jahren, der Schulkindbetreuung und bei der Betreuungsdauer von mehr als sechs Stunden täglich ([230. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis für die Anmeldung von Kindern bei der Kinderbetreuung

Eine Verbesserung des Auslastungsgrads sowie eine effizientere Bestimmung der benötigten Zahl an Fachkräften kann durch ein zentrales Online-Anmeldesystem erreicht werden. Das Verfahren macht eine frühzeitige Anpassung des Angebots an die tatsächliche Nachfrage möglich und entlastet gleichzeitig die Verwaltung. In der Praxis zeigt sich häufig das Problem, dass bei der Platzsuche Eltern ihre Kinder in mehreren Kindertageseinrichtungen (dezentral) gleichzeitig anmelden. Um diese Mehrfachmeldungen zu korrigieren und die Kinder einzuteilen, finden in der Regel kurz vor Beginn des Kindergartenjahres Abstimmungstreffen in den jeweiligen Kommunen mit den freien Trägern statt. Diese aufwendige Vorgehensweise lässt sich durch ein zentrales Online-Anmeldesystem vermeiden. Dabei ist es wichtig, die freien Träger mit einzubeziehen.

Die Stadt Taunusstein hatte für die primäre Platzvergabe in allen Kindertageseinrichtungen ein System mit Online-Anmeldungen eingeführt. Die

kirchlichen Träger hatten zusätzlich die Möglichkeit, innerhalb eines festgelegten Kontingents Direktanmeldungen von Kindern online vorzunehmen. Die Einführung eines zentralen Anmeldesystems ist empfehlenswert. Es sollte dabei auch die Möglichkeit einer interkommunalen Vorgehensweise in Betracht gezogen werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn Mehrfachanmeldungen über Gemeindegrenzen hinweg vorgenommen werden ([191. Vergleichende Prüfung](#))

Die Stadt Rotenburg a.d. Fulda ermöglichte eine zentrale Voranmeldung für alle Kindertageseinrichtungen in eigener und freier Trägerschaft über das Webportal der Stadt. Anstatt sich bei jedem Träger gesondert anzumelden, genügt eine einzige Voranmeldung, die rein digital abgewickelt werden konnte. Der Voranmeldung folgt die medienbruchfreie zentrale Platzvergabe. Aufwändige Abstimmungen zwischen Stadt und Trägern entfallen hierbei, da die Platzvergabe auf einer einheitlichen digitalen Datenbasis ohne zu bereinigende Doppelanmeldungen vorgenommen werden kann. Diese Vorgehensweise erfüllt das Ziel der digitalen Prozessabwicklung und ist bürgerfreundlich ([213. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 6: Gute Praxis für die Anmeldung von Kindern bei der Kinderbetreuung

- Kinder bei der Geschwister- bzw. Mehrkinderregelung nur berücksichtigen, wenn diese auch ebenfalls betreut werden ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- 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. Es gibt verschiedene Optionen: Entweder ein freigestelltes Ü3-Kind nicht mehr bei der Mehrkinderregelung berücksichtigen, bei gleichzeitig betreuten Kindern diese jeweils um einen bestimmten Prozentsatz (bei etwa zwei Kindern beispielsweise jeweils um 20 Prozent) ermäßigen oder alternativ Ermäßigungen für Geschwisterkinder auf das günstigere Kind anwenden ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei der Höhe der Elternbeiträge zwischen 0 bis 2-jährigen und 2 bis 3-jährigen Kindern unterscheiden, da der Betreuungsschlüssel und die maximale Gruppengröße bei Kindern zwischen 0 bis 2 und 2 bis 3 Jahren unterschiedlich sind ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Der personelle Mindestbedarf ist für die Betreuung von Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr (U3-Kindern) höher als bei Ü3-Kindern, da ein

höherer Fachkraftfaktor für die Berechnung des personellen Mindestbedarfs vorgegeben ist (§ 25c Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 HKJGB). Die Beitragsfestlegung sollte sich an der wirtschaftlichen Verursachung ausrichten. Daher sollen die höheren Kosten für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren bei der Beitragsfestlegung Berücksichtigung finden ([194. Vergleichende Prüfung](#))

- Abrechnung der Kindergartenbeiträge programmgestützt (keine Word-Serienbriefe etc.) und automatisiert erstellen ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Elternbeiträge für die Mittagsverpflegung komplett kostendeckend kalkulieren und erheben. Eine pauschale Abrechnung der Mittagsverpflegung reduziert zudem den Verwaltungsaufwand ([209. Vergleichende Prüfung](#) und [218. Vergleichende Prüfung](#))
- Keine händische Erfassung des genutzten Verpflegungsangebotes (Essenslisten), um Personalaufwand zu vermeiden. Besser ist eine pauschale kostendeckende Verpflegungsabrechnung mit jährlicher Kalkulation und mit etwaig damit verbundener Anpassung der Gebühren ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei fremden Trägern von Kindertageseinrichtungen Zuschüsse auf absolute Beträge (keine anteiligen prozentualen Verlustabdeckungen) begrenzen, um steuernden Einfluss auf die Träger zu nehmen. Denkbar ist z.B. ein monatlicher Zuschuss pro Platz/Kind (anhand einer vorgegeben Soll-Fachkraftquote und vorab kalkulierter Kosten und Erträge aus Elternbeiträgen) oder die Vereinbarung von Höchstbeträgen für zuwendungsfähige Aufwendungen. Nicht vereinbarter Mehraufwand muss dabei vom freien/fremden Träger übernommen werden. Gerade bei Neuabschlüssen von Trägerverträgen sollte auf prozentuale Kostendeckungsvereinbarungen (etwa 80% Verlustabdeckung) zugunsten von festen Zuschusszahlungen verzichtet werden ([207. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis in der Bezuschussung freier Träger von Kindertageseinrichtungen

Die Stadt Maintal hat in den Trägerverträgen mit freien Trägern von Kindertageseinrichtungen vorab pauschale Zuschusszahlungen je betreutem Kind – anhand einer vorgegebenen Soll-Fachkraftquote und vorab kalkulierte Kosten und Einnahmen (insbesondere durch Elternbeiträge) – vereinbart. Nicht vereinbarter Mehraufwand muss dabei von den freien Trägern übernommen werden. ([191. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 7: Gute Praxis in der Bezuschussung freier Träger von Kindertageseinrichtungen

- Die Entscheidung über die personelle Ausstattung in den Kindertageseinrichtungen externer Träger liegt in deren eigener Verantwortung. Möglichkeiten zur Beeinflussung der Zuschusshöhe bei den Kindertageseinrichtungen externer Träger haben die Kommunen durch die Vertragsgestaltung ([230. Vergleichende Prüfung](#))
- Mit Elternbeiträgen können die Eltern zum einen anteilig an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligt werden. Zum anderen können die Elternbeiträge zwischen den Angeboten variieren, damit die Gemeinde auch den tatsächlichen Bedarf der Eltern an den teuren Betreuungsformen (zum Beispiel Ganztagsbetreuung) über die Anmeldungen erfährt und somit ihre Steuerung und ihren Personalbedarf optimieren kann. Die Kinderbetreuungsbeiträge können entsprechend der Betreuungsdauer und unter Berücksichtigung der stundenabhängigen Freistellung durch das Land linear ansteigen. Sind die Unterschiede zwischen einer (über das ohnehin beitragsfreie Niveau stattfindende) Vormittagsbetreuung und einer Ganztagsbetreuung unwesentlich, führt das erfahrungsgemäß dazu, dass Eltern ihre Kinder für die längere Betreuung anmelden, ohne diese regelmäßig in Anspruch zu nehmen. Es fehlen dann Anreize, die Anmeldezeiten nach dem tatsächlichen Bedarf auszurichten. Folglich müssen Fachkräfte für die gesamte Anmeldezeit vorgehalten werden, auch wenn sich der tatsächliche Bedarf an Betreuung auf einen kürzeren Zeitraum beschränkt. Eine längere Betreuung erhöht damit den Zuschussanteil der Gemeinden. Durch verursachungsgerechte Beiträge werden wichtige Steuerungsimpulse gegeben und nur so kann der tatsächliche Bedarf an Betreuung ermittelt werden ([175. Vergleichende Prüfung](#) und [222. Vergleichende Prüfung](#))

- Obligatorisch sollte bei den eigenen Kindertageseinrichtungen die Verifizierung der Wohnadressen und Identitäten der angemeldeten Kinder über das Einwohnermeldeamt sein. Dieses Vorgehen soll verhindern, dass ortsfremde Kinder unter Angabe einer falschen Wohnadresse in einer Kindertageseinrichtung der Kommune angemeldet werden. Ein Anreiz dafür besteht immer dann, wenn die Elternbeiträge in den betreffenden Kommunen im Vergleich zum Umland weitaus geringer ausfallen. Der Kommune wird bei diesen ortsfremden Kindern zusätzlich die Möglichkeit genommen, mit der jeweiligen Heimatkommune nach § 28 HKJGB abzurechnen. Das Verfahren sollte auch bei den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen angewendet werden ([222. Vergleichende Prüfung](#))

► Hort

Für kreisangehörige Gemeinden, die kein Schulträger sind, ist die Schulkindbetreuung grundsätzlich eine freiwillige Aufgabe. Ein etwaiges Angebot ist daher mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune abzustimmen.

Wird die Aufgabe wahrgenommen, gibt es regelmäßig Möglichkeiten, um Ergebnisverbesserungen zu erzielen:

- Es lässt sich grundsätzlich zwischen der Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen unterscheiden. Realisiert wird die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen über Horte (ausschließliche Betreuung von Schulkindern) und altersübergreifende Gruppen mit Schulkindern. Diese benötigen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Gruppengrößen sowie personellen Mindestvorgaben (Fachkraftquote), die an der Kinderbetreuung von Kindern bis sechs Jahren ausgerichtet ist (§ 45 SGB VIII). Vergleichbare Regelungen für die Betreuung an Schulen bestehen nicht. Die Kosten für die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen sind daher in der Regel um ein Vielfaches höher als bei einer Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen. Die Schulkindbetreuung sollte aus wirtschaftlichen Gründen daher nach Möglichkeit außerhalb von Kindertageseinrichtungen – insbesondere nicht durch reine Hort-Gruppen – organisiert werden ([191. Vergleichende Prüfung](#))

- Es ist ratsam, die Schulkindbetreuung in den Räumlichkeiten der Schulen vorzunehmen. Dies erfordert eine Abstimmung zwischen dem Landkreis als Schulträger, dem Land Hessen als Dienstherr der Schulleitung und der betreffenden Gemeinde ([191. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Schulkindbetreuung an Schulen ist nicht nur deutlich kostengünstiger als in Kindertageseinrichtungen, sondern verwirklicht auch den Wunsch nach „kurze Beine – kurze Wege“ ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei einer Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen durch die Gemeinden in Eigenregie oder durch freie Träger entstehen in der Regel höhere Zuschussbedarfe als bei einer Schulkindbetreuung über Fördervereine ([191. Vergleichende Prüfung](#))

► **Jugendarbeit**

- Interkommunale Zusammenarbeit durch gemeinsamen Ortsjugendpfleger (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Freiwillige Jugendförderung mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang bringen (vgl. exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

► **Jugendhilfe**

Die Jugendhilfe kann nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden. Gleichwohl kann die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen. Die Jugendämter sollten ihre bestehenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen und beispielsweise Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Personalausstattung diesbezüglich analysieren und anpassen. Zudem sollte das lokale Angebotsspektrum hinterfragt werden.

- Für die stationären Leistungen der Jugendhilfe setzt die Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten voraus, dass mit dem Träger der Einrichtung Leistungsvereinbarungen, Entgeltvereinbarungen und

Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abgeschlossen worden sind. An dieser Stelle bedarf es eines professionalisierten Prozesses inklusive systematischer Vorbereitungen für solche Vereinbarungen. Ziel ist es, wirtschaftlich optimale Verhandlungsergebnisse zu erzielen ([183. Vergleichende Prüfung](#))

- Bei Vertragsverhandlungen mit den Trägern auf Jahresarbeitszeiten hinwirken, die mindestens auf dem in der Rahmenvereinbarung auf Landesebene akzeptiertem und durch alle Vertragsparteien unterzeichneten Niveau liegen (184. Vergleichende Prüfung im Großstädtebericht 2017, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Alle Entgeltvereinbarungen mit freien Trägern z.B. auf ein Jahr befristen, um die Verhandlungsposition gegenüber den Trägern zu stärken und regelmäßig Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen zu können ([193. Vergleichende Prüfung](#))

► Spielplätze

- Bei den Spielplätzen ist häufig die Bedeutung des Bauhofes für die gesamten Aufwendungen sehr hoch. Zwecks politisch-strategischer Steuerung ist daher beim Spielplatz eine funktionierende ILV besonders wichtig. Der Bauhof überprüft regelmäßig die Sicherheit der Spielgeräte und unterhält diese auch. Das ist aufwendiger als auf den ersten Blick erkennbar. Erfahrungsgemäß gehen sechs bis sieben Prozent der Personaleinsatzstunden des Bauhofs auf den Spielplatzunterhalt zurück. Der Bauhof sorgt sich um die Pflege der Spielplatzflächen, die regelmäßigen Spielplatzkontrollen, den regelmäßigen Sandaustausch sowie die Spielgerätekontrolle und -wartung. Ein wesentlicher Aufwandstreiber ist die Spielgerätedichte auf den Spielplätzen. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den Kommunen bei der Fallzahl der Spielgeräte je Quadratmeter Spielplatzfläche ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Das Vorhalten von Spiel- und Bolzplatzflächen muss mit der finanziellen Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Angesichts der demografischen Entwicklung und einem sich ändernden Freizeitverhalten sollte der Bedarf der vorgehaltenen Flächen regelmäßig geprüft werden und eine Vorhaltung von gering nachgefragten Leistungen kritisch hinterfragt werden. Die Aufgabe und Verdichtung von Flächen kann sinnvoll sein. Eventuell können die Flächen – je

nach absehbarer demographischer Entwicklung – auch als Reserveflächen vorgehalten werden. Spielplatzflächen sollten daher hinsichtlich ihrer Nutzungsintensität geprüft werden, um Möglichkeiten zur Reduzierung von nicht oder nur wenig genutzten Flächen zu identifizieren. Oftmals wurden gerade in ehemaligen Neubaugebieten Spielplätze errichtet. Wenn nach mehreren Jahren gar keine Kinder mehr in der Nähe wohnen, führt das in der Regel dazu, dass einzelne Einrichtungen kaum aufgesucht werden. Dann kann es sich lohnen, sie zu schließen und mit den eingesparten Mitteln besser ausgelastete Spielplätze qualitativ aufzuwerten (Qualitätsverbesserung durch Einsatz frei gewordener Mittel): Eine Win-Win-Situation für die Kinder und den Kommunalhaushalt ([209. Vergleichende Prüfung](#))

7. Produktbereich 7 | Gesundheitsdienste

Der Produktbereich 7 ist für Landkreise und kreisfreie Städte vorwiegend durch Pflichtaufgaben geprägt, für kreisangehörige Gemeinden inkl. der Sonderstatusstädte ist die Aufgabenwahrnehmung indes komplett freiwilliger Natur.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Kur

- Bei Kurparks die zu pflegende Fläche und die Pflegeintensität (z.B. durch Naturbelassenheit, Intensität der Grünflächenpflege) geringhalten ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Bürgerinitiativen und Vereine in die Pflege von Kurparks (z.B. Pflege von Kräutergärten) einbinden ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Bedarf von Kurhäusern kritisch hinterfragen, insbesondere, wenn alternative Einrichtungen vorhanden sind wie beispielsweise eine Stadthalle oder sonstige Veranstaltungsräume. Kurhäuser können bei fehlendem Bedarf alternativ genutzt oder veräußert werden ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Zusammenlegung von Funktionen und Räumlichkeiten innerhalb des Kurortes, um Personal einzusparen. Denkbar ist beispielsweise, dass der Empfang des Kurhauses die Kurbücherei mit betreut oder dass das Personal für die Kasse von Kureinrichtungen wie etwa einer Therme ebenfalls die Tourist-Information betreut ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Schließung von nicht unbedingt notwendigen Kureinrichtungen wie beispielsweise einer Kurbücherei, einer Therme oder Reduzierung des Umfangs der Leistungen, etwa verkürzte Öffnungszeiten der Tourist-Information. Diese Entwicklung kann bis hin zu einem Ausstieg aus der Kur gehen ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Liegen die entsprechenden Voraussetzungen vor, Kurbeiträge erheben ([222. Vergleichende Prüfung](#)). Der Kurbeitrag kann für die Kommune zu einer einfachen und deutlichen finanziellen Verbesserung führen ([229. Vergleichende Prüfung](#))

- Erhöhung der Kurbeitragssätze prüfen ([198. Vergleichende Prüfung](#))

8. Produktbereich 8 | Sportförderung

Der Produktbereich 8 – Sportförderung – ist trotz des Staatsziels Sport in Bezug auf die einzelnen dort erbrachten Leistungen für alle Kommunen komplett freiwillig. Die Förderung von freiwilligen Leistungen im Bereich Sport (Bäder, Sportstätten, Sportvereine usw.) ist mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Hallen- und Freibäder

- Förderung von Schwimmbädern mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang bringen (vgl. exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei Abriss von Bädern auch die zugehörige Maschinenversicherung kündigen ([214. Vergleichende Prüfung](#))
- Reduzierung des Wärme- und Stromverbrauchs durch Etablierung eines Energiemanagements ([180. Vergleichende Prüfung](#))
- Zwecks Betriebskostenoptimierung den Wasserverbrauch mit den aktuellen VDI-Werten vergleichen und bei einer Überschreitung Maßnahmen zur Reduzierung einleiten. Beispiele sind die Abdeckung von Becken, sensor- oder zeitgesteuerte Duschen und Handwaschbecken, Regenwassernutzung und die Abdichtung der Beckenköpfe ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Schwimmeinrichtungen werden zu Schmutzwassergebühren herangezogen. Maßstab für die Bemessung der Schmutzwassergebühr ist der Bezug von Frischwasser des angeschlossenen Grundstücks. Sofern Frischwassermengen in Schwimmbädern verdunsten und nicht als Abwasser der Entwässerungseinrichtung zugeführt werden, können sie bei der Bemessung der Abwassergebühren unberücksichtigt bleiben. Voraussetzung dafür ist ein entsprechender Nachweis. Die Deutsche Gesellschaft für das Badewesen hat Richtwerte und ein Berechnungsverfahren zur Ermittlung der Verdunstungsmengen vorgestellt. Es ist allen Bäderbetreibern anzuraten,

Verdunstungsmengen für die Schmutzwassergebührenbemessung zu ermitteln und abzuziehen ([221. Vergleichende Prüfung](#))

- Der Stromverbrauch von Schwimmbädern hängt von mehreren Faktoren, so der Beleuchtung, Pumpen- und Lüftungstechnik, ab. Daher sollten die Stromverbräuche regelmäßig kontrolliert und den wasserbezogenen VDI-Richtwerten gegenübergestellt werden. Bei Überschreiten des VDI-Wertes ist zu empfehlen, Maßnahmen zu unternehmen, um den Stromverbrauch zu senken. Geeignete Maßnahmen reichen von der Bestandsaufnahme (Leistungsbedarf, Einsatzzeiten) wesentlicher Stromverbraucher, um durch gezielte Steuerung der Verbraucher die Stromlastspitzen zu reduzieren und Netzentgeltkosten zu minimieren bis hin zur Nutzung von Photovoltaikanlagen zur Eigenstromerzeugung ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Neben dem Stromverbrauch bestimmen die spezifischen Strombezugskosten je Megawattstunde die Energiekosten von Schwimmbädern. Hier ist zu empfehlen, durch betriebliches Lastmanagement oder strukturierte Energiebeschaffung die Strombezugskosten nach Möglichkeit zu reduzieren ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Der Wärmeenergieverbrauch kann den wasserflächenbezogenen VDI-Richtwerten gegenübergestellt werden. Bei negativen Abweichungen können durch energetische Maßnahmen, so durch Solarabsorber, betriebliches Lastenmanagement oder Temperaturabsenkungen, Ergebnisverbesserungen erzielt werden ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Maßgeblich für die Wärmekosten sind neben dem Wärmeverbrauch die spezifischen Wärmebezugskosten je Megawattstunde. Es ist zu empfehlen, hier das Potenzial bei einer Nachverhandlung oder eines Neuabschlusses von Contracting-Verträgen zu heben ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Einbindung von Fördervereinen anstreben ([221. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis bei der Einbindung von (Förder-)Vereinen

Die Stadt Riedstadt übergab ein Freibad an einen Förderverein. Es wurde zunächst unter Beteiligung eines Fördervereins saniert und wird nun von einem Schwimmverein betrieben. Dem Verein obliegt gemäß der Überlassungsvereinbarung die

Instandhaltung, Instandsetzung oder Erneuerung des Bads auf eigene Kosten. Die Stadt Riedstadt überließ dem Verein das Freibad pachtfrei und gewährt Zuwendungen. Darüber hinaus trägt sie die Abschreibungen und die Verzinsung.

Im einem weiteren Freibad der gleichen Stadt ist ein anderer Förderverein eingebunden. Die Mitglieder erbringen Arbeitsstunden (Vorbereitung der Badesaison, Rasen- und Grünflächenpflege zur Entlastung des Bauhofs) und akquirieren Sach- und Geldspenden von Sponsoren. So werden Werbungen auf Sponsorenwänden vergeben ([221. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 8: Gute Praxis bei der Einbindung von (Förder-)Vereinen

- Es empfiehlt sich, für den Betrieb von Hallenbädern die Möglichkeit einer Interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen. Eine Beteiligung der Kreise an den Zusammenarbeitsstrukturen erleichtert die Koordination des Schulschwimmens sowie eine angemessene Kostenbeteiligung am Schulschwimmen ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Schwimmbad-Zweckverbände ermöglichen, ein Schwimmbad im Verbund zu betreiben. Zuschussbedarfe oder Defizitausgleiche werden von den Zweckverbandsmitgliedern gemeinsam getragen ([221. Vergleichende Prüfung](#))

► Badeseen

- Prüfen, ob es wirtschaftlich geboten ist, Badeseen außerhalb der Badesaison nicht für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen ([221. Vergleichende Prüfung](#))
- Durch die Verbindung von Badeseen mit Campingplätzen ergeben sich wechselseitige Vorteile. Für einen Campingplatz stellt ein angegliederter Badesees eine Attraktion und ein Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Campingplätzen dar. Bei der Kombination von Badesees und Campingplatz können Sanitärgebäude und Kasseneinrichtungen teilweise gemeinsam genutzt werden. Damit werden gegenüber einem reinen Badeseesbetrieb Investitionen verringert. Auch Teile des Personals können für beide Einrichtungen eingesetzt werden, so Kassen-, Reinigungs- und technisches Personal. Der gemeinsame Personaleinsatz schafft Vertretungsmöglichkeiten und Personalkostenreduzierungen. Bei großen Grünflächen an Badeseen empfiehlt es sich zu prüfen, ob am Badesees ein Campingplatz wirtschaftlich betrieben werden kann ([221. Vergleichende Prüfung](#))

► Sportstätten und Sportförderung

- Förderung von Sportstätten und allgemeine Sportförderung mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang bringen (vgl. exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Kritische Hinterfragung von kommunalen Kegelsportanlagen, Tennisplätzen und Bootshäusern (169. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Grundsätzlich sollten Kommunen in Erwägung ziehen, Liegenschaften wie Sportplätze an Vereine zu übertragen und die Vereine zweckgebunden direkt zu fördern. Dadurch wird zum einen ein Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln der Vereine gesetzt und zum anderen die Flexibilität der Haushaltswirtschaft erhöht sowie eine zielgerichtete Steuerung der gemeindlichen Entwicklung gefördert ([187. Vergleichende Prüfung](#))
- Im Rahmen der außerschulischen Sporthallennutzung ist die Erstellung einer sachgerechten und nachvollziehbaren Grundlage für die interne Verrechnung notwendig. So kann z. B. anhand der tatsächlichen Aufwendungen der zurückliegenden Jahre ein Mittelwert ermittelt werden, der den durchschnittlichen Preis einer Nutzungsstunde darstellt. Dieser sollte in regelmäßigen Abständen auf Basis aktueller Zahlen fortgeschrieben werden. Aufbauend auf einer validen Datengrundlage kann die Erhebung von Benutzungsentgelten für Vereine geprüft werden ([193. Vergleichende Prüfung](#))

9. Produktbereich 9 | Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen

Die Leistungen des Produktbereichs 9 – Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, kaum durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für ein typisches Produkt des Produktbereiches referiert.

► Geoinformationen

- Betrieb von IT-Systemen zur Verwaltung von Geo-Informationen (Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, Straßen- und Leerstandskataster) im Rahmen Interkommunaler Zusammenarbeit ([213. Vergleichende Prüfung](#))

10. Produktbereich 10 | Bauen und Wohnen

Die Leistungen des Produktbereichs 10 – Bauen und Wohnen – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, kaum durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Denkmalschutz

- Die Unteren Denkmalschutzbehörden (UDSB) haben bei jeder beantragten Maßnahme an Baudenkmalern eine Abstimmung mit dem Landesamt für Denkmalpflege vorzunehmen. Dabei kann ein Verfahren des „Antizipierten Einvernehmens“ umgesetzt werden, um eine Entbürokratisierung zu erreichen (167. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Gute Praxis im Wetteraukreis

Der Wetteraukreis erprobte mit dem Landesamt für Denkmalpflege für den Bereich der Alltagsdenkmalpflege ein Antizipiertes Einvernehmen. Die Zusammenarbeit war in Bezug auf die Einvernehmens-Herstellung schriftlich geregelt. Dieses Verfahren ist ein sinnvoller Ansatz zur Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren im Bereich der Alltagsdenkmalpflege. Voraussetzung für die Implementation ist das Vorliegen der fachlichen Qualifikationen in der jeweiligen UDSB (167. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Ansicht 9: Gute Praxis im Wetteraukreis

► Wohnungsbau

- Beim Vergeben von Bürgschaften können Bürgschaftsprovisionen und einmalige Bearbeitungsentgelte realisiert werden ([196. Vergleichende Prüfung](#))

- Bei den Leerständen ist zwischen dem gewollten, so dem verkaufs- und abrißbedingten Leerstand und dem ungewollten, vermietungsbedingten Leerstand zu differenzieren. Ungewollte Leerstände der Wohnungsbauunternehmen sind ursächlich für Erlösschmälerungen. Durch Reduzierung der Leerstandquote kann eine Ergebnisverbesserung erreicht werden ([196. Vergleichende Prüfung](#))
- Die kommunalen Wohnungsbauunternehmen beschäftigen Mitarbeiter zur Betreuung und Verwaltung von Wohnungen des eigenen und fremden Bestands. Hier ist entscheidend, wie viele Wohneinheiten im Durchschnitt je Mitarbeiter betreut werden (Betreuungsquote). Aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen je Mitarbeiter können Ergebnisverbesserungen realisiert werden ([196. Vergleichende Prüfung](#))
- Forderungsausfälle belasten die Finanzlage der Wohnungsbauunternehmen negativ. Maßnahmen zur konsequenten Verfolgung ausstehender Forderungen sowie eine eingehende Bonitätsprüfung können die Forderungsausfallquote vermindern ([196. Vergleichende Prüfung](#))
- Eine angemessene Ausstattung der Wohnungsbauunternehmen mit Eigenkapital ist zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs zwingend geboten. Eine Eigenkapitalquote von rund 30 Prozent wird als ausreichend zur Sicherung eines langfristigen Geschäftsbetriebs angesehen. Bei den Unternehmen, die diese Eigenkapitalquote erreichen oder überschreiten und gleichzeitig einen Jahresüberschuss ausweisen, kann ein Teil (zum Beispiel ein Drittel) des Jahresüberschusses ausgeschüttet werden ([196. Vergleichende Prüfung](#))

11. Produktbereich 11 | Ver- und Entsorgung

Die Leistungen des Produktbereichs 11 – Ver- und Entsorgung – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, kaum durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Wasser

- Bei turnusmäßigem Zählerwechsel sollten analoge Wasserzähler durch digitale mit Funkmodul ersetzt werden. Letztere ermöglichen ein automatisiertes Ablesen per Funk und vermeiden damit Personalaufwand für Ablesepersonal ([213. Vergleichende Prüfung](#))
- Optimierung des Energiemanagements und damit Senkung des Stromverbrauchs bei der Trinkwasserversorgung ([180. Vergleichende Prüfung](#))
- Schäden im Leitungsnetz sollten zentral dokumentiert und Schadensstatistiken aufgestellt und analysiert werden, um eine wirtschaftliche Instandhaltungs- und Investitionsplanung zu ermöglichen ([189. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Notwendigkeit zur Festsetzung von kostendeckenden Gebühren ist gesetzlich verankert (§ 10 Absatz 2 KAG). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Kostendeckende Gebühren im Bereich Wasser sind nach den gesetzlichen Regelungen zu erheben und dabei sind alle notwendigen Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Reichen die Gebühren nicht zur Deckung der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten aus, folgt eine unnötige Belastung der allgemeinen Deckungsmittel zulasten anderer kommunaler Aufgaben (siehe exemplarisch [177. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 10 fasst die für eine sachgerechte Gebührenkalkulation notwendigen Elemente zusammen.

Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation
Erfassung aller zurechenbaren Erträge und Aufwendungen
Angemessene Verzinsung des Anlagevermögens (abzüglich Sonderposten aus Beiträgen und Investitionen)
Erfassung der Abschreibungen
Erfassung der Sonderpostenaufösungen für Beiträge
Berücksichtigung künftiger Instandhaltungsmaßnahmen insbesondere aus den Erkenntnissen aus der Eigenkontrollverordnung (EKVO)
Berücksichtigung des Gewinn- beziehungsweise Verlustvortrags aus der vorläufigen Nachkalkulation der letzten fünf Jahre
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis § 10 Absatz 2 KAG n.F.

Ansicht 10: Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation

- Um notwendige Gebührenanpassungen beim Wasser innerhalb des Kalkulationszeitraumes vornehmen zu können, sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig (siehe exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Die Städte und Gemeinden haben sicherzustellen, dass die Vorgaben des KAG eingehalten und regelmäßig Voraus- und Nachkalkulationen erstellt werden. Dabei ist zu empfehlen, die Möglichkeit eines mehrjährigen Kalkulationszeitraum zu nutzen. Daraus resultiert der Vorteil, dass nicht in jedem Jahr erneut Gebührenkalkulationen erstellt werden müssen und somit personelle Ressourcen im Bereich der Finanzverwaltung gebunden werden ([187. Vergleichende Prüfung](#))
- Angemessene kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals und der Internen Leistungsverrechnung (ILV) bei der Gebührenberechnung für Wasser berücksichtigen ([217. Vergleichende Prüfung](#))

Berechnung angemessener Zinssatz und Berücksichtigung der ILV

Angemessener Zinssatz

Nach den Vorgaben des KAG soll bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigt werden. Aufgrund fehlender verbindlicher Regelungen zur Höhe der Verzinsung ergeben sich für die Kommunen bei der Festsetzung des Zinssatzes der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung Spielräume, die sich unmittelbar auf die Gebühren und die Haushaltslage auswirken.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Urteil vom 11. November 2015 eine Leitlinie zur Ermittlung eines angemessenen kalkulatorischen Zinssatzes gegeben (Vgl. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 11. November 2015, Az. 5 K 6187/14, Randziffer 410 ff.). Danach soll sich die Höhe des Zinssatzes an den langfristigen Durchschnittsverhältnissen am Kapitalmarkt, so bei der Abwasserbeseitigung einem 50-Jahres-Zeitraum, orientieren.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hält es für angemessen, sich an den Vorgaben des Preisprüfungsrechts zu orientieren, das als Höchstzins einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent vorgibt (Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 8. April 2014, Az. 5 A 1994/12, Randziffer 49).

ILV

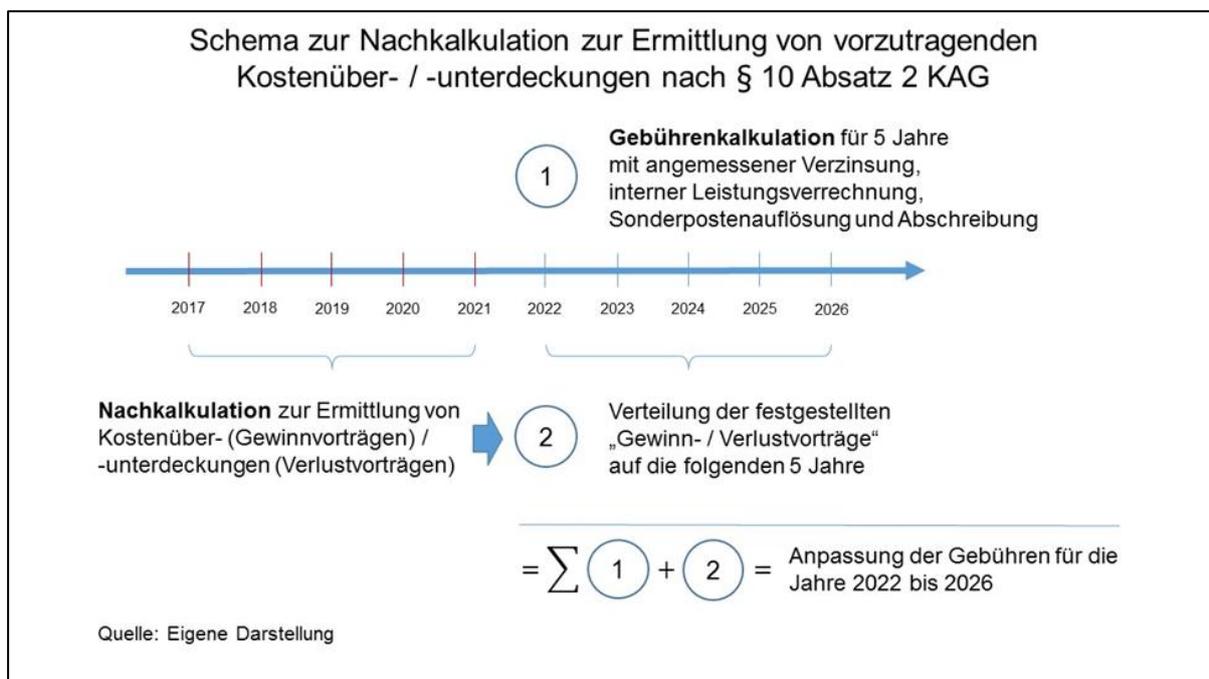
Zu den Kosten zählt das KAG insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtungen. Soweit in der Inneren Verwaltung betriebsbedingte Aufwendungen, so für die Erstellung der Bescheide oder die Vereinnahmung der Gebühren, entstehen, sind diese in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Gleiches gilt beispielsweise für Instandhaltungsmaßnahmen durch den Bauhof der Kommune. Diese Kosten sollten erfasst und über die interne Leistungsverrechnung den entsprechenden Gebührenbereichen zugeordnet werden.

[Ansicht 11: Berechnung angemessener Zinssatz und Berücksichtigung der ILV](#)

- Mit der Novellierung des KAG wurde klargestellt, dass Zuweisungen der öffentlichen Hand für Investitionsmaßnahmen nicht als Entlastung des Gebührenzahlers, sondern der Kommune dienen. Die Auflösung der Sonderposten ist daher um Drittfinanzierungsanteile zu kürzen. Die Überörtliche Prüfung verweist auf die Hinweise zu § 38 GemHVO, diese Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen vom öffentlichen Bereich dem Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft zuzuordnen ([217. Vergleichende Prüfung](#) und [229. Vergleichende Prüfung](#))
- Mit der Ausgliederung des Gebührenhaushalts Wasser in Form von Eigenbetrieben und Zweckverbänden verlieren kleinere Gemeinden (insb. Landgemeinden) die Möglichkeit, Beschäftigte durch weitere Verwaltungsaufgaben besser auszulasten. Die Personalaufwendungen können geringer ausfallen, wenn die Verwaltung des Bereichs Wasser in der Kernverwaltung bleibt. So kann vorhandenes Personal

besser ausgelastet werden (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Bei der Ausgliederung des Bereichs Wasser auf Eigenbetriebe und Eigengesellschaften kostendeckende Gebühren nicht aus dem Blick verlieren: Anders als ein ausgeglichener Gebührenhaushalt nach KAG, bei dem unter anderem kalkulatorische Größen zu berücksichtigen sind, wird bei Ausgliederungen regelmäßig auf ein ausgeglichenes Jahresergebnis im handelsrechtlichen Jahresabschluss abgestellt. Mit der Einbeziehung von kalkulatorischen Größen kommt es folglich zu einem handelsrechtlichen Überschuss im Eigenbetrieb oder in der Eigengesellschaft ([177. Vergleichende Prüfung](#))
- Kostenunterdeckungen der Vorjahre im Bereich Wasser sollen ausgeglichen werden. Ansicht 12 zeigt ein Schema zur Nachkalkulation zur Ermittlung von vorzutragenden Kostenüber- bzw. Kostenunterdeckungen auf Grundlage von § 10 Absatz 2 KAG. Das KAG gibt den Gemeinden im Falle von Kostenunterdeckungen die Möglichkeit, Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen.



Ansicht 12: Schema zur Nachkalkulation zur Ermittlung von vorzutragenden Kostenüber- / -unterdeckungen nach § 10 Absatz 2 KAG

- Bei Gebührenhaushalten mit langlebigen Investitionsgütern ist zu erwägen, die in der Kalkulation anzusetzenden Abschreibungen auf Basis voraussichtlicher Wiederbeschaffungszeitwerte vorzunehmen. Auf diese Weise ergibt sich durch die

Umwandlung von gebundenem Kapital in disponierbares Kapital, mit dem die Ersatzbeschaffung mit daran sich anknüpfender erneuter Abschreibung finanziert wird, ein ständiger substanzerhaltender Kreislauf. Aus dieser Zweckbestimmung folgt, dass das Kapital in dem Zeitpunkt, in dem die Ersatzbeschaffung tatsächlich durchzuführen ist, auch tatsächlich zur Verfügung stehen muss ([187. Vergleichende Prüfung](#))

► Abwasser

- Stromverbrauch durch Energiemanagement senken, etwa durch Erneuerung der Belüftungstechnik einschließlich Steuerungstechnik, Einsparung von Belüftungsbrücken oder landwirtschaftliche Nutzung des Klärschlammes ([180. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei bevorstehenden Sanierungen von Kläranlagen prüfen, ob die Anbindung an eine größere Anlage in der Umgebung technisch umsetzbar und wirtschaftlich ist ([190. Vergleichende Prüfung](#))
- Abwasserverbände haben ebenfalls eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in die Berechnung ihrer Umlagen aufzunehmen, sofern die Gebührenhoheit bei den Kommunen verbleibt. Tun sie das nicht, entziehen die Verbände den Mitgliedskommunen die Grundlage, diese kalkulatorischen Kosten in den Gebührenhaushalten zu berücksichtigen und über die Gebühren zu refinanzieren. Mittelbar werden hierdurch die Gebührenhaushalte der Mitgliedskommunen aus allgemeinen Deckungsmitteln subventioniert ([190. Vergleichende Prüfung](#))
- Landesseitige Förderung von Energiegutachten zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen nutzen ([190. Vergleichende Prüfung](#))
- Klärgas zur Stromerzeugung nutzen: Vernetzte Konzepte der Nutzung von Photovoltaik bieten ebenfalls weitere Möglichkeiten der Eigenversorgung und der Erzielung zusätzlicher Erträge durch Energieeinspeisung. Unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung sollten bei investiven Maßnahmen die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Eigenerzeugung von Energie (auch bei Abwasserverbänden) in Betracht gezogen werden ([190. Vergleichende Prüfung](#))

- Ergebnisverbesserungspotenziale lassen sich bei der Klärschlamm Entsorgung durch die Reduzierung der zu entsorgenden Klärschlammmenge (etwa durch Entwässerung) und die Wahl des Entsorgungswegs erzielen, soweit diese dem Abwasserverband zugänglich sind. Eine weitere Möglichkeit stellt die Neuverhandlung und Ausschreibung – mindestens verbandsintern oder möglichst verbandsübergreifend gebündelt – der Klärschlamm Entsorgungsverträge dar ([190. Vergleichende Prüfung](#))
- Die Notwendigkeit zur Festsetzung von kostendeckenden Gebühren im Bereich Abwasser ist gesetzlich verankert (§ 10 Absatz 2 KAG). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Reichen die Gebühren nicht zur Deckung der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten aus, folgt eine unnötige Belastung der allgemeinen Deckungsmittel zulasten anderer kommunaler Aufgaben ([siehe exemplarisch 211. Vergleichende Prüfung](#))
- Um notwendige Gebührenerhöhungen beim Abwasser innerhalb des Kalkulationszeitraumes vornehmen zu können, sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig (siehe exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Die Städte und Gemeinden haben sicherzustellen, dass die Vorgaben des KAG eingehalten und regelmäßig Voraus- und Nachkalkulationen erstellt werden. Dabei ist zu empfehlen, die Möglichkeit eines mehrjährigen Kalkulationszeitraums zu nutzen. Daraus resultiert der Vorteil, dass nicht in jedem Jahr erneut Gebührenkalkulationen erstellt werden müssen und somit personelle Ressourcen im Bereich der Finanzverwaltung gebunden werden ([187. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis bei der Vergabe der Gebührenkalkulation

Heuchelheim hatte die Gebührenkalkulation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zeitgleich an ein Unternehmen vergeben, welches die Kalkulation für einen dreijährigen Zeitraum erstellte. Zudem führt eine mehrjährige Kalkulation zu besseren Steuerungsmöglichkeiten und vermeidet vermehrte Anpassungen der Gebühren. Bei kleineren Kommunen mit geringeren Finanzvolumen in den Gebührenhaushalten – insbesondere bei gleichzeitig hoher Belastung der Finanzverwaltung infolge des Abbaus von Rückständen bei der

Jahresabschlussaufstellung – ist diese Handhabung sachgerecht. Nach einer Übergangszeit sollte die jeweilige Kommune spätestens aus eigener Kraft in der Lage sein, die erarbeiteten Kalkulationsmuster regelmäßig anzuwenden.

Somit hat ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum mit koordinierten Kalkulationszeitpunkten der einzelnen Gebührenhaushalte potenzielle Effizienzvorteile bei der Vergabe der Kalkulation an Dritte oder eine Arbeitsentlastung, wenn die Kommune bisher selbst kalkuliert. Wie das Beispiel Heuchelheim zeigt, hat die erstmalige Vergabe der Kalkulation an Dritte den zusätzlichen Vorteil, dass die Erarbeitung der Kostenstrukturen und der Kalkulationsmuster keine zusätzlichen Kapazitäten der Kommune bindet. Später sind diese Instrumente für den nächsten Kalkulationszeitraum reproduzierbar und können mit aktuellen Daten wiederverwendet werden. Ebenso ist dieses Kalkulationsmuster für die jährliche notwendige Nachkalkulation durch die Übernahme der Rechnungsergebnisse anwendbar.

Ansicht 13: Gute Praxis bei der Vergabe der Gebührenkalkulation

- Angemessene kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals und der Internen Leistungsverrechnung (ILV) bei der Gebührenberechnung für Abwasser berücksichtigen ([217. Vergleichende Prüfung](#))
- Mit der Ausgliederung des Gebührenhaushalts Abwasser in Form von Eigenbetrieben und Zweckverbänden verlieren kleinere Gemeinden (insb. Landgemeinden) die Möglichkeit, Beschäftigte durch weitere Verwaltungsaufgaben besser auszulasten. Die Personalaufwendungen können geringer ausfallen, wenn die Verwaltung des Bereichs Abwasser in der Kernverwaltung bleibt. So kann vorhandenes Personal besser ausgelastet werden (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei der Ausgliederung des Bereichs Abwasser auf Eigenbetriebe und Eigengesellschaften kostendeckende Gebühren nicht aus dem Blick verlieren: Anders als ein ausgeglichener Gebührenhaushalt nach KAG, bei dem unter anderem kalkulatorische Größen zu berücksichtigen sind, wird bei Ausgliederungen regelmäßig auf ein ausgeglichenes Jahresergebnis im handelsrechtlichen Jahresabschluss abgestellt. Mit der Einbeziehung von kalkulatorischen Größen kommt es folglich zu einem handelsrechtlichen

Überschuss im Eigenbetrieb oder in der Eigengesellschaft ([177. Vergleichende Prüfung](#))

- Im Bereich Abwasser können Kostenunterdeckungen der Vorjahre ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 KAG). Das KAG gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen (in Analogie s. Ansicht 12 für den Bereich Wasser)
- Bei Gebührenhaushalten mit langlebigen Investitionsgütern ist zu erwägen, die in der Kalkulation anzusetzenden Abschreibungen auf Basis voraussichtlicher Wiederbeschaffungszeitwerte vorzunehmen. Auf diese Weise ergibt sich durch die Umwandlung von gebundenem Kapital in disponierbares Kapital, mit dem die Ersatzbeschaffung mit daran sich anknüpfender erneuter Abschreibung finanziert wird, ein ständiger substanzerhaltender Kreislauf. Aus dieser Zweckbestimmung folgt, dass das Kapital in dem Zeitpunkt, in dem die Ersatzbeschaffung tatsächlich durchzuführen ist, auch tatsächlich zur Verfügung stehen muss ([187. Vergleichende Prüfung](#))

Gesplittete Abwassergebühren

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel ist die Erhebung der Abwassergebühren ausschließlich nach dem Frischwassermaßstab nur dann mit dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung vereinbar, wenn die Gemeinde nachweist, dass

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

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

Zum Nachweis der Geringfügigkeit sind die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung zu ermitteln. Der Nachweis der Vergleichbarkeit setzt die Definition eines „Regeltyps“ von Grundstücken voraus, auf denen vergleichbare Entwässerungssituationen vorliegen. Im Anschluss ist der Anteil der Grundstücke mit vom „Regeltyp“ abweichenden Entwässerungsverhältnissen zu berechnen. Liegt dieser Anteil über zehn Prozent aller zu entwässernden Grundstücke, ist nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit eine Einheitsgebühr unzulässig ([230. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 14: Gesplittete Abwassergebühren

► Abfall

- Kostendeckende Gebühren im Bereich Abfall erheben: Reichen die Gebühren nicht zur Deckung der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten aus, folgt eine unnötige Belastung der allgemeinen Deckungsmittel zulasten anderer kommunaler Aufgaben (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Vereinnahmung von Vermarktungserlösen aus der Verwertung von Papier, Pappe und Kartonagen (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei der Restabfalleinsammlung das abfallwirtschaftliche Angebot, hinsichtlich des 'Abfuhrhythmus' / der Abfuhrhäufigkeit, mit dem Ziel der Optimierung der Wirtschaftlichkeit hinterfragen (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Kritische Hinterfragung von flächendeckenden Vollserves, bei denen Abfallbehälter von den Grundstücken und nicht vom Straßenrand aufgenommen werden. Das gilt für alle Behälterabfahren (Restabfall, Bioabfall, Papier/Pappe/Kartonagen) gleichermaßen. Teilservices können ausreichend sein (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Müllheizkraftwerke für die Rest- und Sperrmüllentsorgung nicht überdimensionieren. Es sollte eine Vollauslastung angestrebt werden (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Je Abruf einer Sperrmülleinsammlung eine mengenunabhängige Logistikpauschale erheben. Das führt tendenziell zu höheren Sperrmüllmengen je Abruf, was die Einsammlung günstiger macht (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (kalkulatorische Zinsen) in der Gebührenkalkulation vornehmen (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Zinserlöse sowie Gewinne aus Betrieben gewerblicher Art nicht kostenmindernd in den Gebührenkalkulationen ansetzen. Sie können zur Entlastung des allgemeinen Haushaltes eingesetzt werden (172. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

12. Produktbereich 12 | Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV

Die Leistungen des Produktbereichs 12 – Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Potenziale für Ergebnisverbesserungen bestehen hauptsächlich durch Effizienzsteigerungen, kaum durch den kompletten Wegfall einzelner freiwilliger Aufgaben.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Straßen

- Regelmäßige Neuausschreibung der Straßenbeleuchtung unter dem Ziel der Energieeinsparung ([180. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis bei der Vergabe von Energielieferverträgen

Aufgrund der konsequenten Bündelung und regelmäßigen Neuvergabe der Energielieferverträge stellte Nidderau den Erhalt eines günstigen Bezugspreises zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bei der Straßenbeleuchtung sicher. Die Vertragsbedingungen werden aktiv gestaltet ([180. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 15: Gute Praxis bei der Vergabe von Energielieferverträgen

- Der Aufbau eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements kann den effizienten Einsatz der Finanzmittel erhöhen. Notwendige Grundlage ist eine Zustandserfassung und -bewertung des gesamten Straßennetzes. Die Umsetzung kann ggf. mittels Tabellenkalkulationsprogramm erfolgen ([192. Vergleichende Prüfung](#))
- Zur Wahrung der Verkehrssicherungspflicht ist zu gewährleisten, dass Kontrollen regelmäßig und in angemessenen Zeitabständen vorgenommen sowie in Kontrollbüchern beweiskräftig dokumentiert werden. Liegen diese Unterlagen nicht vor, ist im Schadensfall von einem Organisationsmangel auszugehen. Mangelhafte Organisation kehrt die Beweislast zu Ungunsten der Kommune um. Um der Verkehrssicherungspflicht zu genügen, sind regelmäßige Straßenbegehungen und eine beweiskräftige Dokumentation der Kontrollen empfehlenswert ([192. Vergleichende Prüfung](#))

Kommunen, die trotz beitragsfähiger Maßnahmen keine Beiträge erheben, zu empfehlen, künftig konsequent Straßenbeiträge zu erheben. Bei einem Verzicht auf diese Finanzierungsmöglichkeit sind die Mittel durch allgemeine Haushaltsmittel zu subventionieren ([192. Vergleichende Prüfung](#))

- Investitionsmaßnahmen zeitnah nach Abschluss schlussrechnen und satzungsmäßige Beiträge (keine zu niedrigen Beiträge) erheben ([207. Vergleichende Prüfung](#))
- Aus wirtschaftlichen Aspekten ist der Einsatz von Universalfahrzeugen (können im Sommer für den Straßenbetriebsdienst und im Bedarfsfall für den Winterdienst umgerüstet werden) im Winterdienst als sinnvoll zu erachten. Grundsätzlich sollte je 30 Kilometer Straßennetz ein Fahrzeug für den Winterdiensteinsatz vorgehalten werden. Dieser Wert kann je nach topografischer Lage der Kommune stark variieren ([192. Vergleichende Prüfung](#))
- Prüfen, ob die Vergabe des Winterdienstes an externe Leistungsanbieter wirtschaftliche Vorteile erbringt, zum Beispiel, weil die Vorhaltung nur temporär benötigter Winterdienstausrüstung entfällt ([197. Vergleichende Prüfung](#))
- Aufgrabungen unter Angabe der Lage, des Materials, der Ausprägung sowie des Ausführungszeitraums dokumentieren und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist auf Mängel prüfen, um etwaige Schäden an die bauausführenden Firmen zu melden. Die Kontrolle von Aufgrabungen im Straßennetz ist nicht nur in Bezug auf die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen wichtig, sondern auch zur Sicherstellung einer langen Nutzungsdauer von Bedeutung ([192. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei der Festlegung von Erhaltungsstrategien spielt die Dauer des Betrachtungszeitraums eine wesentliche Rolle. Werden notwendige Erhaltungsmaßnahmen nicht durchgeführt, sondern auf die Zukunft verschoben, kann sich der Substanzverzehr beschleunigen und die Straße einen schlechten oder unbrauchbaren Zustand erlangen ([192. Vergleichende Prüfung](#))

► Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs sind nach § 5 Abs. 1 ÖPNVG die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des ÖPNV als Selbstverwaltungsaufgabe wahr. ÖPNV-Leistungen von kleineren Gemeinden sind freiwilliger Natur. Ihre Aktivitäten im Bereich ÖPNV ist mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen (vgl. exemplarisch [177. Vergleichende Prüfung](#))

Zur Effizienzsteigerung beim ÖPNV gibt es mehrere Ansätze:

- Zu kurze Laufzeiten der Verträge oder zu geringe Leistungsvolumina in den vergebenen Linienbündeln können zu höheren Kosten der Verkehrsleistungen führen. Beides ist daher zu vermeiden ([205. Vergleichende Prüfung](#))
- Im Fall von Leistungsstörungen sollte die betreffende Nahverkehrsorganisation:
 - zunächst auf Vertragserfüllung bestehen,
 - sich grundsätzlich nicht auf Zahlungen an ein Verkehrsunternehmen einlassen, die sie nicht vertraglich schulden und
 - sich Prüf- und Rückforderungsbefugnisse vorbehalten, wenn sich solche Zahlungen nicht vermeiden lassen und eine eigene nachträgliche Prüfung vornehmen, um eventuell zu viel gezahlte Mittel zurückzufordern ([205. Vergleichende Prüfung](#))
- Einzelne Landkreise leisten einen höheren Beitrag an die Nahverkehrsorganisation, als zum Verlustausgleich nötig ist. Diese Überzahlungen stellen Ergebnisverbesserungspotenziale dar, wenn zukünftig nur noch die Verluste ausgeglichen werden. Die Überzahlung führt hingegen zu einer hohen Rücklage innerhalb der Nahverkehrsorganisation, während die Landkreise sich teilweise am Kapitalmarkt refinanzieren müssen. Aufgrund der direkten Zahlungen auch von kreisangehörigen Gemeinden handelt es sich zudem um eine über die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage hinausgehende gesonderte Zahlungspflicht für Aufgaben, die über die Kreisumlage hätten finanziert werden müssen. Es ist daher zu empfehlen, die zu hohen Zahlungen zurückzuführen und eine Neuordnung der Finanzierungsstruktur ausgerichtet am tatsächlichen Bedarf zu prüfen ([205. Vergleichende Prüfung](#))

13. Produktbereich 13 | Natur- und Landschaftspflege

Die Leistungen des Produktbereichs 13 – Natur- und Landschaftspflege – sind bei allen Kommunen größtenteils durch die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben gekennzeichnet. Gleichwohl spielen im Produktbereich 13 Standards (z.B. in Bezug auf den Anspruch an die Grünpflege) eine große Rolle für die Höhe der entstehenden Aufwendungen.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Friedhof

- Grundsätzlich sind kostendeckende Gebühren im Bestattungswesen zu kalkulieren und zu erheben. Reichen die Gebühren nicht zur Deckung der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten aus, folgt eine Belastung der allgemeinen Deckungsmittel zulasten anderer kommunaler Aufgaben. Der Friedhofsbereich zeichnet sich allerdings durch einen hohen Grünanteil aus und erfüllt damit auch zusätzlich Erholungs- und Freizeitfunktionen, einen denkmalpflegerischen Wert und eine ökologische Funktion. Kommentierungen zum KAG sehen vor, dass der sogenannte „grünpolitische Wert“ nicht in die Friedhofsgebühren einfließen darf und dies bei der Gebührenkalkulation entsprechend zu berücksichtigen ist. Ein Kostendeckungsgrad im Fünf-Jahresdurchschnitt beim Bestattungswesen von mindestens 80 Prozent wird von der Überörtlichen Prüfung daher nicht beanstandet ([210. Vergleichende Prüfung](#))
- Angemessene kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals beim Friedhofs- und Bestattungswesen berücksichtigen ([209. Vergleichende Prüfung](#))
- Um notwendige Gebührenanpassungen beim Friedhof innerhalb des Kalkulationszeitraumes vornehmen zu können, sind regemäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig (siehe exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Die Abstellung von Bauhofpersonal für Serviceleistungen bei Bestattungen stellt eine vermeidbare Beeinträchtigung der betrieblichen Abläufe dar. Zum einen entstehen Rüstzeiten durch den Kleidungswechsel vor und nach der Bestattung,

zum anderen finden Bestattungen häufig außerhalb der Betriebszeiten der Bauhöfe statt und der angefallene Zeitaufwand ist während der Betriebszeiten auszugleichen. Daher ist zu empfehlen, diese Leistungen als nicht originäre Bauhofleistungen aus dem Leistungsangebot herauszunehmen und Bestattungsunternehmern zu überlassen ([197. Vergleichende Prüfung](#))

► Kommunalwald

- In Abhängigkeit von strukturellen Merkmalen des jeweiligen Gemeindewaldes, der Konkurrenz und des Bevölkerungsumfeldes kann ein Bestattungswald eine zusätzliche Ertragsquelle aus dem Waldeigentum darstellen. Sollte die Einrichtung auf Eigentumsflächen der Gemeinde nicht möglich sein, kann die Mitwirkung über die Trägerschaft auch auf fremdem Eigentum wirtschaftlich erfolgreich sein ([232. Vergleichende Prüfung](#))
- Mit neuen Geschäftsfeldern wie der Bioenergie aus forstlichen Holzabfällen, der Windkraftnutzung und Bestattungswäldern bestehen Potenziale zur Erzielung von zusätzlichen Erträgen ([232. Vergleichende Prüfung](#))
- Die energetische Selbstnutzung von Waldrestholz ist anzustreben. So sollten in waldreichen Gebieten die Möglichkeiten einer Nahwärmanlage mit eigenem Waldrestholz als Energieträger zur Versorgung von kommunalen und privaten Gebäuden in Betracht gezogen werden ([232. Vergleichende Prüfung](#))
- Der Digitalisierung kommt in der Forstwirtschaft zunehmend eine große Bedeutung zu. Digitalisierung ermöglicht effizientes, standardisiertes und transparentes Handeln im Forstbereich. Die Grundlage der Digitalisierung im Forstbereich bilden geodatenbasierte Forstbetriebsinformationen. Durch die geodatenbasierte Digitalisierung innerhalb der kommunalen Aufgabenbereiche können vielfältigste Informationen mittels Geoinformationssystemen (GIS) erfasst, dokumentiert und zwischen Beteiligten bereitgestellt werden ([232. Vergleichende Prüfung](#))
- Kalamitätsflächen können durch Windwurf, Trockenheit, Schädlingsbefall und der damit einhergehenden Räumung der Fläche entstehen. Zukünftig gilt es, diese Flächen nachhaltig und orientiert an möglichen zukünftigen Wetter- und Klimaereignissen oder -szenarien zu bewalden. Es ist ein Fokus auf diejenigen

Baumkulturen zu setzen, die auf die klimatische Entwicklung ausgerichtet sind. Sie sind in einem entsprechenden Forst-Betriebsplan zu berücksichtigen ([232. Vergleichende Prüfung](#))

Digitalisierung bei der Baumartenwahl als Hilfsmittel im Umgang mit dem Klimawandel

Alle Waldbesitzer, unabhängig von der aktuellen Kalamitätslage stehen vor der Herausforderung, dem Klimawandel mit einer passenden Strategie zu begegnen. Die Entscheidung für eine zukunftsfähige Baumart ist ohne Einbeziehung der künftigen klimatischen Entwicklung in einem Zeithorizont von 100 Jahren schwierig.

Für Hessen hat die Nordwestdeutsche forstliche Versuchsanstalt verschiedene zukünftige Klimaszenarien mit Bodendaten kombiniert und hieraus Empfehlungen für die zu verwendenden Baumarten entwickelt. Sie stellt eine App und GIS-gestützte Software zur Verfügung, die es jedem Waldbesitzer ermöglicht, die Empfehlungen für den jeweiligen Standort abzurufen und eine Auswahl standortgerechter Bäume anzeigen zu lassen.

Bei Aufforstungsmaßnahmen empfiehlt sich die Nutzung dieser Daten. Diese Erkenntnisse sollten auch in den Forst-Betriebsplan einfließen ([232. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 17: Digitalisierung bei der Baumartenwahl als Hilfsmittel im Umgang mit dem Klimawandel

- Den regulären Holzeinschlag am Marktpreis ausrichten. Ungeachtet der Höhe der Marktpreise sollten mit Borkenkäfern befallene Bäume schnellstmöglich aus dem Wald entfernt werden, um eine Ausbreitung des Borkenkäfers zu reduzieren/ zu verlangsamen. Schäden am Waldbestand sollen so verhindert werden ([232. Vergleichende Prüfung](#))
- Trotz der Komplexität des Antragswesens die forstlichen Förderungen in ihrem vollen Umfang nutzen. Hierbei sollten die Beratungsleistungen der Forstämter gemäß § 1 der Verordnung über die fachliche Betreuung des Körperschaftswaldes aktiv von den Kommunen genutzt und eingefordert werden ([232. Vergleichende Prüfung](#))

► Grünpflege

- Festlegungen zur Anlage, zum Erhalt und zur Pflege von öffentlichen und privaten Grünflächen können die Kommunen selbst mit kommunalen Satzungen vornehmen. Über Gestaltung (auch Materialwahl und räumliche Anordnung im Gemeindegebiet) und Pflege/Unterhaltung sollten in der Planungsphase verpflichtende Angaben enthalten sein, um Folgekosten zu reduzieren (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Die Gestaltung der Grünflächen und die Nutzungsabsichten sollten im Einklang sein. Dazu ist der Nutzungsdruck zu beachten. Nutzungsdruck entsteht durch regelmäßig hohes Besucheraufkommen und wiederholte Extrembelastungen durch Feste, insbesondere mit technischen Aufbauten (Fahrgeschäfte, Stände, Zelte etc.) und andere Veranstaltungen. Dies verursacht erhöhten Aufwand durch Abnutzung (beispielsweise der Grasnarbe), Vandalismus und Müllbeseitigung im Bereich der Pflege und Unterhaltung von kommunalen Grünflächen. Sollten alternative Standorte für Veranstaltungen nicht realisiert werden können, sind geeignete temporäre oder dauerhafte Oberflächenbefestigungen zu prüfen. Darüber hinaus sollten die Veranstalter an den Wiederherstellungsaufwendungen beteiligt werden, sodass die Aufwendungen der Kommune für die immer wiederkehrende Herstellung der Rasenflächen minimiert werden können (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Grünflächen sollten definierten Objektarten und Pflegeklassen zugeordnet werden. Eine „Integrierte Grünflächenpflegeplanung“ auf Basis eines Grünflächeninformationssystems (GRIS), welches die qualitativen Aspekte und Anforderungen an die einzelnen Grünflächen verknüpft sowie Pflegeklassen und -intensitäten mit den anfallenden Pflegekosten definiert, ist zu empfehlen. Durch eine dokumentierte Grünflächenpflegeplanung wird die Basis für transparentes, nachhaltiges und zielorientiertes Verwaltungshandeln geschaffen (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

- Um dem hohen Stellenwert der Baumpflege und -unterhaltung gerecht zu werden, ist es notwendig, Dienstanweisungen bezüglich der Verkehrssicherheit an Bäumen zu erlassen. Organisationsverschulden, mithin Schadenersatzforderungen sollen gar nicht erst entstehen. Ein vollständiges digitales Baumkataster dient dabei der rechtssicheren Dokumentation aller jeweils notwendigen Verfahrensschritte zur Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei der Grünflächenpflege sind Controlling-Kennzahlen sinnvoll. Zumindest die Kennzahl „Aufwendungen für Grünflächenpflege in Euro je Quadratmeter“ – besser Kosten – je Objektart ist zu nutzen. Die jeweiligen Kennzahlen, über eine gewisse Zeit betrachtet, geben Hinweise auf möglichen Handlungsbedarf. Beispielsweise lassen sich Kostensteigerungen in einzelnen Objektarten zeitnah identifizieren, um gegebenenfalls frühzeitig gegensteuern zu können (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Im Einzelfall und abhängig von der Objektart ist die Pflege von kommunalen Grünflächen über ehrenamtliches Engagement von Privatpersonen möglich. Pflegeleistungen, die eine Fachkenntnis der Grünflächenpflege voraussetzen, können nicht an Dritte ohne Fachausbildung delegiert werden. Dies betrifft beispielsweise den Gehölzschnitt, das Wässern und die Unkrautbekämpfung. Zu empfehlen sind vor allem die Übertragung einfach gestalteter Flächen mit geringen Pflegeanforderungen, z. B. beim Mähen einfacher Rasenflächen (164. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Gute Praxis bei der Feld- und Wirtschaftswegeunterhaltung

Borken (Hessen) hatte mit den 15 ortsteilspezifischen Jagdgenossenschaften die Vereinbarung getroffen, dass die Aufwendungen für den Wegeunterhalt zu je 50 Prozent von der Stadt und der jeweiligen Jagdgenossenschaft getragen wurden. Die auszuführenden Maßnahmen legten die Jagdgenossenschaften fest. Dieses Modell hatte eine Minimierung des Nachfrageverhaltens zur Folge ([197. Vergleichende Prüfung](#))

Ansicht 18: Gute Praxis bei der Feld- und Wirtschaftswegeunterhaltung

14. Produktbereich 15 | Wirtschaft und Tourismus

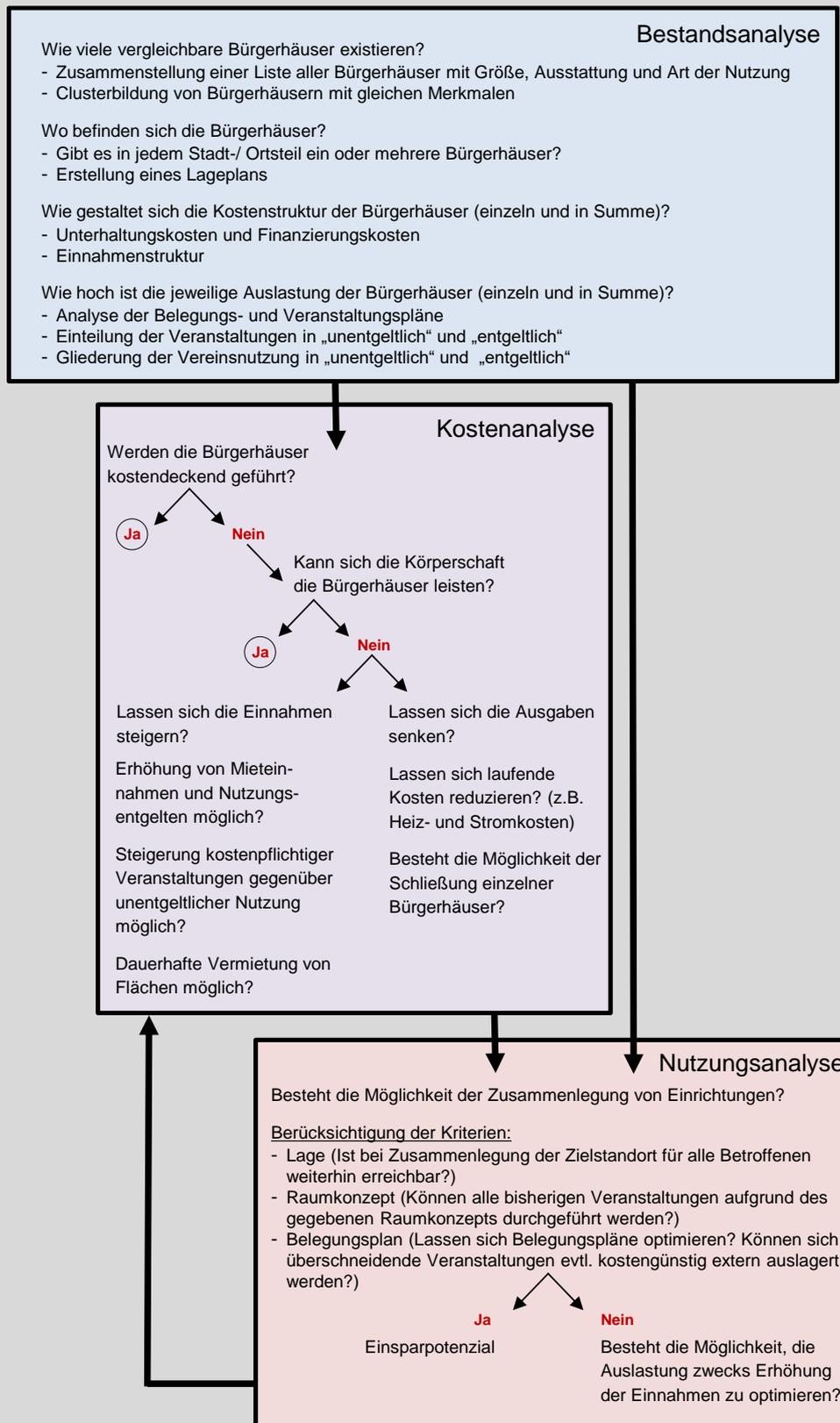
Der Produktbereich 15 – Wirtschaft und Tourismus – ist in Bezug auf die einzelnen dort erbrachten Leistungen für alle Kommunen komplett freiwillig. Die Förderung von freiwilligen Leistungen im Bereich Wirtschaft und Tourismus (Bürgerhäuser, Tourismusförderung usw.) ist mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang zu bringen.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Bürgerhäuser

- Abgleich und ggf. Senkung des Energieverbrauchs von Bürgerhäusern auf den Verbrauch gemäß VDI-Richtwert (VDI 3807). Die VDI-Richtlinie dient zum Vergleich von Verbrauchskennwerten mit den in der Richtlinie angegebenen Mittel- und Richtwerten. Auf dieser Grundlage kann eine Einsparoption abgeschätzt werden ([178. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei der Planung von neuen Investitionen im Bereich Bürgerhäuser/Dorfgemeinschaftshäuser und Mehrzweckhallen oder zur Identifizierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen sind Bestands-, Kosten- und Nutzungsanalysen empfehlenswert ([178. Vergleichende Prüfung](#))
- Anstreben, die Zahl der Veranstaltungen, für die Gebühren oder Nutzungsentgelte eingenommen werden, zu erhöhen und damit die Auslastung zu verbessern. Bei Vereinsnutzung die Vereine zumindest an den Betriebskosten beteiligen, um einen Anreiz zum Energie- und Wassersparen zu setzen ([178. Vergleichende Prüfung](#))
- Grundsätzlich sollten Kommunen in Erwägung ziehen, Liegenschaften, wie Bürgerhäuser, an Vereine zu übertragen und die Vereine zweckgebunden direkt zu fördern. Dadurch wird zum einen ein Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln der Vereine gesetzt und zum anderen die Flexibilität der Haushaltswirtschaft erhöht sowie eine zielgerichtete Steuerung der gemeindlichen Entwicklung gefördert ([187. Vergleichende Prüfung](#))

Entscheidungsbaum Bürgerhäuser



Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 19: Entscheidungsbaum Bürgerhäuser

► Sparkasse

- Über die Vertreter der Träger in den Verwaltungsräten Einfluss ausüben, um eine Einführung/Erhöhung der Gewinnabführung der Sparkasse zu erreichen ([174. Vergleichende Prüfung](#))
- Angemessene Zahlungen aus dem Bilanzgewinn der Sparkassen an ihre Träger: Sofern die rechtlich gebotene Eigenkapitalausstattung erreicht ist, sollten Gewinne der Sparkasse ausgeschüttet werden (nur ein Drittel des Jahresüberschusses der Sparkassen muss nach § 16 Abs. 3 Satz 1 SpkG HE den Rücklagen zugeführt werden. Die übrigen zwei Drittel sind damit für Abführungen grundsätzlich verfügbar). Die Mitglieder des Verwaltungsrats der Sparkasse sollten die Vorschläge des Vorstands zur Verwendung des Jahresüberschusses stets kritisch prüfen, insb. ob die Höhe der Zuführung zu den Rücklagen tatsächlich geboten ist ([215. Vergleichende Prüfung](#))

► Wirtschafts- und Tourismusförderung

- Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie Stadtmarketing mit der finanziellen Leistungsfähigkeit in Einklang bringen (vgl. exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Prüfen, ob die Übertragung der Tourist-Information an einen Verein möglich/wirtschaftlich ist oder in interkommunaler Zusammenarbeit gemeinschaftlich betreiben ([198. Vergleichende Prüfung](#))
- Liegen die entsprechenden Voraussetzungen vor, Tourismusbeiträge erheben ([222. Vergleichende Prüfung](#)). Der Tourismusbeitrag kann für die Kommune zu einer einfachen und deutlichen finanziellen Verbesserung führen ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Ausschlaggebend für die Einnahmepotenziale einer Kommune im Bereich Tourismus ist, ob es touristische Anziehungspunkte gibt und wie stark sie als Besuchermagnet wirken. Dagegen führen Ausgaben in den Tourismus (Tourismusinput) nicht in gleicher Größe zu einer Steigerung der direkten und indirekten Einnahmen ([229. Vergleichende Prüfung](#))

Potenzielle Wertschöpfung für die Kostendeckung einer Vollzeitkraft im Bereich Tourismus

Stellt eine Kommune eine Vollzeitkraft für die Vermarktung und Betreuung der touristischen Angelegenheiten der Kommune ein (Annahme: Jahresgehalt von jährlich 55.500 Euro), so müssen in der Kommune im Tourismusbereich Umsätze in Höhe von 5,5 Millionen Euro erzielt werden, um die Kosten bei einem potenziellen Rückfluss von einem Prozent für die Kommune zu decken. Die Ermittlung der potenziellen Wertschöpfung zeigt, inwieweit eine Kommune von Umsätzen im Tourismusbereich profitiert ([229. Vergleichende Prüfung](#)).

Ansicht 20: Potenzielle Wertschöpfung für die Kostendeckung einer Vollzeitkraft im Bereich Tourismus

- Insgesamt empfiehlt es sich, vor Ausgaben und Investitionen in den Tourismusbereich eine Wirtschaftlichkeitsanalyse, insbesondere auch unter dem Aspekt der Wertschöpfung, durchzuführen und sich darauf zu beschränken, die vorhandenen Anziehungspunkte zu nutzen. Dabei sollte sich die Kommune an den Vorgaben des Landes zur Strategie für den Tourismus im ländlichen Raum in Hessen orientieren und sofern möglich den Kur- oder Tourismusbeitrag erheben ([229. Vergleichende Prüfung](#))
- Bei Investitionen im Bereich Tourismus prüfen, inwieweit Maßnahmen gefördert werden können – etwa durch die Europäische Union, den Bund oder das Land Hessen ([229. Vergleichende Prüfung](#))

► Sonstige Leistungen im Produktbereich 15

- Verpachtung oder Verkauf kommunaler Hotels inklusive der zugehörigen Grundstücke ([193. Vergleichende Prüfung](#))
- Campingplätze ggf. zusammen mit etwaigen Badeseen (Produktbereich 8) zusammenhängend betreiben / verpachten und damit eventuell Überschüsse für die Kommune erzielen ([221. Vergleichende Prüfung](#))

15. Produktbereich 16 | Allgemeine Finanzwirtschaft

Der positive Saldo aus den Erträgen und Aufwendungen im Produktbereich 16 dient der Deckung von nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen der anderen Produktbereiche. Je höher der positive Saldo ausfällt, desto mehr allgemeine Deckungsmittel stehen für die Aufgabenwahrnehmung der Produktbereiche 1 bis 15 zur Verfügung.

Im Folgenden werden Konsolidierungsmaßnahmen für typische Produkte des Produktbereiches referiert.

► Verschuldung

- Geldschulden vermeiden, um zu verhindern, dass diese über den Zinsaufwand zum Motor ihrer eigenen Entwicklung werden ([177. Vergleichende Prüfung](#))
- Beobachtung der Zinssätze im lang- und kurzfristigen Bereich, um rechtzeitig Maßnahmen bei sich verändernden Rahmenbedingungen einleiten zu können und das Finanzierungsrisiko zu vermeiden (161. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei der Aufnahme von Investitionskrediten und auch von Liquiditätskrediten (mindestens zwei) Vergleichsangebote einholen. Das ist Voraussetzung, um möglichst günstige Zinssätze zu erhalten (165. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

► Kommunalsteuern

- Erhöhung der Realsteuerhebesätze von Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer. Zumutbar sind hier für defizitäre Kommunen jedenfalls alle Steuersätze, die andere Kommunen in Hessen in vergleichbarer Lage ihren Einwohnern gewöhnlich bereits abverlangen ([186. Vergleichende Prüfung](#))
- Liegen die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer unterhalb der Nivellierungshebesätze nach dem HFAG, verzichten die Städte und Gemeinden hierdurch nicht nur auf Steuererträge. Ebenfalls führt dies durch die Methodik des kommunalen Finanzausgleichs zu weiteren finanziellen Nachteilen. So wird ihre Realsteuerkraft auf Grundlage der Nivellierungshebesätze berechnet.

Dadurch wird rechnerisch unterstellt, dass die Hebesätze höher sind als sie tatsächlich sind. Niedrige tatsächliche Steuersätze führen nicht zu höheren Finanzausweisungen. Einen Nachteil gibt es bei der Kreis- und Schulumlage (bei kreisangehörigen Gemeinden) sowie der LWV- und Krankenhaus-Umlage (bei kreisfreien Städten). Liegen die tatsächlichen Hebesätze der Kommune über den Nivellierungshebesätzen, werden die positiven Unterschiedsbeträge nicht nachteilig berücksichtigt ([222. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis durch Beschluss einer Nachhaltigkeitssatzung

Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Taunusstein hatte im Jahr 2014 eine Nachhaltigkeitssatzung beschlossen. Unter der Maxime der Generationengerechtigkeit wird zum Ausgleich eines negativen ordentlichen Ergebnisses oder zur Verhinderung einer Nettoneuverschuldung ein Generationenbeitrag erhoben (Erhöhung der Grundsteuer B). Zum Abbau von kumulierten Defiziten aus den Vorjahren wird mindestens ein Generationenbeitrag von 50 Prozentpunkten auf die Grundsteuer B erhoben. Erwirtschaftet die Stadt einen Überschuss, wird der Generationenbeitrag unter Wahrung der oben genannten Vorgaben (Haushaltsausgleich, keine Nettoneuverschuldung und Abbau der kumulierten Fehlbeträge) gesenkt und damit die Grundsteuer B reduziert. Allen Städten und Gemeinden ist zu empfehlen, ebenfalls eine Nachhaltigkeitssatzung zu beschließen, um so die Bürger transparent und nachhaltig bei den Entscheidungsprozessen kostenintensiver Maßnahmen einbinden zu können (Lage der Kommunalfinanzen im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Ansicht 21: Gute Praxis durch Beschluss einer Nachhaltigkeitssatzung

- Bis zu einem Gewerbesteuerhebesatz von 400 Prozent können Gemeinden zusätzliche Erträge generieren, ohne dabei die Gewerbebetreibenden in Personen- und Einzelunternehmen wegen der Anrechenbarkeit nach § 35 Absatz 1 EStG zu belasten ([177. Vergleichende Prüfung](#) mit Nennung des damals gültigen Hebesatzes von 380 Prozent)
- Abhängigkeiten von der Gewerbesteuer können sich in verschiedenen Ausprägungen zeigen: volatiles Steueraufkommen, ein hoher Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Jahreserträgen oder die Abhängigkeit von

einzelnen wenigen Gewerbesteuerzahlern. Im Rahmen der 217. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ wurde das Modell einer „Sonderrücklage Gewerbesteuer“ zur Abfederung von daraus resultierenden Steuerschwankungen erarbeitet ([217. Vergleichende Prüfung](#))

- Bemisst sich die Zweitwohnungsteuer nach der sogenannten „Jahresrohmiere“, 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 ([Lage der Kommunalfinanzen im Kommunalbericht 2021](#))
- Neben der Steuererzielung auf Grundlage der Zweitwohnungssteuer erhoffen sich manche Gemeinden weitere monetäre Anreize: Einwohnerwachstum wirkt sich positiv auf die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich aus. Das kann für einzelne Städte und Gemeinden ebenfalls ein Grund sein, eine Zweitwohnungsteuer einzuführen. Das erscheint bei denjenigen Grenzfällen als tatsächlich möglich, wenn dies unter den melderechtlichen Vorgaben als zulässig erscheint. ([Lage der Kommunalfinanzen im Kommunalbericht 2021](#))

► **Sonstige Leistungen im Produktbereich 16**

- Bei ausgereichten Darlehen ist auf eine angemessene Verzinsung gemäß § 108 Abs. 2 HGO zu achten (165. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Bei übernommenen Bürgschaften eine marktübliche Provision anstreben und die Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners vereinbaren (165. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)
- Die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen für Dritte ist nur zulässig, wenn der Dritte anstelle der Kommune Aufgaben erfüllt. Das Risiko einer Inanspruchnahme der Kommune soll so gering wie möglich gehalten werden. Entsprechend der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme hat die Kommune zu entscheiden, ob finanzielle Vorsorge durch Bildung einer

Rückstellung zu treffen ist oder eine Angabe im Anhang ausreicht ([Lage der Kommunalfinzen im Kommunalbericht 2022](#))

- Kommunen sind verpflichtet, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Die rechtzeitige Aufstellung von Jahresabschlüssen ist notwendig, um bei politischen Entscheidungen auf vollständige Informationen zugreifen und nötigenfalls Anträge auf Mittel aus dem Landesausgleichsstock stellen zu können (160. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

Teil 2

Produktbereichsübergreifende Konsolidierungsansätze

1. Wirkungsorientierte Steuerung

Notwendige Instrumente im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung sind aufbauend auf dem doppischen Rechnungswesen insbesondere:

- ein strategisches Zielsystem, welches kommunale Handlungsfelder und die künftige Ausrichtung der Kommune definiert,
- ein Produkthaushalt, der im Rahmen von Produktbeschreibungen die strategischen Zielvorgaben in operative Haushaltsziele umsetzt und mittels Kennzahlen die Zielerreichung messbar macht,
- eine Budgetierung, welche die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zur Zielerreichung definiert,
- ein standardisiertes Berichtswesen, das empfängerorientiert über die Haushaltslage und Zielerreichung informiert und
- eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), welche eine differenziertere Betrachtung bestimmter kommunaler Leistungen (Bauhof und Gebührenhaushalte) und deren Kosten ermöglicht. Die KLR dient neben der Haushaltsrechnung einer tiefer gehenden Analyse zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sowie deren Preiskalkulation in ausgewählten kommunalen Aufgabenbereichen (161. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2013, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

2. Haushaltssicherungskonzept

Die Anpassung des Haushaltsrechts und der finanzaufsichtsrechtlichen Regelungen infolge der HESSENKASSE führte zu einer Aufwertung des Haushaltssicherungskonzeptes (§ 92a HGO).

Nachfolgende Inhalte sollten Bestandteil eines Haushaltssicherungskonzepts sein:

- Nennung der (durch die Kommune selbst beeinflussbaren) Ursachen für den unausgeglichenen Haushalt
- Nennung des prognostizierten Zeitraums, bis zu dem der Haushaltsausgleich wieder erreicht wird
- Verbindliche Festlegung des Konsolidierungsziels, mithin des durch die Konsolidierungsmaßnahmen herbeizuführenden Ergebnisverbesserungsvolumens in Euro je Maßnahme
- Installation eines Konsolidierungsmanagements, bestehend aus regelmäßigen unterjährigen Auswertungen von Kostenentwicklungen oder Analysen zur Abweichung vom Konsolidierungspfad auf Ebene der Einzelmaßnahmen. Hierzu gehört die Berichterstattung und Information der Gemeindevertretung als Grundlage für aktive Steuerung der Konsolidierungsbemühungen (auch Einleitung geeigneter Notfallmaßnahmen) (siehe exemplarisch 170. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2014, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt> und [186. Vergleichende Prüfung](#))

3. Forderungsmanagement

- Mit steigendem Alter von Forderungen steigt deren Ausfallrisiko. Forderungen sollten daher konsequent überwacht und gesteuert werden, um eine zeitnahe Realisierung zu erreichen und die Liquidität zu verbessern ([209. Vergleichende Prüfung](#))

Gute Praxis beim Forderungsmanagement

Die Gemeinde Kaufungen nimmt laufend anlassbezogen eine Niederschlagung von Forderungen vor und bucht die betreffenden Forderungen aus. Die Gemeinde hat die Zuständigkeit für die Stundung, die Niederschlagung und den Erlass von Forderungen in einer Dienstanweisung über die Veränderung von Ansprüchen (Stundung, Niederschlagung und Erlass von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Geldansprüchen) geregelt. In der Dienstanweisung hat sie die Zuständigkeit für Niederschlagungen geregelt und festgelegt, dass niedergeschlagene Forderungen unmittelbar nach der Entscheidung in Abgang zu stellen sind, in eine von der Gemeindekasse zu führende Kontrollliste (Niederschlagungsüberwachungsliste) aufzunehmen und laufend zu verfolgen sind. Eine Dokumentation (Zeitpunkt der Fälligkeit, Zeitpunkt der Niederschlagung und der Verjährung sowie die ausführliche Begründung) ist in der Akte vorzunehmen. Die Gemeindekasse ist nach der Dienstanweisung für die Überwachung der Niederschlagungsfälle sowie die Aktenführung verantwortlich und hat dem Bürgermeister im Abstand von einem Jahr eine Auflistung der noch offenen Forderungen mit kurzem Bericht über das Veranlasste vorzulegen ([209. Vergleichende Prüfung](#))

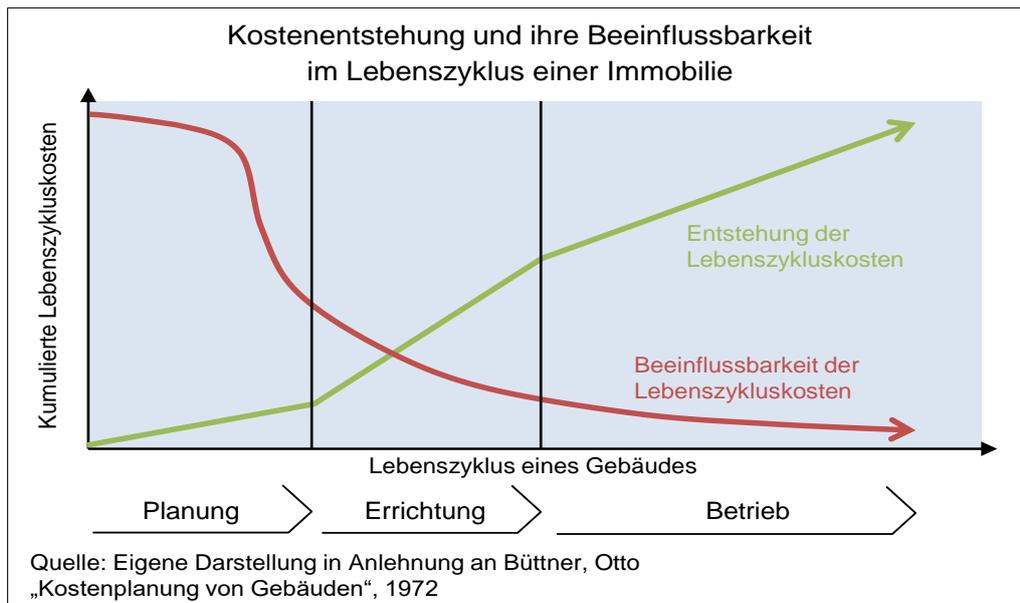
Ansicht 22: Gute Praxis beim Forderungsmanagement

- Installation eines Forderungsmanagements mit nachfolgenden Elementen ([186. Vergleichende Prüfung](#)):
 - Zentrale Forderungsübersicht
 - Dienstanweisung zum Mahnwesen
 - Implementation eines standardisierten Mahnprozesses
 - Dienstanweisung zu Zwangsmaßnahmen der Vollstreckung
 - Durchführung von Vollstreckungen

- Zusammenarbeit mit Inkassobüros oder anderen Dritten
- Wertberichtigung von Forderungen
- Reduzierung des Bestandes überfälliger Forderungen anstreben. Dabei ist eine priorisierte Bearbeitung hoher überfälliger Forderungen zielführend ([186. Vergleichende Prüfung](#))

4. Folgekostenbetrachtung

Investitionen sind häufig von erheblicher Bedeutung für die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Die Betrachtung der Lebenszykluskosten ist zu einem frühen Zeitpunkt relevant, da die Folgekosten in der Planungs- und Errichtungsphase am stärksten beeinflusst werden können. Dieser Zusammenhang ist in Ansicht 23 dargestellt ([226. Vergleichende Prüfung](#))



Ansicht 23: Kostenentstehung und ihre Beeinflussbarkeit im Lebenszyklus einer Immobilie

Daher sehen die haushaltsrechtlichen Regelungen für Investitionen von erheblicher Bedeutung die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen unter Berücksichtigung der Belastungen durch Folgekosten vor (etwa § 12 Absatz 1 GemHVO).

Vier Punkte sind in diesem Kontext zu empfehlen:

- Es obliegt den Gemeinden in ihrer Selbstverwaltung zu definieren, wann eine Maßnahme „von erheblich finanzieller Bedeutung ist“. Grundsätzlich ist eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung, wenn die Gesamt- und/oder Folgekosten der Maßnahme im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushalts und zur Größe der Gemeinde außergewöhnlich hoch sind ([226. Vergleichende Prüfung](#))
- Plan-Ist-Vergleich der Anschaffungs-/Herstellungskosten durchführen: Werden bei der Realisation von Investitionen Planüberschreitungen oder -unterschreitungen festgestellt, sind diese im Hinblick auf die Qualität der Planung nachzuverfolgen

und die Gründe hierfür zu dokumentieren. So lassen sich die Planungsgenauigkeit und die Höhe der in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel für künftige Investitionen optimieren und geeignete Steuerungsgrundlagen schaffen. Eine hohe Planungsgenauigkeit trägt außerdem dazu bei, dass die Kommunen einen Überblick über die ihnen tatsächlich zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel behalten.

- Plan-Ist-Vergleich der Folgekosten durchführen: Regelmäßige Plan-Ist-Vergleiche der Folgekosten erlauben eine Kontrolle. Werden außerdem gezielte Plan-Ist-Vergleiche auf Ebene der verschiedenen Positionen der Folgekosten (Betriebs-, Instandhaltungs-, Verwaltungs- und Personalkosten) angestellt, unterstützt die dadurch erhöhte Transparenz der Kostenstrukturen bei Planabweichungen die Identifikation von Ursachen.
- Folgekosten können im Lebenszyklus einer Immobilie ein Vielfaches der Investitionskosten erreichen. Dies lässt sich beispielsweise in Form eines Signalwerts veranschaulichen, der die Zahl der Jahre angibt, nach denen die nicht durch Erlöse der Einrichtung gedeckten durchschnittlichen jährlichen Folgekosten die Anschaffungs-/Herstellungskosten überschreiten. Signalwerte können Anhaltspunkte für Unwirtschaftlichkeit und Hinweise für die weitere Prüfung von Investitionen liefern.

Ohne Berücksichtigung von Folgekosten werden Entscheidungen für Investitionen auf nicht hinreichenden Informationsgrundlagen getroffen. Somit können die Entscheidungsträger die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen. Darüber hinaus fehlt ohne die Planung von Folgekosten jegliche Steuerungsgrundlage im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von geplanten Auszahlungen und Aufwendungen.

Zentral ist in jedem Fall, den Terminus der Folgekosten klar zu definieren, damit eine vernünftige Folgekostenberechnung überhaupt vorgenommen werden kann. Die Berechnung von Folgekosten kann entlang des in Ansicht 24 dargestellten Schemas erfolgen. Es dient der Beurteilung, inwieweit kommunale Einrichtungen so geführt werden, dass der öffentliche Zweck wirtschaftlich erfüllt wird und ist in Anlehnung an die DIN 18960 (Nutzungskosten im Hochbau) aufgebaut.

Ermittlung Folgekosten kommunaler Einrichtungen	
	Betriebskosten (Versorgung, Entsorgung, Reinigung etc.)
+	Instandsetzungskosten (Instandsetzung, Reparaturmaßnahmen)
+	Verwaltungs- und sonstige Kosten (alle sonstigen Kosten für den Betrieb der Einrichtung)
+	Personalkosten (betriebsspezifische Personalkosten)
=	Folgekosten I
+	Kalkulatorische Zinsen (bezogen auf indizierte Anschaffungs-/ Herstellungskosten)
=	Folgekosten II
+	Kalkulatorische Abschreibung (bezogen auf indizierte Anschaffungs-/ Herstellungskosten)
=	Folgekosten III
-	Erlöse
=	Folgekosten IV

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an DIN 18960

Ansicht 24: Ermittlung Folgekosten kommunaler Einrichtungen

- Folgekosten I setzen sich zusammen aus den Betriebskosten, den Instandsetzungskosten, den Verwaltungs- und sonstigen Kosten sowie aus den Personalkosten. Die Verwaltungs- und sonstigen Kosten beinhalten alle Kosten, die sich nicht den anderen Kategorien zuordnen lassen, wie Geschäftsausgaben, Gebühren oder andere nutzungsspezifische Kosten. In den Folgekosten sind interne Verrechnungskosten und Kosten für den Betrieb der Einrichtung enthalten.
- Für die Folgekosten II werden kalkulatorische Zinsen addiert, welche durch Anwendung eines festen Zinssatzes auf die indizierten Anschaffungs-/ Herstellungskosten berechnet werden. Der Zinssatz kann z.B. aus den durchschnittlichen Zinsen für zehnjährige deutsche Staatsanleihen ermittelt werden.
- Bei den Folgekosten III werden die kalkulatorischen Abschreibungen hinzugerechnet. Als Basis für die Berechnung der jährlichen kalkulatorischen Abschreibung werden die indizierten Anschaffungs-/Herstellungskosten verwendet.
- Die Folgekosten IV ergeben sich nach Abzug zurechenbarer Erlöse. Darunter fallen alle privat- und öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sowie Kostenerstattungen, Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und sonstige ordentliche Erträge ([178. Vergleichende Prüfung](#))

5. Baumanagement

Ein erfolgreiches kommunales Baumanagement verfolgt das Ziel, die Planung und Abwicklung eines Bauprojekts im Rahmen der vereinbarten Termine, Kosten und Qualität des Bauwerks sicherzustellen, sodass eine optimale Nutzung gewährleistet wird. Das (projektbezogene) Baumanagement ist integraler Bestandteil des (projektübergreifenden) Bauprojektmanagements. Dieses umfasst mit den delegierbaren und nicht-delegierbaren Bauherrenaufgaben die Gesamtheit aller Führungsaufgaben, der Führungsorganisation, der Führungstechniken und der Führungsmittel, die für die Abwicklung von Bauprojekten eingesetzt werden.

Als erfolgskritische Faktoren gelten dabei die nachfolgenden Punkte:

- Für den Umgang mit Risiken sind zum einen einfache projektbezogene Instrumente (etwa Risikochecklisten) sowie projektbezogene Elemente des Qualitätsmanagements (QM-Handbuch, QM-Pläne als Teil der Bauverträge, QM-Software) hilfreich.
- Förderlich ist bei allen Bauprojekten eine hinreichende Systematisierung zur Erhöhung der Einheitlichkeit und Zuverlässigkeit, die aufgrund der hohen Bedeutung für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune geboten ist. Zentral sind dabei Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Variantenuntersuchungen unter strikter Berücksichtigung von (projektbezogenen) Folgekosten und auf Basis einer angemessenen Datengrundlage. An dieser Stelle bedarf es ebenfalls der konsequenten Dokumentation und Kostenverfolgung.
- Eine hinlängliche Transparenz in Bezug auf die Kosten ist unumgänglich: Dazu gehören vollständige Kostenfeststellungen gemäß baufachlicher Standards (HOAI und DIN 276) für die einzelnen Bauprojekte, weil ansonsten kein Überblick über die Gesamtkosten der Bautätigkeit gegeben ist.
- Die Ermittlung von Folgekosten ist unverzichtbar, um in Wirtschaftlichkeitsvergleichen die für die Kommune passende Lösung auswählen zu können. Außerdem liegen keine belastbaren Grundlagen zur Planung und Steuerung der Projekte vor, wenn ausschließlich Errichtungskosten im Mittelpunkt der Investitionsentscheidungen stehen.

- Bei Investitionsentscheidungen geht es nicht vorwiegend darum, Bauprojekte wirtschaftlich umzusetzen, sondern deren gesamten Lebenszyklus zu betrachten. Daher sind frühzeitig bereits die vorbereitenden Maßnahmen der Investition bis hin zum Abriss oder der Umwidmung des Objekts einzubeziehen. Da die Beeinflussbarkeit der Kosten in der frühen Planungsphase am höchsten ist, sind bei der Bedarfsplanung und Beschlussfassung die weiteren, langfristig anfallenden Kostenarten (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten) zu berücksichtigen (lebenszyklusorientierte Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung von Umnutzung oder Rückbau).
- Baukostensteigerungen und Zeitüberschreitungen ergeben sich insbesondere aus Planungsänderungen und Auftragserweiterungen. In diesem Kontext sind organisatorische Defizite zu vermeiden: So helfen klare Regelungen über Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten, um Doppelarbeiten und Reibungsverluste an den Schnittstellen zu vermeiden. Vergaberichtlinien (Vergabedienstanweisungen) dürfen nicht lückenhaft eingeführt sein, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass die Prozesssicherheit der Arbeitsabläufe sinkt und die Aufgaben nicht rechts- und revisionssicher ausgeführt werden. Form sowie Inhalt der Bedarfsplanungen sollten branchenspezifischen Standards (etwa DIN 18205) entsprechen ([179. Vergleichende Prüfung](#))

6. Energiemanagement

Das Energiecontrolling sowie das operative und strategische Energiemanagement sollten integrale Bestandteile der Liegenschaftsverwaltung sein. Dazu gehören auch die Berücksichtigung von Eigenbetrieben und Mehrheitsbeteiligungen. Energiemanagement umfasst dabei alle Konzeptionen, Initiativen und Handlungen einer Kommune, die darauf abzielen, den Energieverbrauch in kommunalen Liegenschaften sowie innerhalb einer Kommune zu senken und durch regionale und dezentrale Energieerzeugung – insbesondere erneuerbarer Energien, oder Energiebeschaffung – die Energieversorgung sicherzustellen. Ein systematisch angegangenes Energiemanagement kann Beiträge für gesunde Kommunalfinanzen leisten. Dazu sind einige erfolgskritische Faktoren zu beachten:

- Vor der Frage der Optimierung des Energiebedarfes steht die Frage der inhaltlichen Notwendigkeit der einzelnen bestehenden Einrichtungen. Das gilt insbesondere bei freiwilligen Infrastrukturen, z.B. kommunalen Bädern. Hier ist zu fragen, ob diese überhaupt unter Berücksichtigung kommunaler Präferenzen, der demographischen Entwicklung und der finanziellen Leistungsfähigkeit weiterhin notwendig sind.
- Bei der Planung und der Auswahl von neuen Maßnahmen sind die Folgekosten in Bezug auf die energierelevanten Betriebskosten – vor dem Hintergrund einer anzustrebenden, nachhaltigen Verbrauchs- und Kostensenkung – zu berücksichtigen. Neben Energieeffizienzmaßnahmen spielt dabei der Einsatz erneuerbarer Energien aus der Region zur Deckung des verbleibenden Energiebedarfs eine Rolle. Auf diese Weise können der kommunale Haushalt langfristig entlastet, die lokale Wirtschaftskraft gefördert sowie Umwelt und Ressourcen geschont werden.
- Insgesamt sollten die Aufgaben des Energiemanagements gebündelt und miteinander verknüpft werden. Dabei sind Schnittstellen und Verantwortlichkeiten zu klären. Ansonsten sind fehlende Informationen und Doppelarbeiten die Folge. Eine Bündelung der Aufgaben im Energiemanagement einer Gesamtkommune – das heißt für die Kommune einschließlich ihrer Eigenbetriebe, Zweckverbände und Mehrheitsbeteiligungen – beispielsweise durch einen Energiebeauftragten kann an dieser Stelle ein bewährtes Mittel darstellen.

- Zentral ist die Einführung und Anwendung eines effektiven Energiecontrollings. Dazu gehört in jedem Fall die systematische und kontinuierliche Erfassung der Energieverbräuche. Ohne fundierte Datengrundlage ist eine zielgerichtete strategische Ausrichtung und operative Umsetzung des Energiemanagements nicht möglich. Ein effektives Energiecontrolling dient hingegen dem Energiemanagement als Steuerungsinstrument. Gerade für kleinere und mittelgroße Kommunen ist dafür grundsätzlich keine aufwendige Softwarelösung mit hohem Automatisierungsgrad erforderlich. Eine transparente Datenerfassung, Auswertung und Verwaltung, z.B. mittels eines datenverarbeitungsgestützten Tabellenkalkulationsprogramms kann bereits ausreichend sein.
- Es bedarf sowohl eines operativen als auch eines strategischen Energiemanagements: Unter operativem Energiemanagement sind alle betrieblichen und organisatorischen Maßnahmen zur Steuerung und Optimierung des Energieverbrauchs und seiner Kosten angesprochen. Ziel ist es in der bestehenden Gebäude- und Anlagenstruktur der kommunal genutzten Liegenschaften kontinuierlich Optimierungsmaßnahmen vorzunehmen, die den Energieverbrauch sowie die Energiekosten und Kohlenstoffdioxid-Emissionen senken. Ziel des strategischen Energiemanagements ist es hingegen, die Gebäude- und Anlagenstruktur im Rahmen einer langfristigen Optimierungsstrategie auf die Ziele und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune abzustimmen. Die Determinanten einer solchen Strategie zur Optimierung des Energieverbrauchs (Flächenveräußerung, Neubau, energetische Grundsanierung, Wechsel des Energieträgers) sind hierbei so zu verändern, dass die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgewirkungen optimiert werden.
- Bedeutend ist ebenfalls das Handlungsfeld „Gestaltung des lokalen und regionalen Energiemarkts“. Es beinhaltet alle Maßnahmen, um die lokalen und regionalen Marktbedingungen mit Blick auf alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgewirkungen des Energieverbrauchs für die kommunalen Interessen (Kostenreduktion, Kohlenstoffdioxid-Reduktion, Aufbau regionaler und regenerativer Kapazitäten zur Energieerzeugung) und die Interessen der Bürger (Versorgungssicherheit, Kostenreduktion, regionale Beteiligungsmöglichkeit) zu optimieren. Hierzu gehören auch Maßnahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung. Ziel ist es, die lokalen sowie regionalen Marktbedingungen

durch Maßnahmen auf der Angebotsseite (Beteiligung an Anlagen zur Erzeugung und Verteilung regenerativer Energie) und der Nachfrageseite, wie der Anschluss an ein lokales Nahwärme- oder Stromnetz, zu optimieren. Hierzu müssen die strategischen Grundlagen in diesem Betätigungsfeld vorliegen. Das sind integrierte Klimaschutzkonzepte, Potenzialanalysen für erneuerbare Energien, Quartierskonzepte und Bürgerbeteiligungsmodelle ([180. Vergleichende Prüfung](#))

7. Personalmanagement

Der Personal- und Versorgungsaufwand ist eine wesentliche Größe in Kommunalhaushalten. Ein aktives Personalmanagement ist damit naturgemäß von zentraler Bedeutung für die finanzielle Leistungsfähigkeit. Zwei Trends determinieren dabei die Anforderungen:

- (1) Der Haushaltsausgleich unter der Prämisse der Generationengerechtigkeit bildet eine Grenze für die Offerte zum Einsatz von Personal. Gleichzeitig folgt das Personal den Aufgaben: Personal ist in ökonomischer Hinsicht Produktionsfaktor von Leistungen. Bevor über Änderungen beim Personalkörper sinnvoll nachgedacht werden kann, sind insofern die (langfristigen) Ziele und Aufgaben der Kommune zu hinterfragen. Sie bestimmen in welcher Anzahl und Qualität der Personaleinsatz notwendig ist.
- (2) In den kommenden zehn bis 15 Jahren wird ein großer Teil der Beschäftigten in den Ruhestand eintreten. Für die Kommunen erwachsen hieraus sowohl Chancen für eine konsequente Erschließung von Konsolidierungspotenzialen als auch Risiken, über die natürliche Fluktuation wichtiges Wissen der älteren Beschäftigten zu verlieren. Daneben steht die Anforderung der Nachwuchsgewinnung.

Die Beachtung beider Trends bedingt einen zeitlichen Vorlauf. Es gilt, heute schon an morgen zu denken: Es sind mithin frühzeitig Überlegungen zur Aufgabenreorganisation unter Berücksichtigung demografischer Veränderungen anzustellen. Auch die Möglichkeit für Interkommunale Zusammenarbeit sollte in diesem Zusammenhang rechtzeitig in Erwägung gezogen werden. Bei einer IKZ sind Skaleneffekte in den betreffenden Bereichen über die kooperierenden Kommunen hinweg zu erwarten. Die Aufgaben des Personalmanagements sind grundsätzlich dafür geeignet. Dabei können nur einzelne Aufgaben (beispielsweise die Personalabrechnung), aber auch eine vollumfängliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung für alle Bereiche des Personalmanagements umgesetzt werden.

Vorteile einer Interkommunalen Zusammenarbeit sind insbesondere fachliche Spezialisierungen und eine Realisierung von Betriebsgrößeneffekten, die eine

angemessene Auslastung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung mitunter erst ermöglichen. Interkommunale Zusammenarbeit ist insbesondere vor dem Hintergrund der relativ kleinen Einheiten für den Personalbereich in Kommunen mit bis zu 30.000 Einwohnern zu empfehlen ([204. Vergleichende Prüfung](#))

Für das Personalmanagement sind nachfolgende Empfehlungen elementar:

- Der Stellenplan ist das zentrale Instrument der Personalplanung. Er dient als Planungsinstrument für die Verwaltungsführung und sorgt für notwendige Transparenz für die politischen Gremien. Er sollte in diesem Sinne als Steuerungsinstrument für den Personalkörper nutzbar sein. Damit stellt der Stellenplan einen Ausgangspunkt für die Personalverwaltung dar, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Entscheidungen zu Personalentwicklungsmaßnahmen oder notwendigen Personalbedarfs-ermittlungen treffen zu können. Um den Stellenplan als personalwirtschaftliches Instrument nutzen zu können, sollten die Informationen im Stellenplan möglichst genau ausgewiesen werden (Angabe von Vollzeitstellenäquivalenten mit mindestens einer Stelle hinter dem Komma). Diese detaillierte Ausweisung der Stellen ist Grundlage für eine belastbare Personalkostenplanung.
- Personalaufwendungen außerhalb des Stellenplans sind nicht rechtskonform, wenn sie für dauerhaft zu bewältigende Aufgaben eingesetzt werden. In der Praxis werden hingegen zuweilen Personalkräfte für Daueraufgaben, wie z.B. Betreuung und Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern, Botendienste, Reinigungsleistungen und Aufgaben der Jugendförderung nicht im Stellenplan aufgeführt (gerade im Bereich geringfügig Beschäftigter). Damit geht die Gesamtübersicht über das eingesetzte Personal (für die Kommunalpolitik) verloren.
- Für die interne Verwaltungssteuerung ist neben dem Stellenplan eine Stellenbesetzungsliste zielführend. Sie beinhaltet weitergehende Informationen. In der Stellenbesetzungsliste sind personalwirtschaftliche Angaben zur tatsächlichen Stellenbesetzung enthalten. Enthalten sind Angaben zum Umfang und zur Zeitdauer der Stellenbesetzung, zur Ist-Eingruppierung sowie zum Alter der Beschäftigten. Auf dieser Grundlage kann dann z.B. eine Altersstrukturanalyse und damit eine vorausschauende Nachfolgeplanung vorgenommen werden.

- Die Maßnahmen zur Personalentwicklung sollten in einem schriftlichen Konzept dokumentiert werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, die Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung zu verknüpfen. Auf dieser Basis können hilfreiche Personalentwicklungsmaßnahmen (etwa eine Dienstvereinbarung über die Einführung der flexiblen Arbeitszeit oder themenbezogene Schulungen für Führungskräfte) zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden.
- Unter Personalbedarfsplanung werden alle Maßnahmen zur Ermittlung des derzeitigen und zukünftigen quantitativen und qualitativen Bedarfs an Führungskräften und Mitarbeitern verstanden. Ziel ist es, dass kurz-, mittel- und langfristig die in der Verwaltung benötigten Beschäftigten in der erforderlichen Qualität und Quantität zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort zur Verfügung stehen. Dazu ist zu empfehlen, diesen Prozess aktiv durch den Einsatz von Instrumenten zur strategischen Personalplanung (zum Beispiel individualisierte Altersstrukturanalysen, Festlegungen zur künftig benötigten Qualifikation) zu gestalten.
- Ein Steuerungseffekt für die Kommunen stellt die Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) dar. Gemäß § 18 TVöD soll die leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden. Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt. Der Leistungsgedanke schließt eine Bezahlung nach dem sog. Gießkannenprinzip aus. Eine Ausgestaltung der Dienstvereinbarung, die dem originären Leistungsgedanken des § 18 TVöD entspricht, ist zu empfehlen.
- Es ist notwendig, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten und zu aktualisieren. Dabei sollten ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Zielsystem für das Personalwesen überführt werden. Denkbar sind Kennzahlen zum Personaleinsatz, zur Personalstruktur, zur Personalentwicklung oder zur Personalbindung ([181.](#) und [204. Vergleichende Prüfung](#))

8. Immobilienmanagement

Zu einem ausgeprägten Immobilienmanagementsystem gehören verschiedene Teilaspekte: Das strategische und das operative Objektmanagement, die Ablauforganisation, Controlling und Steuerung sowie die Digitalisierung. Die Themenfelder operatives Objektmanagement und Ablauforganisation haben unmittelbare und die höchsten Auswirkungen auf die wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerbringung. Das strategische Objektmanagement sowie Controlling und Steuerung zielen auf langfristige Entwicklungen ab, die wiederum Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Belastung haben. Die Digitalisierung hat einen mittelbaren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Immobilienmanagements und unterstützt die effiziente Wahrnehmung der anderen Teilaspekte.

Für das Immobilienmanagement liegen folgende Empfehlungen vor:

- Die Verantwortlichkeiten im Rahmen der Betreiberverantwortung definieren und dokumentieren. Dazu sind auch die Verantwortlichkeiten der Mitarbeitenden in den Stellenbeschreibungen zu fixieren ([226. Vergleichende Prüfung](#))
- Flächenmanagementansätze können mittelfristig Potenziale aufdecken. Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung der Flächenentwicklung ist die Kenntnis über die Flächenbestände und Flächenverbräuche. Darauf aufbauend können Konzepte zur Flächenplanung entwickelt werden. Für alle Nutzungsarten des gemeindlichen Gebäudeportfolios sollte ein Flächenmonitoring etabliert werden. Dieses gibt Auskunft über den vorhandenen Flächenbestand, die aktuelle Nutzung der Flächen und gegebenenfalls vorhandene Potenziale zur Umnutzung. Über das Flächenmonitoring hinaus, sollte in den Kommunen für Kindertagesstätten und Feuerwehren ein Konzept zur Flächenentwicklung aufgestellt werden ([226. Vergleichende Prüfung](#))

- Zu den Controlling- und Steuerungsinstrumenten gehört ein standardisiertes Berichtswesen, das auch Informationen zum Immobilienmanagement enthält. Dabei ist die Buchungslogik an die Gebäudestruktur anzupassen und für jedes Gebäude mindestens eine Kostenstelle einzurichten. Durch verbesserte Grunddaten des Gebäudebestands werden Auswertungen bezogen auf die Flächeneinheiten ermöglicht. Hierfür sind Kennzahlen zu bilden, die quartalsweise aufbereitet in ein standardisiertes Berichtswesen einfließen können ([226. Vergleichende Prüfung](#))
- Bruttogrundflächen und Reinigungsflächen der kommunalen Liegenschaften sind zu ermitteln und damit ist eine einheitliche Struktur der Daten aufzubauen. So können gleichartige Leistungen vereinheitlicht werden, unterschiedliche Ansätze für die Berechnung von zu betreuenden Flächen im Reinigungsdienst und Hausmeisterservice bereinigt sowie Synergien gehoben werden (184. Vergleichende Prüfung im Großstädtebericht 2017, erhältlich auf Anfrage unter <https://rechnungshof.hessen.de/kontakt>)

9. Gemeindefusion

Eine Gemeindefusion kann, obgleich das nicht die ausschließliche Triebfeder sein muss, mit Ergebnisverbesserungen einhergehen. Finanzielle Vorteile einer Gemeindefusion wirken sich sowohl auf der Aufwands- als auch der Ertragsseite der Kommunen aus und ergeben sich in Bezug auf:

- die wirtschaftliche Verwaltung (Stellen der allgemeinen Verwaltung nebst Wegfall Hauptverwaltungsbeamter und Anpassung politischer Gremien)
- den Kommunalen Finanzausgleich (sofern eine höhere Veredlungsstufe im KFA erreicht wird)
- die Entlastung beim Zins- und Tilgungsdienst durch die einmalige, partielle Entschuldung durch das Land Hessen (im Detail siehe § 2 SchuSG).

Neben den finanziellen Vorteilen bieten größere Strukturen, insbesondere folgende nicht-quantifizierbaren Vorteile:

- Spezialisierungen der Beschäftigten in der Verwaltung
- Aufzeigen von Entwicklungsperspektiven
- Krankheits- und Urlaubsvertretungen
- Qualitätssteigerung der Aufgabenwahrnehmung zugunsten der Bürger

Gleichwohl gehen mit einer Fusion auch Belastungen einher, die nicht übersehen werden dürfen:

- Interner Personalaufwand der Verwaltungen zur Steuerung des „Projektes Gemeindefusion“ in den beteiligten Körperschaften sowie Kosten der Begleitung des Veränderungsprozesses (z.B. Teambildung, Schulungen)
- Übernahme von Verwaltungsaufgaben, die bislang durch die Bürgermeisterfunktion wahrgenommen wurden
- Harmonisierung der Verwaltungsstrukturen, der IT und der Corporate Identity

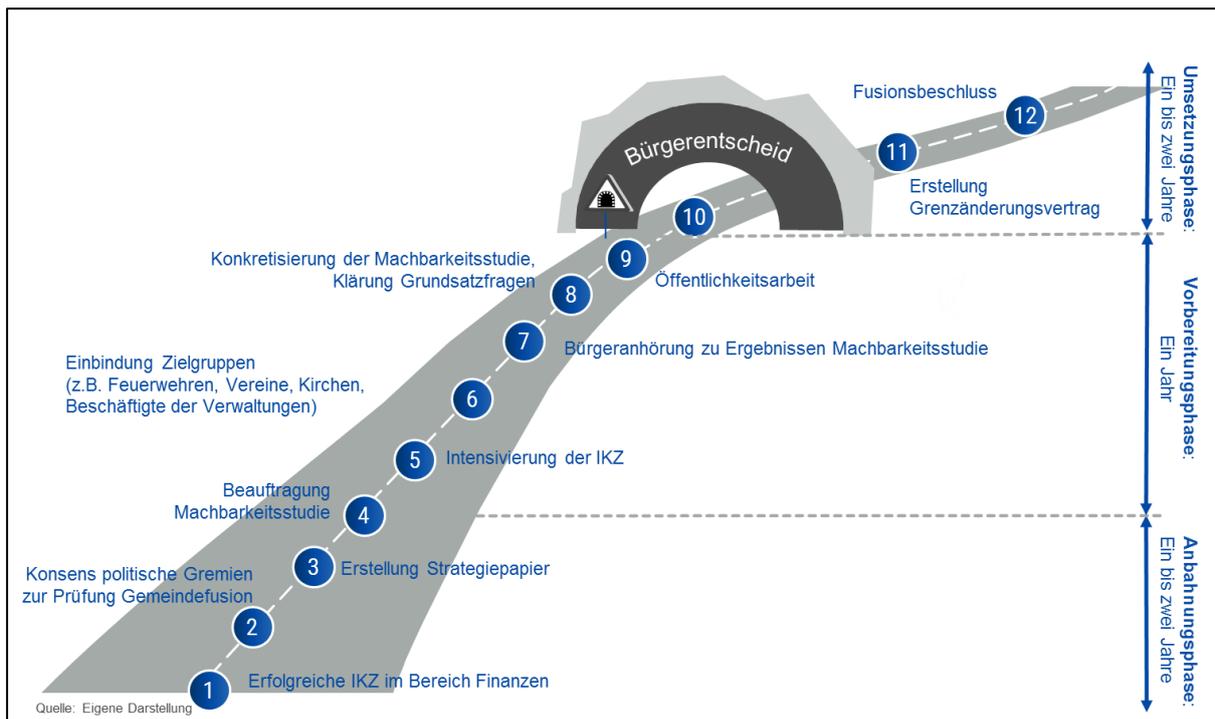
- Beauftragung einer Machbarkeitsstudie
- Ggf. Beauftragung von Externen, z. B. zur Klärung rechtlicher Fragestellungen
- Erstellen eines Grenzänderungsvertrages
- Mittel für Öffentlichkeitsarbeit, z.B. Bürgerveranstaltungen, Informationsflyer, Moderation
- Mögliche Umbaumaßnahmen zur Zusammenführung der Verwaltungen
- Mögliche Versorgungslasten ehemaliger Bürgermeister
- Umgang mit örtlichen Besonderheiten (z.B. Kurort, Tourismus, Gewerbe)

Die Auswirkungen einer Gemeindefusion sind zudem in Bezug auf Belastungen der Bürgerschaft zu betrachten. Hier sind unter anderem zu nennen:

- Umbenennung von Straßen
- Neue Postleitzahl
- Standards bei freiwilligen Leistungen, z.B. der Förderung von Vereinen
- Harmonisierungsbedarfe bei den Belastungen durch Steuern, Gebühren und Abgaben

Der Erfolg einer Gemeindefusion hängt maßgeblich von einer vorausschauenden Projektplanung, der Einbeziehung aller Beteiligten, Identifikation von Promotoren sowie einer auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmten Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit ab.

Die Vorgehensweise ist abhängig von den örtlichen Verhältnissen und Rahmenbedingungen, bspw. hinsichtlich Infrastruktur, bisheriger Erfahrungen im Rahmen der IKZ oder übergemeindlicher Vernetzungen zum Beispiel von Vereinen. Die in Ansicht 25 dargestellte Vorgehensweise dient als Orientierung. Hierbei sind die wichtigsten Meilensteine eines Fusionsprozesses dargestellt, wobei die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Schritte auch variieren kann.



Ansicht 25: Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion

Grundlage einer erfolgreichen Gemeindefusion ist eine erfolgreiche Interkommunale Zusammenarbeit, vorzugsweise im Bereich Finanzen. Zudem muss in den gemeindlichen Gremien Konsens zur Prüfung einer Gemeindefusion bestehen. Darauf aufbauend ist zunächst ein internes übergemeindliches Strategiepapier zu entwickeln, in dem die Projektorganisation sowie die Grundzüge zum Vorgehen beschrieben werden. Für die Projektorganisation sollten zum einen die jeweiligen Bürgermeister und leitenden Verwaltungsmitarbeiter in einer Projektgruppe vertreten sein und die inhaltliche Erarbeitung der einzelnen Meilensteine koordinieren. Darüber hinaus sollten flankierend Vertreter aus den Gemeindevertretungen in eine Steuerungsgruppe einbezogen werden, um als Multiplikatoren in den politischen Gremien auftreten zu können und wichtige Entscheidungen zu Meilensteinen vorzubereiten. Die Beauftragung einer Machbarkeitsstudie muss von den Gemeindevertretungen beschlossen und die Zielrichtung der Studie gemeinsam vereinbart werden. An den Ergebnissen der Studie sollte die Projektgruppe aktiv beteiligt werden. Zwischenergebnisse sind durch die Steuerungsgruppe abzunehmen. Aufbauend auf den Erfahrungen der Zusammenarbeit im Bereich des Finanzwesens sollte zudem die Interkommunale Zusammenarbeit auch in anderen Aufgabenbereichen der laufenden Verwaltung sukzessive intensiviert werden.

Nach Vorliegen der Machbarkeitsstudie sind maßgebliche Zielgruppen aus den Gemeinden in Form von Informations- und Diskussionsveranstaltungen über den Prozess zu informieren. Dies dient auch der Vorbereitung von Bürgeranhörungen zu den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie. Die Bürgeranhörungen sollten nach Möglichkeit von Vertretern begleitet werden, deren Gemeinden bereits erfolgreich fusioniert sind. Die offene Thematisierung möglicher Schwierigkeiten und Nachteile einer Fusion dient der Akzeptanz eines derartigen Projektes.

Die von den beteiligten Kommunen umzusetzenden Beschlüsse zum Bürgerentscheid sind auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sowie der Bürgeranhörungen vorzubereiten. Dabei bestehende Vorbehalte gegen die Gemeindefusion sind aufzunehmen, auszuräumen und aufgekommene Grundsatzfragen zu klären. Nach gleichlautenden Beschlüssen zum Bürgerentscheid sind geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und weiterer Einbindung von Interessengruppen zu ergreifen. Beispielsweise können ein themenbezogener gemeinsamer Internetauftritt, Informationsflyer sowie weitere Informationsveranstaltungen in Ortsteilen oder Vereinen den Bürgerentscheid vorbereiten. Nach erfolgreichem Bürgerentscheid sind die Regelungen für den Grenzänderungsvertrag zu erarbeiten und entsprechend zu beschließen ([211. Vergleichende Prüfung](#))

10. Zuwendungsmanagement

Die ordnungsmäßige Verwendung von Zuwendungen ist von den Kommunen sicherzustellen. Zuwendungen werden in der Regel zum einen bei der Kommune 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.

Die Intensität des Zuwendungsmanagements ist an die Höhe der gewährten Zuwendungen anzupassen. Grundsätzlich wird auf folgende Punkte hingewiesen:

- Einführung einer zentralen Zuwendungsdatenbank für die gesamte Kommune zur Überwachung des Zuwendungswesens: Bei der Zuwendungsgewährung werden die Zuwendungen an die einzelnen Empfänger 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 zentralen Zuwendungsdatenbank kann die Zuwendungsgewährung sowie die Beurteilung hinsichtlich eingeräumter Prüfrechte überwacht werden ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Einräumung von Örtlichen und Überörtlichen Prüfrechten: Kommunen sollten sich Verwendungsnachweise zeitnah vorlegen lassen und diese nach den jeweiligen kommunalen Bestimmungen prüfen. Des Weiteren sollten sich alle Kommunen bei einer Zuwendungsgewährung an Dritte angemessene Prüfrechte für sich selbst sowie die Überörtliche Prüfung einräumen lassen ([222. Vergleichende Prüfung](#))
- Durchführung von örtlichen Prüfungen: Im Rahmen der Zuwendungsgewährung kann es zu weitreichenden Folgen (u.a. finanziellen Schäden) kommen. Daher sollten regelmäßige Prüfungen im Rahmen der Zuwendungsgewährung durchgeführt werden, um einem möglichen Missbrauch oder der nicht ordnungsgemäßen Verwendung von gewährten Zuwendungsgeldern entgegen zu wirken ([222. Vergleichende Prüfung](#))

Teil 3

Beratungszentrum für Kommunen – „Partner der Kommunen“

Seit dem Jahr 2019 werden die vormals eigenständigen Beratungsangebote des Landes für kommunale Haushaltsfragen aus einer Hand durch das „Kommunale Beratungszentrum – Partner der Kommunen“ angeboten. Das betrifft:

- Die Haushalts- bzw. Konsolidierungsberatung für alle Kommunen,
- die IKZ-Beratung
- und den Förderlotsen

1. Haushaltsberatung

Im Jahr 2015 wurde eine Stabsstelle zur Beratung von Nicht-Schutzschirmkommunen (NSK) in Haushaltsfragen eingerichtet. Der große Erfolg der Beratungsstelle führte dazu, dass sich seit dem Jahr 2019 – mithin vor der Auflösung des Kommunalen Schutzschirms in 2020 – auch die Schutzschirmkommunen kostenfrei beraten lassen konnten.

Landesseitig nehmen im Sinne einer ganzheitlichen Beratung einzelner Kommunen sowohl Vertreter des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport als auch des Hessischen Ministeriums der Finanzen an den Gesprächen teil. Zwecks Aufgabenerledigung und partieller Aufgabenüberschneidungen wurde der Leiter des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit ebenfalls als Leiter des Beratungszentrums benannt. Er übernimmt u.a. die Koordination der in die Beratung einbezogenen Landesakteure.

Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) übernimmt als unabhängiger Akteur auf Ersuchen der Leitung des Beratungszentrums die operativen Beratungstätigkeiten. Ihm obliegen die interkommunal vergleichende Haushalts- und Datenanalyse, die Klärung von Fragen in Zusammenarbeit mit der betreffenden Kommune sowie die Präsentation der Ergebnisse mit Unterbreitung von Handlungsempfehlungen im Rahmen eines Workshops mit Kommunalvertretern.

Die Anfrage auf Inanspruchnahme einer Beratung erfolgt seitens der beratungswilligen Kommunen formlos und unbürokratisch über den Leiter des Beratungszentrums. Im Anschluss daran werden verschiedene Daten abgefragt (Haushaltspläne,

Jahresabschlüsse, Klärungsbogen usf.), wobei besonderen Wert auf einen möglichst geringen Erhebungsaufwand gelegt wird.

Den Kommunen steht es frei, wer ihrerseits an den Gesprächen teilnimmt. In nahezu allen Fällen waren bislang die Bürgermeister und Finanzverantwortliche bei den Gesprächen dabei. In vielen Fällen werden daneben verwaltungsseitig weitere Fachbereichsleiter etc. hinzugezogen. Politische Akteure aus der Vertretungskörperschaft wie Fraktionsvorsitzende oder Mitglieder einschlägiger Ausschüsse sowie Ortsbeiräte usf. nehmen ebenfalls häufig und in unterschiedlichen Konstellationen an den Sitzungen teil. Selbst im Zuge von Bürgerversammlungen oder (öffentlichen) Gremiensitzungen wurden die Ergebnisse bereits präsentiert und in moderierten Verfahren besprochen.

Jede Beratung ist anders. Insofern gibt es auch Unterschiede bei den Schwerpunkten. Die strukturell und sozioökonomisch bedingten Besonderheiten jeder Kommune werden berücksichtigt. Hierzu werden die Kommunalstrukturen, die demografische Entwicklung sowie die Rahmenbedingungen auf den Feldern Soziale Lage, Wirtschaft und Arbeit, geografische Lage und topographische Besonderheiten sowie individuelle Profile (bspw. Kurort) analysiert.

Trotz der Individualität gibt es einzelne Felder, die standardmäßig im Vorfeld jeder Beratung untersucht werden und die in den meisten Gesprächen eine Rolle spielen. So wird der Haushaltsplan auf Ebene einzelner Produktbereiche sowie nach Ertrags- und Aufwandarten einer Analyse auf interkommunale Auffälligkeiten unterzogen. Diese werden in Bezug auf ihre Ursachen (etwa Ineffizienzen, Prioritätensetzungen, Verbuchungskorrekturen) durchleuchtet. Daneben wird ein Satzungscheck vorgenommen, wobei klassische Gebührensatzungen (etwa Ver- und Entsorgung, Verwaltungskosten, Feuerwehr- und KiTa-Gebühren), Straßenbeitragssatzungen, Vereinsförderrichtlinien usf. auf ihre Aktualität und Angemessenheit vor dem Hintergrund gesetzlicher Bestimmungen und kommunaler Prioritätensetzungen überprüft werden.

Freiwillige Leistungen werden im Kontext absehbarer demographischer Entwicklungen (Bevölkerungszahl und Altersstruktur) sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit der entsprechenden Kommunen untersucht. Dabei werden u.a. bei Infrastrukturen künftige Auslastungen hinterfragt und die Notwendigkeiten für einen Rück-, Um- oder auch

Ausbau beleuchtet. Der Personaleinsatz wird auf Angemessenheit und Fluktuationspotenziale durchleuchtet. Die Fluktuationspotenzialanalyse wird dabei mit Optionen für interkommunale und intrakommunale Zusammenarbeiten verknüpft.

Ergebnisse aus zurückliegenden Haushaltsstruktur- und vor allem auch Fachprüfungen der Überörtlichen Prüfung werden in die Gespräche dahingehend integriert, ob und wie die Kommune diese (künftig) berücksichtigt. Ein ähnlicher Check erfolgt auch im Kontext der Umsetzung von Auflagen aus Haushaltsgenehmigungen und -verfügungen.

Dem Thema der Haushaltssteuerung wird ebenfalls ein breiter Raum in der Beratung eingeräumt. So wird beispielsweise die Aktualität aufgestellter und geprüfter Jahresabschlüsse betrachtet. Weiterhin wird aufgezeigt, wie die absehbare demographische Entwicklung in den Vorbericht zum Haushaltsplan aufgenommen werden kann. Und die Ausprägung der Internen Leistungsverrechnung wird genauso angesprochen, wie etwaige Zuordnungs- und Verbuchungsfehler im Haushaltsplan korrigiert werden. Additiv wird die Steuerung über Produkte mit Produktverantwortlichen und zugehörige geeignete Ziele und Kennzahlen aufgerufen.

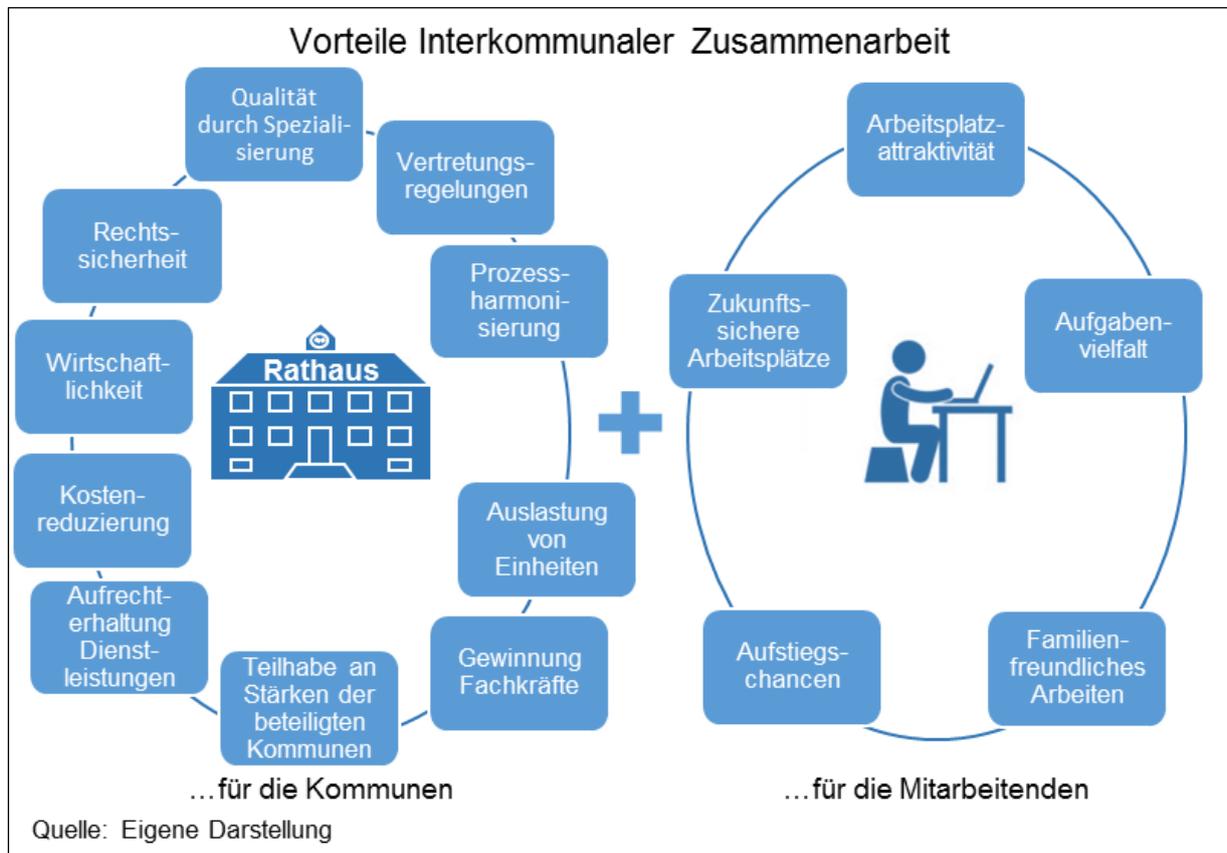
2. IKZ

Das Land Hessen unterstützt die Kommunen, die sich zu einer Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zusammenschließen. Förderungen von bis zu 100.000 Euro sind vorgesehen, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent nachgewiesen werden können (Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport vom 7. Dezember 2021, (Az.: IV 3-3 v 03.02), Nr. 3.6.)



Ansicht 26: Webpräsenz des Kompetenzzentrums für Interkommunale Zusammenarbeit, www.ikz-hessen.de

Die Überörtliche Prüfungen hat in mehreren Vergleichenden Prüfung die Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit für die Kommune und die Mitarbeiter der Kommune herausgearbeitet.



Ansicht 27: Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit

3. Förderlotse

Grundgedanke des Förderlotsen ist, dass es eine Vielzahl an Fördermöglichkeiten für Kommunen, Vereine, Verbände oder Unternehmen gibt. Daneben sind viele Förderprogramme und Kontaktpartner möglicherweise nicht bekannt.

Der Förderlotse ist ein Ansprechpartner für die Akquirierung von Fördermitteln für kommunale Projekte und Maßnahmen.

Kontaktdaten Beratungszentrum für Kommunen – „Partner der Kommunen“

Claus Spandau / Daniela Willkommen

Tel.: 0611 353-1529 | BNSK_KIKZ@hmdis.hessen.de

Ansicht 28: Kontaktdaten Beratungszentrum für Kommunen – „Partner der Kommunen“



KOMMUNALES BERATUNGSZENTRUM HESSEN

Partner der Kommunen

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

Stand: Dezember 2022

Als öffentliche Stelle im Sinne der Richtlinie (EU) 2016/2102 sind wir bemüht, unser Konsolidierungsbuch im Einklang mit den Bestimmungen des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG) sowie der Hessischen Verordnung über barrierefreie Informationstechnik (HVBIT) zur Umsetzung der o.g. Richtlinie barrierefrei zu gestalten.

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

Steffen Thiel
Regierungsdirektor
Referent
(seit 01.06.2022)

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsdirektorin
Projektleiterin

Wolfram Gierer
Regierungsobererrat
Projektleiter

Felix Volk
Regierungsrat
Referent

Thomas Ihrig
Referent

Konstanze Berlit
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Oberrechnungsrat
Projektleiter

Anja Rippl
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Ferdinand Koob
Amtmann
Sachbearbeiter

Christian Petersohn
Oberrechnungsrat
Sachbearbeiter
(seit 01.09.2022)

Heidrun Funk
Verwaltungsmitarbeiterin

Natascha Ehret
Verwaltungsmitarbeiterin

Fabian Serba
Verwaltungsmitarbeiter

Nur dauerhaft ausgeglichene kommunale Haushalte garantieren den Erhalt der finanziellen Substanz zur Wahrnehmung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung. Das geht einher mit einer generationengerechten Kommunalfinanzpolitik. Zur Erreichung des Ziels ausgeglichener Haushalte können im Einzelfall Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sein.

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften stellt mit dem vorliegenden Konsolidierungsbuch bereits in der vierten Version eine Sammlung möglicher Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung zusammen. Die Handreichung kann interessierten Kommunalpolitikern, die vor der Herausforderung zur Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen stehen, als Ideensammlung dienen.