



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Sechster (außerordentlicher)
Zusammenfassender Bericht des Präsidenten
des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körper-
schaften -

Impressum:

Herausgeber: Prof. Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

Satz: Eigensatz

Druck: Druckerei Lokay, Königsberger Straße 3, 64354 Reinheim

Auflage: 1.000

Vorwort

Mit dem 6. (außerordentlichen) Zusammenfassenden Bericht stelle ich die Ergebnisse der 30. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung II“ in den fünf hessischen Sonderstaatsstädten Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar vor.

Die Prüfung baut auf den Feststellungen der 9. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung I“ für die Großstädte Frankfurt am Main und Kassel auf. Insgesamt ist nach sieben Konsolidierungsprüfungen festzuhalten, daß weniger die Höhe der Finanzkraft dazu beitrug, daß die Städte mit Defiziten zu kämpfen haben, als vielmehr deren Schwankungen in den letzten Jahren. Die Ursachen für Haushaltskrisen wurden in guten Zeiten gelegt, in denen sprudelnde Finanzquellen die Entscheidungen zu optimi-

stisch werden ließen oder die politische Kraft fehlte, gutgemeinte, aber kostenträchtige Ansprüche abzuwehren.

Die Prüfung wird den Nachweis führen, daß günstige Einnahmen während des Wiedervereinigungsbooms Anfang der neunziger Jahre umgehend zu Ausgabesteigerungen führten. Als die Einnahmekonjunktur Mitte der neunziger Jahre endete, waren ähnlich schnelle Reaktionen nicht möglich oder nicht mehrheitsfähig. Daher geht die schlechte Finanzlage, trotz erhöhter Anforderungen an die Städte - so im Sozialwesen - darauf zurück, daß es nicht möglich war, das Ausgabenniveau den stagnierenden oder sinkenden Einnahmen anzupassen.

Dennoch ist es erfreulich gewesen, daß in den Sonderstatusstädten die Politik sich inzwischen auf die neue Lage eingestellt hat. Die Städte sind dabei, ihre Handlungsfreiheit zu bewahren oder wieder zu erringen. Dieses ist der richtige Weg, damit sie ihre Bedeutung und ihren Rang zum Wohle der Einwohnerschaft auf Dauer erhalten können.

Es ist das Selbstverständnis der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften, Dienstleister der kommunalen Körperschaften zu sein, nicht ihr Zensor. Aus diesem Grunde ist aber stets eine nüchterne und rückhaltlose Analyse des Vorhandenen notwendig. Vor diesem Hintergrund bitte ich den folgenden Bericht zu betrachten.

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

Darmstadt, im September 1998

(Prof. U. Müller)
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis.....	V
Ansichtenverzeichnis	VII
1. Grunddaten 1997	1
1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften	1
1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände	2
2. 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“	5
2.1 Geprüfte kommunale Körperschaften	5
2.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	5
2.3 Beschreibung des Prüfungsziels.....	5
3. Übergreifende Prüfungsergebnisse zu den fünf Sonderstatusstädten.....	6
3.1 Leitsätze.....	6
3.2 Wachstumsdynamik	7
3.3 Zentralität	7
3.4 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen	9
3.5 Einnahmeentwicklung.....	10
3.6 Finanzausgleich im Jahr 1996	14
3.7 Ausgabenentwicklung.....	16
3.8 Gesamtbewertung finanzwirtschaftliche Vergleichbarkeit.....	18
3.9 Vergleichende Beurteilung der Stabilität der Haushaltswirtschaft.....	19
3.10 Nachhaltige Haushaltswirtschaft	19
3.11 Finanzplanung.....	30
3.12 Finanzplanung Fulda.....	30
3.13 Finanzplanung Gießen	32
3.14 Finanzplanung Hanau	33
3.15 Finanzplanung Marburg.....	34
3.16 Finanzplanung Wetzlar	34
3.17 Vergleichende Gesamtbeurteilung der finanzwirtschaftlichen Stabilität	34
3.18 Ursachen der Haushaltssituation	35
3.19 Wirkungskette: Einnahmezuwächse, Ausgabenfestlegungen, Defizite.....	35
3.20 Minderung des Anpassungsspielraums durch Verschuldung.....	38
3.21 Haushaltssicherungskonzept Hanau.....	40
3.21.1 Inhalt und Realisierungsgrad.....	40
3.21.2 Bewertung des Haushaltssicherungskonzepts	42
3.22 Handlungsempfehlungen für kommunale Körperschaften.....	44
3.23 Finanzplanung, strategische Planung.....	44
3.24 Verfahren der Haushaltsplanung und -aufstellung	49
3.25 Personalwirtschaft	51

3.26 Gestaltungsspielräume bei Pflichtaufgaben: Tageseinrichtungen für Kinder	52
3.27 Das Leistungsangebot - Versorgungsquote.....	53
3.28 Personaleinsatz und Gruppengröße	57
3.29 Öffnungszeiten und Betreuungsdauer.....	63
3.30 Einnahmen.....	65
3.31 Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder	67
3.32 Beteiligungen.....	70
3.32.1 Öffentlicher Personennahverkehr	73
3.32.2 Sparkassen.....	74
3.33 Handlungsempfehlungen für das Land Hessen: Stärkung einer konstruktiven Kommunalaufsicht	76
4. Einzelergebnisse zu den Sonderstatusstädten.....	79
4.1 Fulda.....	79
4.2 Gießen	81
4.3 Hanau	82
4.4 Marburg.....	85
4.5 Wetzlar	87
5. Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997	91
5.1 Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Städte und Gemeinden	93
5.2 Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Landkreise.....	102
6. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)	103
7. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	105

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände.....	2
Ansicht 2: Bevölkerungsentwicklung	7
Ansicht 3: Berufspendler	8
Ansicht 4: Zentralitäts – Wachstums - Portfolio.....	9
Ansicht 5: Entwicklung Steuereinnahmen und Zuweisungen (nominell)	10
Ansicht 6: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen (real)	11
Ansicht 7: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen.....	11
Ansicht 8: Steuereinnahmekraft.....	12
Ansicht 9: Realsteueranspannungsfaktor	12
Ansicht 10: Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	13
Ansicht 11: Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen	14
Ansicht 12: Unterschiede im Vervielfältiger des Finanzausgleichs.....	15
Ansicht 14: Entwicklung sozialer Leistungen	17
Ansicht 15: Entwicklung der Kreisumlage	18
Ansicht 16: Konzept Frühwarnindikatoren.....	20
Ansicht 17: Frühwarnindikatoren	21
Ansicht 18: Werte Frühwarnindikatoren.....	22
Ansicht 19: Prinzipskizze normiertes Defizit	25
Ansicht 20: Normiertes und kamerales Defizit Fulda und Hanau	25
Ansicht 21: Realsteueranspannungsfaktor	30
Ansicht 22: Finanzplanung Saldo Verwaltungshaushalt Fulda	31
Ansicht 23: Finanzplanung wichtiger Einnahmepositionen	32
Ansicht 24: Finanzplanung wichtiger Einnahmepositionen im Städtevergleich – Gesamtsituation	32
Ansicht 26: Fazit der finanzwirtschaftlichen Situation.....	35
Ansicht 27: Ursachenanalyse Stadt Gießen	36
Ansicht 28: Ursachenanalyse Stadt Hanau.....	36
Ansicht 29: Ursachenanalyse Stadt Wetzlar	37
Ansicht 30: Ursachenanalyse Stadt Marburg	37
Ansicht 31: Ursachenanalyse Stadt Fulda	38
Ansicht 32: Schuldenstand	39
Ansicht 33: Zinsausgaben im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln	39
Ansicht 34: Haushalts- und Finanzplanungstypen.....	46
Ansicht 35: Finanzplanung Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Fulda	47
Ansicht 36: Trendlinienanalyse	48
Ansicht 37: Haushaltsplanung mit der Trendlinienanalyse am Beispiel Wetzlar.....	49
Ansicht 38: Mindeststandard - Parameter	55
Ansicht 39: Versorgungsquoten in Prozent im Städtevergleich.....	55
Ansicht 40: Versorgungsquoten im Städtevergleich	56

Ansicht 41: Verteilung der Plätze auf Stadt und freie Träger.....	57
Ansicht 42: Soll - Gruppenstärken	58
Ansicht 43: Ist - Gruppenstärken differenziert nach Angebotsformen	58
Ansicht 44: Soll - Personaleinsatz.....	59
Ansicht 45: Betreute Kinder je pädagogischer Kraft	60
Ansicht 46: Anteil für Leitung an der Betreuungskapazität.....	61
Ansicht 47: Kinder und Gruppen je Leitungskraft.....	62
Ansicht 48: Praktikanteneinsatz im Vergleich.....	63
Ansicht 49: Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen	64
Ansicht 50: Anteile der Betreuungsformen am Gesamtbestand	65
Ansicht 51: Gebühren und Entgelte im Vergleich	66
Ansicht 52: Geschwisterermäßigungen	67
Ansicht 53: Ist - Einnahmen je Platz.....	67
Ansicht 54: Zuschuß der Städte im Jahr 1996 je Kind unter 14 Jahren.....	68
Ansicht 55: Mögliche Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder	69
Ansicht 56: Wesentliche Eigenbetriebe und Beteiligungen in Fulda.....	72
Ansicht 57: Eckdaten Personennahverkehr.....	74
Ansicht 58: Ausschüttungen Sparkassen	75
Ansicht 59: Vergleich Sicherheitsrücklagen.....	76
Ansicht 60: Konsolidierungspotentiale Fulda.....	80
Ansicht 61: Konsolidierungspotentiale Gießen	82
Ansicht 62: Konsolidierungspotentiale Stadt Hanau.....	84
Ansicht 63: Konsolidierungspotentiale Hanau	84
Ansicht 64: Entwicklung der sozialen Leistungen seit 1992	86
Ansicht 65: Konsolidierungspotentiale Marburg	87
Ansicht 66: Konsolidierungspotentiale Wetzlar.....	89

1. Grunddaten 1997

1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften¹

5 kreisfreie Städte

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

3 Städte von 100.001 bis 250.000

1 Stadt von 250.001 bis 500.000

1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000

421 kreisangehörige Städte und Gemeinden

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

31 Städte und Gemeinden bis 3.000

77 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

147 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

135 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000

7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

21 Landkreise

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

1 Landkreis bis 100.000

3 Landkreise von 100.001 bis 150.000

4 Landkreise von 150.001 bis 200.000

11 Landkreise von 200.001 bis 300.000

1 Landkreis von 300.001 bis 400.000

1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Umlandverband Frankfurt

3 kommunale Gebietsrechenzentren

355 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

3 Versorgungskassen

4 Zusatzversorgungskassen

¹ Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1997, Hessisches Statistisches Landesamt

1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände ²

Das Steuerjahr 1997 war von einer bundesweiten Einnahmeschwäche geprägt, insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verharrete mit einem leichten Rückgang von 0,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr auf niedrigem Niveau. Bei einem deutlichen Absinken der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren sowie der zweckgebundenen Einnahmen um 6,5 Prozent mußten die Kommunen mit knapp 1,2 Prozent leicht sinkende Gesamteinnahmen der Verwaltungshaushalte verzeichnen. Der kräftige Zuwachs der Gewerbesteureinnahmen in 1997 von 9,5 Prozent gegenüber 1996 konnte verhindern, daß der Rückgang der Gesamteinnahmen der Kommunen noch stärker ausfiel.

Aus diesem Grund ist es vielerorts notwendig, die mit Erfolg begonnenen, einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen weiterzuführen. Daß die auf kommunaler Ebene ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen erste Früchte tragen und der schwachen Einnahmeentwicklung Einsparungen auf der Ausgabe-seite gegenüberstehen, belegt die nachfolgende Darstellung ausgewählter Haushaltsdaten der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände. In dieser Zusammenstellung lassen sich die zuvor aufgeführten Entwicklungen wiederfinden.

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände

Einnahme-/ Ausgabeart	1996	1997	Veränderung 1997 /1998
	in Millionen DM		in Prozent
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	27.303	26.980	-1,2
Steuereinnahmen (davon:)	9.096	9.341	2,7
Gewerbesteuer (netto)	3.789	4.149	9,5
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	3.801	3.770	-0,8
Zuweisungen des Landes	3.111	3.269	5,1
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Einnahmen	3.437	3.213	-6,5
Ausgaben des Verwaltungshaushalts (davon:)	27.823	27.964	0,5
Personalausgaben	6.191	6.129	-1,0
Leistungen der Sozialhilfe u.ä.	5.420	5.193	-4,2
Zinsausgaben	1.309	1.234	-5,8
Einnahmen des Vermögenshaushalts (davon:)	7.095	6.116	-13,8
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	1.847	1.477	-20,0
Ausgaben des Vermögenshaushalts (davon:)	7.000	6.402	-8,5
Baumaßnahmen	2.785	2.527	-9,3
Erwerb von Vermögen	847	726	-14,3

² Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1997, Hessisches Statistisches Landesamt

Tilgung von Krediten, Rückzahlungen innerer Darlehen	1.676	1.859	10,9
Schuldenstand zum Jahresende	20.031	19.267	-3,8

Anhand der ausgewählten Ausgabearten des Verwaltungshaushalts wird deutlich, daß die Sparmaßnahmen der Kommunen greifen. Auch wenn der Rückgang der Personalausgaben um 1 Prozent oder rund 62 Millionen DM gegenüber dem Vorjahr teilweise durch Ausgliederungen begründet ist, kann die erkennbare Entwicklung positiv stimmen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die zwar leichte, absolute Verminderung der Personalausgaben trotz nomineller Lohnsteigerungen erzielt werden konnte, so daß ein höherer Spareffekt erreicht wurde. Mit dem Absenken von Personalkosten haben die hessischen Kommunen einen richtigen und notwendigen Weg eingeschlagen und einen Erfolg verbuchen können.

Die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe in 1997 haben sich um 4,19 Prozent oder 244 Millionen DM gegenüber 1996 gesenkt und entlasteten die kommunalen Haushalte deutlich. Die Gründe dieser positiven Entwicklung sind in der Pflegeversicherung und in geringeren Zahlungen an Asylbewerber aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes zu finden.

Eine weitere Entlastung der kommunalen Haushalte konnte durch geringere Zinsausgaben mit 5,79 Prozent oder 76 Millionen DM erreicht werden. Erstmals in diesem Jahrzehnt gelang es den Kommunen, die Nettokreditaufnahme zurückzuführen, da mehr Schulden getilgt, als neue Verbindlichkeiten aufgenommen wurden. Aus diesem Grund gelang es, den Schuldendienst (Zinsausgaben) deutlich zu reduzieren. Diese grundsätzlich zu begrüßende Entwicklung geht mit einem Einbruch der kommunalen Investitionstätigkeit Hand in Hand, da die Ausgaben der Vermögenshaushalte für Baumaßnahmen und Vermögenserwerb gegenüber dem Vorjahr um 9,3 bzw. 14,3 Prozent sanken. Hier muß ein Substanzverzehr der gemeindliche Vermögenswerte befürchtet werden.

2. 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“

2.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Fulda, Universitätsstadt Gießen, Hanau, Universitätsstadt Marburg, Wetzlar

2.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 1997 bis September 1997

Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

2.3 Beschreibung des Prüfungsziels

Die 9. Vergleichende Prüfung der Städte Frankfurt am Main und Kassel³ hatte gezeigt, wie dramatisch der Verlust an Handlungsspielraum für eine Kommune ist, wenn dauerhaft Defizite im Haushalt hingenommen werden und nachhaltige Gegensteuerungsmaßnahmen unterbleiben. Für fünf Sonderstatusstädte sollte beurteilt werden, ob die Kommunen bei Beibehaltung ihres gegenwärtigen finanzwirtschaftlichen Kurses unter den sich abzeichnenden Rahmenbedingungen zukünftig noch einen ausgeglichenen Haushalt haben werden. Die Prüfung hat den Entscheidungsträgern der Städte aufgezeigt, welche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig und möglich sind.

Hierzu hatte die Prüfung die aktuelle finanzielle Ausgangslage jeder Kommune zu bewerten, die in der Vergangenheit gelegten Ursachen für die vorgefundene Haushaltssituation aufzuzeigen und Vorschläge zu entwickeln, mit welchen Methoden und Konsolidierungsmaßnahmen ein ausgeglichener Haushalt erreicht oder für die Zukunft gesichert werden kann.

Betrachtet wurde die Haushaltswirtschaft der Jahre 1992 bis 1996. Nach den Erhebungen gingen die Prüfungsfeststellungen den Städten im Oktober zu. Die Städte gaben Stellungnahmen ab, die in Schlußgesprächen im November 1997 erörtert wurden. Die Schlußberichte erhielten sie im März 1998.

³ 3. (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Landtagsdrucksache 14/2963

3. Übergreifende Prüfungsergebnisse zu den fünf Sonderstatusstädten

3.1 Leitsätze

Die Prüfung hat ergeben, daß die Lage Marburgs stabil ist, Fulda, Gießen und Wetzlar ausreichend Konsolidierungspotential haben, um aus eigener Kraft die Stabilität wieder herzustellen, Hanau defizitär ist, sich aber aus eigener Kraft konsolidieren kann.

Die Ursachen der Haushaltsschwierigkeiten wurden in Zeiten des Einnahmewachstums gelegt. Nicht niedrige Einnahmen, sondern sinkende Einnahmen korrespondieren mit Haushaltsdefiziten. Zeitweilige Mehreinnahmen (vor allem während des Wiedervereinigungsbooms) wurden als Anlaß für dauerhafte Ausgabenfestlegungen oder nachlassende Konsolidierungsbemühungen genutzt.

Marburg ist aufgrund steigender Steuereinnahmen, Wetzlar trotz niedriger, jedoch konstanter Einnahmen ohne Defizit. Gießen und Fulda hatten Einnahmeeinbrüche zu verzeichnen, die im wirtschaftlichen Sinn zu Defiziten geführt haben. Nur durch zeitweiligen Substanzverzehr konnte ein entsprechender Haushaltsausweis vermieden werden. Hanau wies aufgrund eines deutlichen Einnahmeeinbruchs bei gleichzeitig ungünstiger Haushaltsstruktur erhebliche Haushaltsdefizite auf.

Für die Beurteilung des Konsolidierungsbedarfs einer Stadt ist der Fehlbetrag allein wenig aussagekräftig. Auf Kosten eines Substanzverzehrs kann eine Stadt über mehrere Jahre den Ausweis eines Defizits verhindern und so die erforderlichen Gegensteuerungsmaßnahmen unterlassen.

Neben hohen Personalkostenanteilen führen hohe Zinslasten zu Inflexibilität im Haushalt und stellen ein besonderes Risiko dar.

Zur Verhinderung von Haushaltsschiefen wurden in den Städten folgende Handlungsfelder als besonders wichtig identifiziert:

- Den Fehlentwicklungen kann frühzeitig gegengesteuert werden, wenn in den Städten eine wirklichkeitsnahe Finanzplanung betrieben wird und sie als strategisches Steuerungsinstrument genutzt wird.
- Die mittelfristige Synchronisation des Einnahmerahmens mit den anzubietenden Leistungen ist nicht befriedigend. Anzustreben ist ein Verfahren, bei dem die Haushaltsaufstellung auf Eckwertebeschlüssen aufbaut, die aus einer auf der Basis vorsichtiger Einnahmeerwartung entwickelten mittelfristigen Finanzplanung abgeleitet werden.
- Die Personalwirtschaft als wichtigstes Instrument der Umsetzung von Einsparmaßnahmen ist in den Städten unzureichend.
- In gesetzlichen Pflichtbereichen (zum Beispiel Kindertagesstätten, Umweltschutz oder bei Überwachungsaufgaben im Ordnungswesen) bestehen erhebliche Gestaltungsspielräume für die

Städte, die zu deutlichen Kostenentlastungen genutzt werden können.

- Die Steuerung der Beteiligungen ist unzureichend, die Einbindung in gesamtstädtische Strategien schwach. Die Unternehmen können häufig dem Konsolidierungsdruck zu Lasten der Kernverwaltung ausweichen.

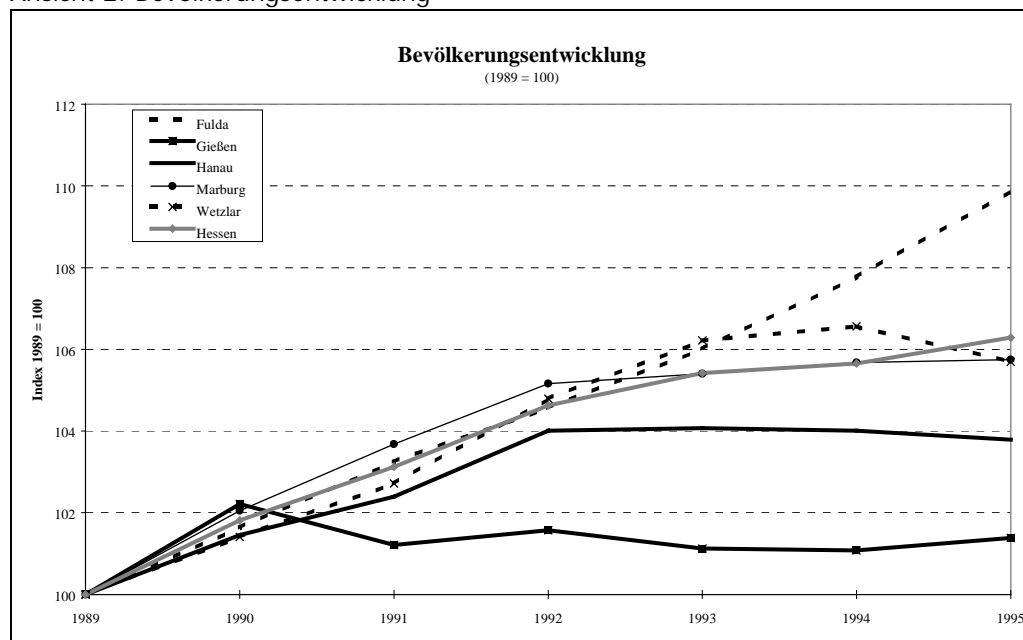
3.2 Wachstumsdynamik

Es bestehen Wechselbeziehungen zwischen der wirtschaftlichen Dynamik einer Stadt und ihrer finanzwirtschaftlichen Situation:

- Einerseits verbreitert wirtschaftliches Wachstum die Einnahmehasis einer Stadt.
- Andererseits müssen durch die Stadtentwicklungspolitik erst die Voraussetzungen für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden.

Eine dynamische Entwicklung erhöht zwar die Finanzkraft, ist aber auch mit hohen Vorleistungen auf dem Gebiet der Infrastrukturinvestitionen (Erschließung von Baugebieten für gewerbliche und wohnliche Nutzung, Verkehrsnetzerweiterung, Abwasserentsorgung etc.) verbunden. Weiterhin sind Folgekosten für die öffentliche soziale Infrastruktur zu erwarten, da mit zunehmender Bevölkerung die Nachfrage nach Plätzen in Kindertagesstätten und Schulen steigt.

Ansicht 2: Bevölkerungsentwicklung



Bei der Bevölkerungsentwicklung, dem bedeutendsten Wachstumsindikator, zeigt sich die besondere Dynamik der Stadt Fulda. Während die Bevölkerungszahl in Gießen seit 1989 stagniert, wächst Fulda kontinuierlich und deutlich stärker als die Kommunen im Landesdurchschnitt.

Besondere Wachstumsdynamik in Fulda

3.3 Zentralität

Die Zentralität einer Stadt hat Auswirkungen auf ihre spezifische Einnahmen- und Ausgabensituation. Je höher der Zentralitätsgrad einer Stadt zu bewerten ist, desto mehr private und öffentliche Dienstleistungen werden angeboten. Eine hohe Konzentration von Dienstleistungen steigert die Lebensqualität ihrer

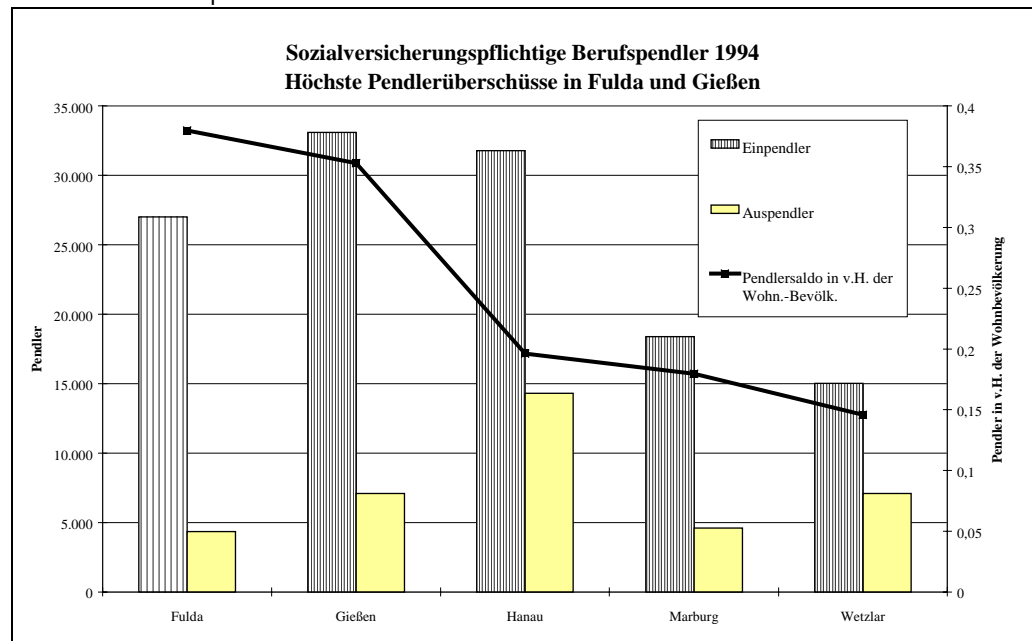
Bewohner und erhöht die Standortqualität für die Unternehmen. Damit werden Einnahmeerhöhungsspielräume sowohl bei dem Einkommensteueranteil als auch bei der Gewerbesteuer eröffnet.

Die Dominanz der Dienstleistungssektoren in zentralen Orten ist ein stabilisierendes Element der wirtschaftlichen Entwicklung, da diese Branchen weniger konjunkturanfällig sind als die Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Auch gelten sie als Wachstumsbranchen, die noch am ehesten für Beschäftigungszuwächse sorgen. Im folgenden werden die Ergebnisse der Analysen über die wirtschaftliche Dynamik und die Zentralität der Vergleichsstädte vorgestellt.⁴ Als Indikatoren wurden folgende Statistiken verwendet:

- Beschäftigtenstruktur nach Wirtschaftsbranchen
- Saldo der Berufspendler
- Entwicklung der Übernachtungen

Die Universitätsstädte erreichten bei der Zentralität durchweg höhere Werte. Die Beschäftigungsstruktur zugunsten der öffentlichen und privaten Dienstleistungsbranchen als Folge der Bildungseinrichtungen ist eine Ursache. Bei den Pendlerströmen zeigen sich für Gießen und Fulda hohe Werte.

Ansicht 3: Berufspendler

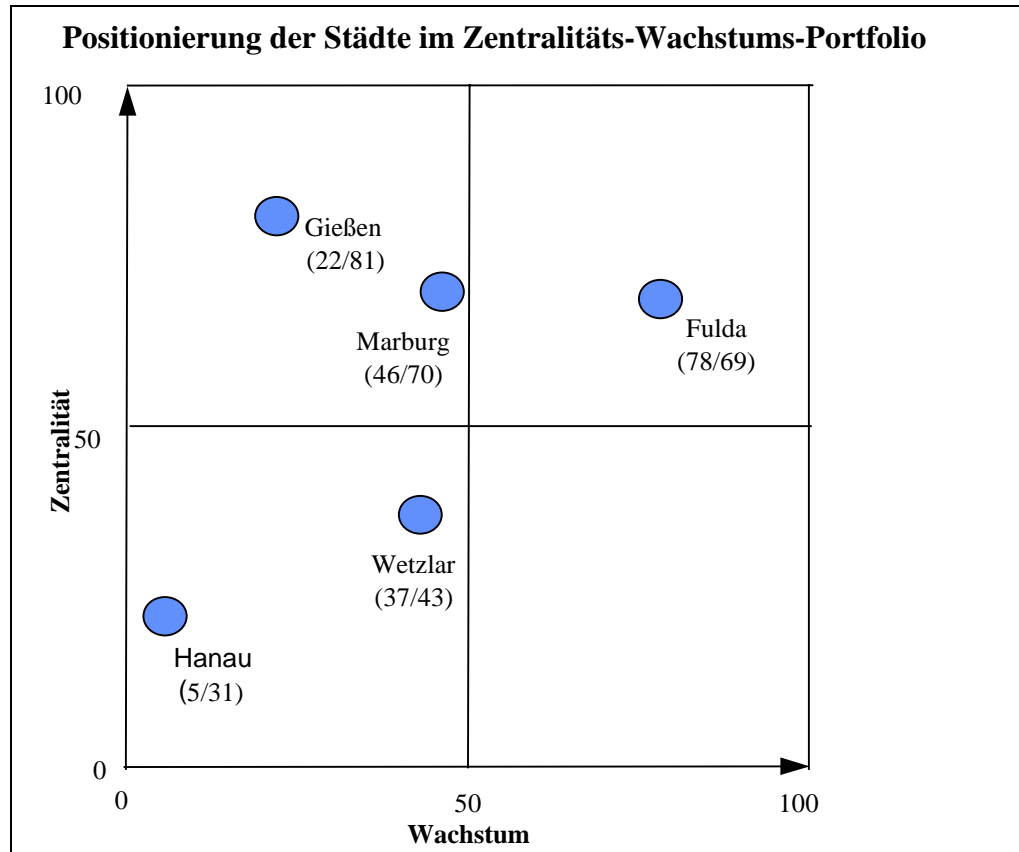


Um die Vielzahl der Einzelindikatoren zu verdichten, wurden die Städte in einem Zentralitäts-Wachstums-Portfolio verglichen. Dabei wurden die Einzelindikatoren für die Wachstumsdynamik oder die Zentralität so gewichtet, daß jeweils maximal 100 Punkte erreicht werden konnten. Die effektiven Punktzahlen für die Städte wurden durch lineare Funktionen ermittelt, deren Parameter sich aus den vorhandenen Daten ableiten.

⁴ Verwendet wurde überwiegend Datenmaterial amtlicher Statistiken. Darüber hinaus wurden Statistiken der Arbeitsverwaltung verwendet (regionalisierte Arbeitslosenquoten und Pendlerstatistiken)

In Ansicht 4 ist die Position der Vergleichsstädte grafisch dargestellt.⁵

Ansicht 4: Zentralitäts – Wachstums - Portfolio



Gießen und Marburg weisen eine hohe Zentralität auf. Dies unterstreicht den hohen Rang der Universitäten für den Zentralitätsfaktor. Fulda hat aufgrund der besonderen geographischen Lage fast mit den beiden Städten gleichgezogen. Auch die Wachstumsdynamik in Fulda ist bemerkenswert.

Universitätsstädte liegen bei der Zentralität vorn

3.4 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Haushaltslage 1995/96 der Städte variierte zwischen einer deutlichen Freien Spitze (Marburg) und erheblichen Haushaltsdefiziten (Hanau) in zweistelliger Millionenhöhe. In der Konsolidierungsprüfung I wurde deutlich, daß für die unterschiedlichen Haushaltssituationen primär das Handeln der Städte ursächlich ist. Zu Beginn der Untersuchungen wurde dieses Ergebnis überprüft: Die für die Städte lediglich mittelbar oder langfristig beeinflussbaren Rahmenbedingungen wurden verglichen. Die folgenden Kapitel zeigen, daß die Unterschiede die Vergleichbarkeit im Kern nicht beeinflussen und als externe Ursachen der unterschiedlichen Haushaltssituation der fünf Städte nicht in Frage kommen. Folgende wichtige externe Einflußfaktoren, die unterschiedliche Ausgangspositionen der Kommunen begründen könnten, wurden betrachtet:

- Auf der Einnahmeseite wurden der Finanzausgleich und die Steuerkraft berücksichtigt. Mit den der (von der Stadt festzulegenden) Hebesätzen bei der Grund- und Gewerbesteuer beeinflussen sie die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel.

⁵ Da es sich um eine relativierende Darstellung von fünf Städten handelt, ist eine Vergleichbarkeit mit dem Landesentwicklungsplan des hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung nicht gegeben.

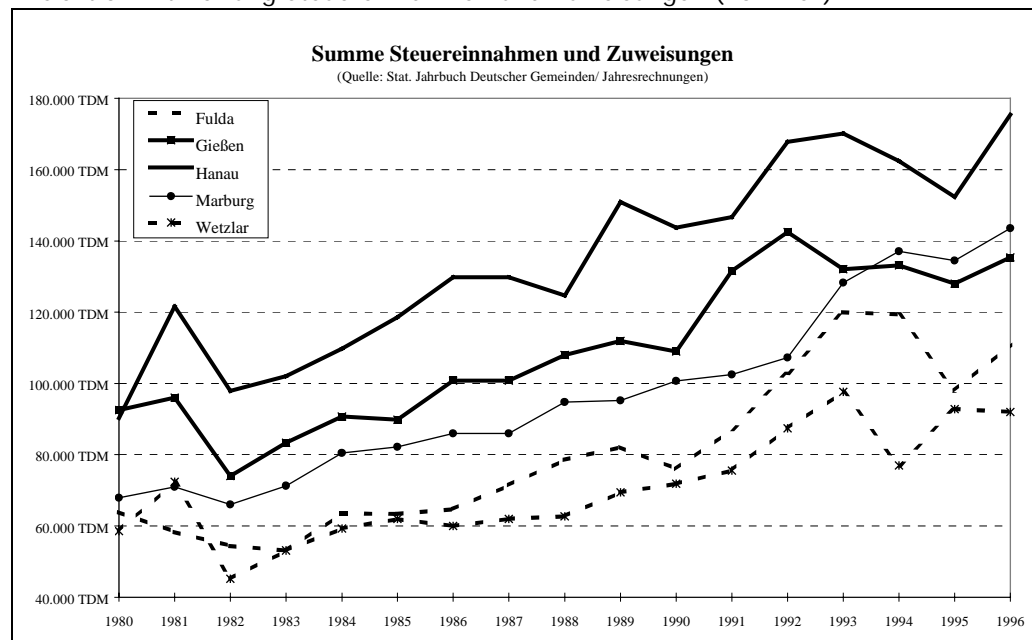
- Auf der Ausgabenseite sind die Kreisumlage (welche auch die Ausgaben für die Sozialhilfe beinhaltet) und die Kosten der wirtschaftlichen Jugendhilfe bedeutende, schwer beeinflussbare Ausgabenblöcke.

Generell werden die Handlungsspielräume der Kommunen durch gesetzliche Pflichtaufgaben eingeschränkt. Für sie gilt, daß sie die fünf Städte aufgrund gleicher bundes- und landesgesetzlicher Regelungen sowie weitgehend einheitlicher Aufgabenzuschüsse ähnlich belasteten.

3.5 Einnahmeentwicklung

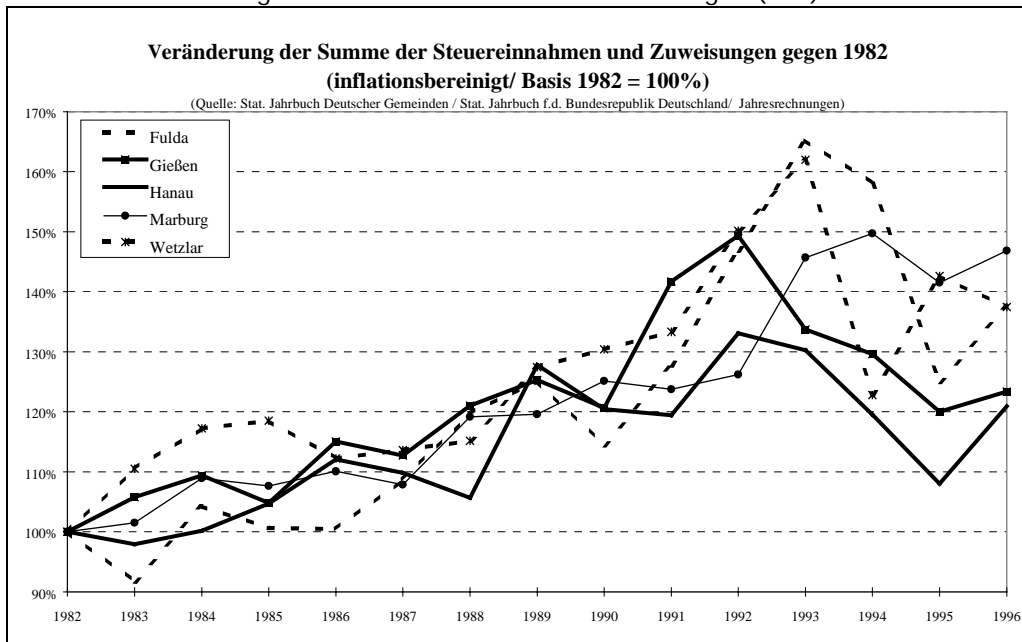
Alle Kommunen verzeichneten in den vergangenen 15 Jahren nominell deutliche Einnahmezuwächse. Hanau und Marburg hatten gegenüber 1980 die stärksten Zuwächse (96 oder 111 Prozent seit 1980). Gießen und Wetzlar lagen mit Steigerungen von 46 oder 57 Prozent am unteren Ende.

Ansicht 5: Entwicklung Steuereinnahmen und Zuweisungen (nominell)



Eine inhaltliche Bewertung läßt sich aus diesen Zahlen noch nicht ableiten. Die nominell hohen Steigerungsrate täuschen, da Preissteigerungen einen großen Teil der Zuwächse absorbierten. Die Werte werden daher inflationsbereinigt. Die folgende Grafik stellt die prozentualen Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr 1982 dar. Das Jahr wurde gewählt, weil es in allen Städten der Tiefpunkt der Einnahmeentwicklung seit 1980 war.

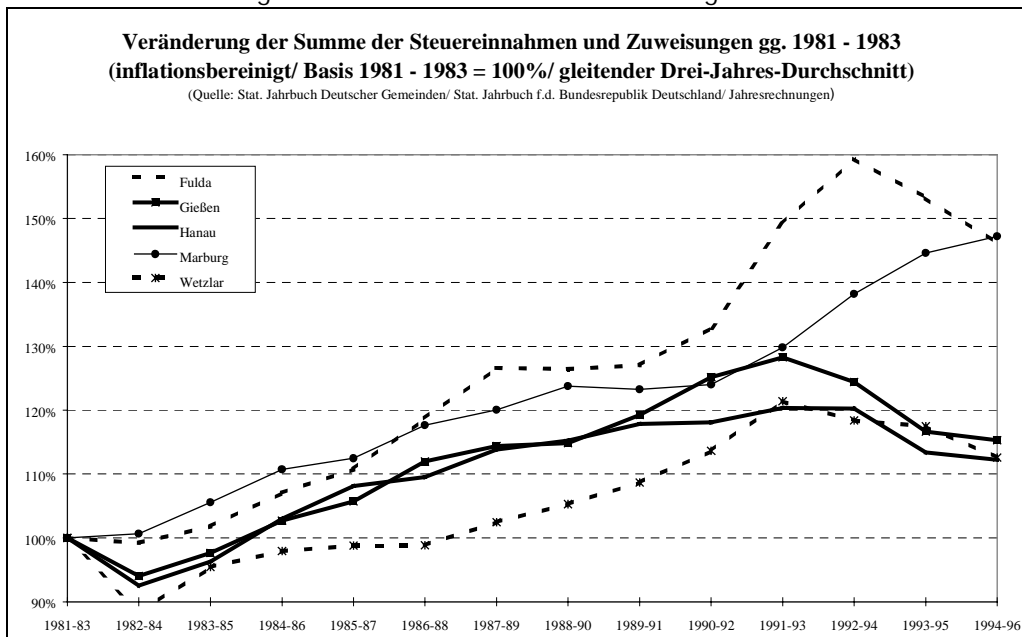
Ansicht 6: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen (real)



Alle Städte haben 1996 inflationbereinigt mehr allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung als 1982 (21 bis 36 Prozent). Das Ergebnis wird durch die außergewöhnlich großen Schwankungen 1994 bis 1996 stark beeinflusst.

Mit der Berechnung von gleitenden Durchschnitts über mehrere Jahre kann der mittelfristig wirkende Trend unabhängig von jährlichen Schwankungen deutlich gemacht werden. Gewählt wurde ein Durchschnittswert für jeweils drei Jahre. Extremwerte werden durch die Mittelwertbildung geglättet; die Kurve reagiert aufgrund des eher kurz gewählten Drei - Jahres - Intervalls noch sensibel genug, um Trendwenden aufzuzeigen. Basis ist 1982 (Mittelwert 1981 - 1983).

Ansicht 7: Entwicklung der Steuereinnahmen und Zuweisungen



Positiver Einnahmetrend in Fulda und Marburg

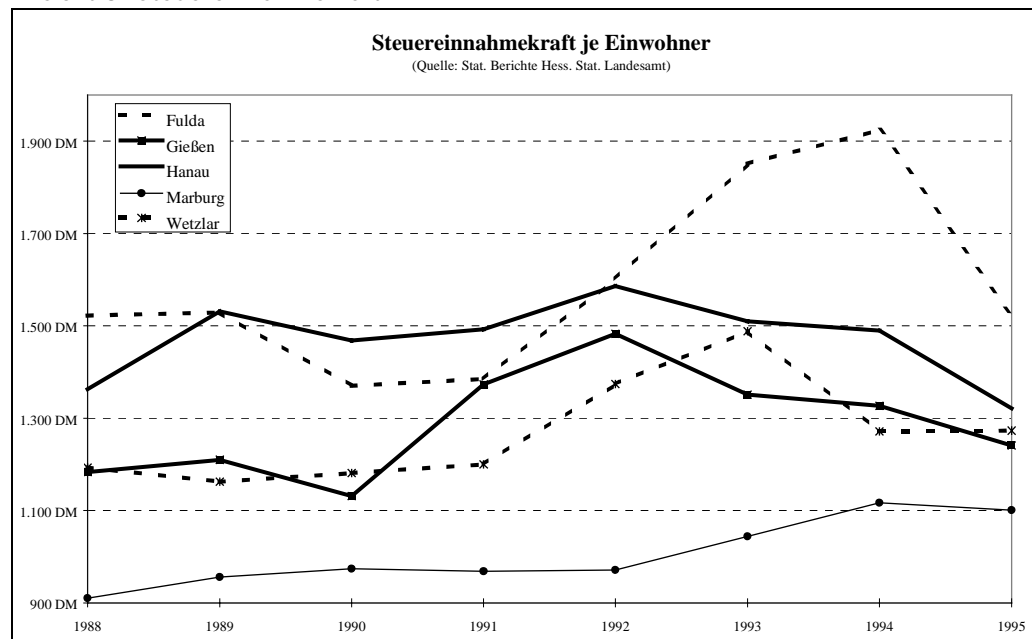
Hanau, Gießen und Wetzlar nahmen eine fast identische Entwicklung. Sie haben heute ein inflationbereinigtes Einnahmeniveau zur Verfügung, das mit

plus 12 bis plus 15 Prozent leicht über dem Anfang der achtziger Jahre liegt. Fulda und Marburg hatten eine davon abweichende, positivere Entwicklung (46 oder 47 Prozent Zuwachs). Beide Städte haben spezifische Einflußfaktoren:

- Marburg ist traditionell eine finanzschwache Stadt. Die Zuwächse bedeuten das Aufholen eines Nachteils.
- Das Wachstum der Deckungsmittel in Fulda korreliert mit dem starken Bevölkerungswachstum Anfang der neunziger Jahre. Des weiteren ist ein Teil des Zuwachses durch einen erneuten Einbruch 1994/95 wieder verlorengegangen.

Die ungünstige Ausgangssituation Marburgs zeigt sich bei einem Vergleich der Steuerkraft. Die Steuerkraft ist die fiktive Einnahme, die eintreten würde, wenn die Stadt landesdurchschnittliche Hebesätze hätte.

Ansicht 8: Steuereinnahmekraft



Es liegt in der Entscheidung der Stadt, durch die Festsetzung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer die Steuerkraft zu einem mehr oder weniger hohen Grad tatsächlich abzuschöpfen.

Hohe Hebesätze in Hanau, niedrige in Fulda

Hanau hat die höchsten Hebesätze (Gewerbesteuer: 390 Punkte bis 1992, danach 430). Sie liegen 7 Prozent über dem Landesdurchschnitt. Die Stadt Fulda hat als steuerkräftigste Stadt auf der Einnahmeseite die beste Ausgangssituation. Daß ihre faktische Finanzausstattung nicht höher als in den Vergleichsstädten ist, liegt unter anderem an niedrigen Realsteuerhebesätzen (Gewerbesteuer aktuell 340).

Marburg und Wetzlar liegen nahe beim Landesdurchschnitt (100 Prozent), der gleichzeitig dem Durchschnitt der fünf Sonderstatusstädte nahezu entspricht.

Ansicht 9: Realsteueranspannungsfaktor

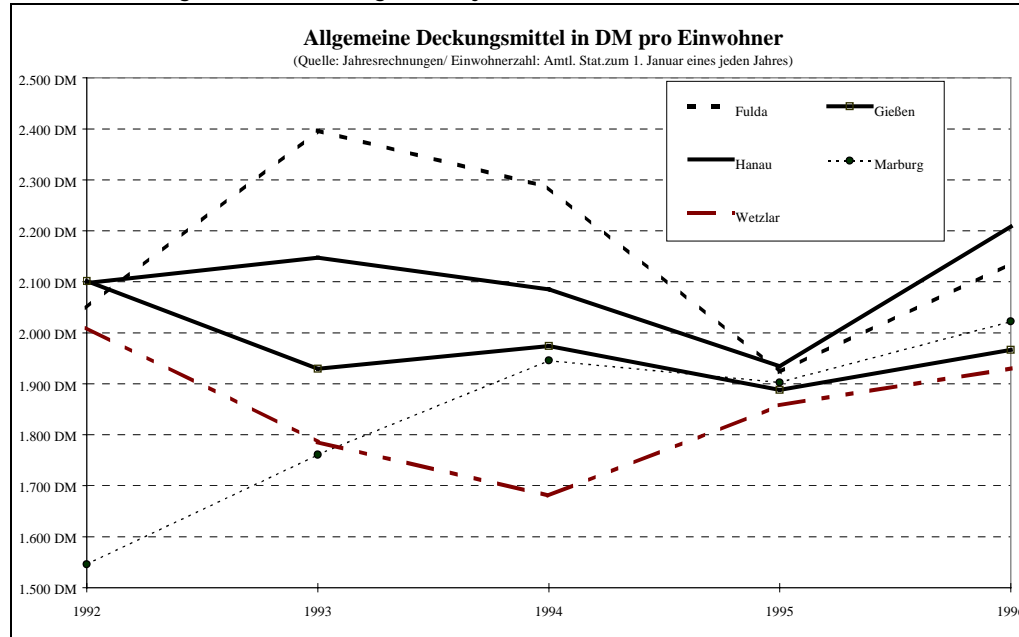
Hebesätze im Verhältnis zum Landesdurchschnitt 1995 (Realsteueranspannungsfaktor)					
(Quelle: Hess. Stat. Landesamt, Stat. Berichte Gemeindefinanzen 1995)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar

Realsteueranspannungs- faktor	87%	106%	107%	100%	98%
----------------------------------	-----	------	------	------	-----

Die jüngste Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner bestätigt die Analysen. Die Finanzausstattung der Städte ist 1995/96 fast identisch. Marburg hat sich von einem niedrigen Niveau ausgehend deutlich angenähert, Fulda liegt trotz zwischenzeitlicher starker Steigerungen wieder nahe bei Gießen, Hanau und Wetzlar.

Finanzausstattung je Kopf 1995 fast identisch

Ansicht 10: Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner



In den Städten hat eine Vereinheitlichung der Finanzausstattung stattgefunden:

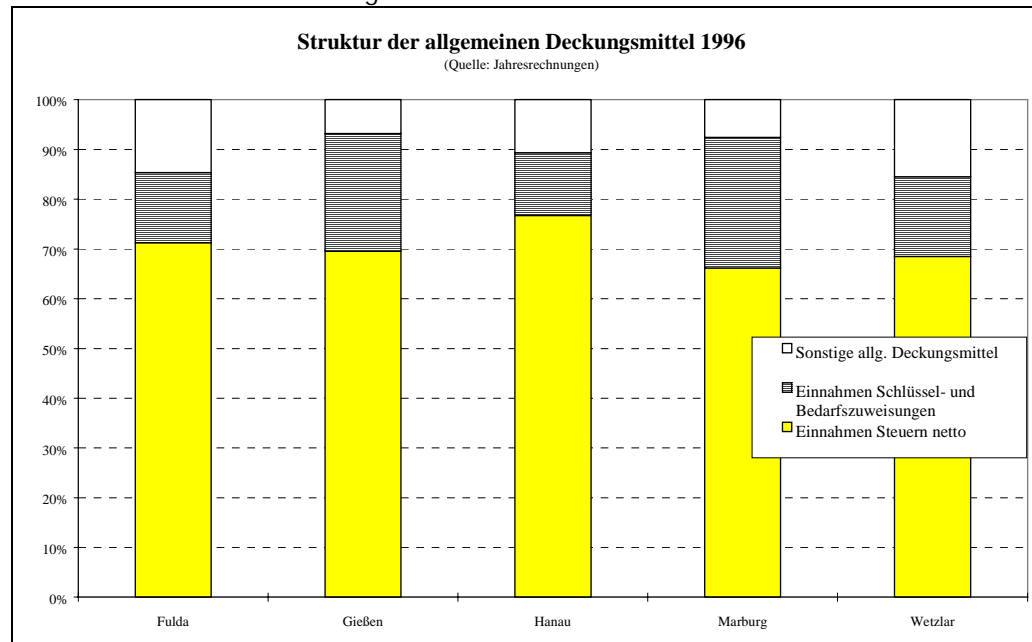
- Hanau, Gießen und Wetzlar hatten eine ähnliche Entwicklung.
- Die starken Zuwächse in Marburg kompensieren eine schlechtere Ausgangsposition.
- Den Zuwächsen in Fulda steht ein entsprechendes Bevölkerungswachstum gegenüber. Teilweise waren die Zuwächse nicht dauerhaft.

Die Tendenz zur Vereinheitlichung der Finanzausstattung zeigt sich besonders deutlich an den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner: Den Städten steht eine ähnliche, in 1995 sogar fast identische Finanzausstattung je Einwohner zur Verfügung.

Fuldas Ausgangssituation ist günstig, da die pro Einwohner durchschnittlichen Einnahmen der Stadt mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen erzielt werden. Damit hat die Stadt einen hohen finanziellen Handlungsspielraum zur Verfügung.

Die Zusammensetzung der allgemeinen Deckungsmittel unterscheidet sich erheblich. In Marburg machen die Schlüsselzuweisungen traditionell einen hohen Anteil der Deckungsmittel aus (1996: 26 Prozent). Hanau hingegen finanziert sich überwiegend aus eigenen Steuereinnahmen. Die Schlüsselzuweisungen betragen 1996 13 Prozent. Der hohe Anteil der Schlüsselzuweisungen hat in Marburg zu einer stetigen Einnahmeentwicklung geführt, da Zuweisungen geringeren Schwankungen unterliegen als die Gewerbesteuer.

Ansicht 11: Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen



Die Höhe der den Städten faktisch zur Verfügung stehenden Mittel ist durch den Finanzausgleich nachhaltig beeinflusst. Er soll Steuerkraftnachteile und besondere Belastungen ausgleichen. Als Indikatoren für Belastungen werden neben quantitativen Größen (beispielsweise Schülerzahlen) qualitative Aspekte wie die zentralörtliche Funktion herangezogen. Inwieweit die Städte dabei unterschiedliche Lasten geltend machen können, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

3.6 Finanzausgleich im Jahr 1996

Der kommunale Finanzausgleich wird durch das Hessische Finanzausgleichsgesetz geregelt. Unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl (Hauptansatz) und Zuschlägen für besondere Belastungen (Nebenansätzen) wird jährlich der Finanzbedarf ermittelt (Bedarfsmeßzahl) und mit der tatsächlichen Steuerkraft der Kommune verglichen. Die Lücke zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft wird zu einem gesetzlich festgelegten Anteil durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.

Ausgangspunkt der Berechnung der Bedarfsmeßzahl ist der Hauptansatz, der sich aus der Multiplikation der Einwohnerzahl mit dem Vervielfältiger von 130 (Prozentpunkten) für kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern ergibt. Die Städte Fulda, Gießen und Marburg dürfen wegen ihres Status als Oberzentrum einen um 10 Punkte höheren Multiplikator (140) ansetzen. Aufgrund einer veränderten Einstufung in der Landesentwicklungsplanung wird Hanau in Zukunft ebenfalls diesen Zuschlag erhalten. Da Wetzlar kein Schulträger ist, entfällt der entsprechende Nebenansatz. Einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs konnte 1996 die Stadt Fulda trotz ihres großen Bevölkerungszuwachses nicht beanspruchen. Die hierfür notwendige Schwelle von 10 Prozent in 10 Jahren wurde nicht erreicht.

Ansicht 12: Unterschiede im Vervielfältiger des Finanzausgleichs

Unterschiede der Ansätze im Finanzausgleich 1996						
Ansatz	Laufende Nummer der Berechnung	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Einwohnerzahl	1	59.684	73.672	89.170	76.780	54.367
Vervielfältiger	2	130	130	130	130	130
Hauptansatz absolut (roh)	3	77.589	95.774	115.921	99.814	70.677
Zuschlag zum Vervielfältiger für Oberzentrum	4	10	10	0	10	0
Hauptansatz absolut	5=(3+4)*1	83.558	103.141	115.921	197.492	70.677
Ergänzungsansatz Sonderstatusstädte	6=15% von 5	12.534	15.471	17.388	16.124	10.602
Ergänzungsansatz Schüler	7	1.764	2.535	2.084	1.787	0
Ergänzungsansatz Stationierungsstreitkräfte	8	0	1.864	3.648	0	353
Ergänzungsansatz Bevölkerungswachstum	9	0	0	0	0	0
Gesamtansatz	10=5+6+7+8+9	97.865	123011	139.041	125.403	81.632
Abweichung Gesamtansatz zu Hauptansatz absolut (roh)	11=10-3	20.267	27.237	23.120	25.589	10.955
Abweichung des Hauptansatzes vom Gesamtansatz	12	26,1%	28,4%	19,9%	25,6%	15,5%

Marburg, Gießen und Fulda erhalten einen erhöhten Ansatz vor allem aufgrund besonderer Ausgabenbelastungen durch ihre Zentralität. Die hohe Zahl der Stationierungsstreitkräfte wirkt sich für Hanau positiv im Finanzausgleich aus. Für Wetzlar wird, mangels besonderer Lasten, die vom Finanzausgleich berücksichtigt werden, der geringste Finanzbedarf festgestellt.

Keine besonderen Lasten im Finanzausgleich für Wetzlar

Die oben errechneten Unterschiede werden teilweise wirksam, da der Unterschied zwischen der Bedarfsmeßzahl (die unter anderem aus den oben genannten Ansätzen gebildet wird) und der Steuerkraftmeßzahl im Grundsatz zur Hälfte ausgeglichen wird.

Die als Oberzentren eingestufteten Orte Fulda, Gießen und Marburg (in Zukunft Hanau) werden im Finanzausgleich im wesentlichen gleich behandelt. Lediglich Wetzlar wird ein deutlich geringerer Finanzbedarf zugestanden.

Fulda ist der Auffassung, daß dieser Gleichbehandlung ungleiche finanzielle Lasten gegenüberstehen. Die Stadt sieht für sich eine besondere regionale Bedeutung. Fulda habe in Hessen eine geographisch einzigartig solitäre Lage. Hieraus erwachsen ihr finanzielle Lasten der Zentralität, die die anderer Städte

Besondere Situation Fuldas

	<p>übersteigen und vom Finanzausgleich nicht angemessen berücksichtigt würden. Zunächst ist festzustellen, daß der Zentralitätsindex für Fulda zwar einen hohen Wert ausweist, Marburg und Gießen noch höhere Werte erreichen.</p>
Finanzielle Lasten der Zentralität	<p>Fulda nennt besondere zentrale Aufgaben, die finanzielle Belastungen nach sich zögen. In der Summe macht die Stadt einen Betrag von 21,5 Millionen DM für 1996 geltend (einschließlich eines Gemeinkostenzuschlags von 15 Prozent für die angesetzten Ausgaben). Die größten Positionen dieser Liste sind:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ortsdurchfahrten (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) mit 2,3 Millionen DM• Alten- und Pflegeheime (2,2 Millionen DM)• Überregionale Kultureinrichtungen: Regionalmuseum, Schloßtheater, Veranstaltungen etc. (5,5 Millionen DM)• Öffentlicher Personennahverkehr (6,5 Millionen DM)
Kosten der Zentralität schwer zu bestimmen	<p>Die Analyse einzelner Positionen zeigt, daß die zentralitätsbedingten Mehrbelastungen entweder strittig sind oder in dieser Größenordnung nicht ohne weiteres im Haushalt identifiziert werden können. Zusätzlich bleibt festzuhalten, daß den Kosten der Zentralität ein besonderer Ansatz für ein Oberzentrum im Finanzausgleich gegenübersteht. Er macht in 1996 nach Berechnungen der Stadt 3,3 Millionen DM zusätzliche Schlüsselzuweisungen aus.</p>
Kompensation durch hohe Steuerkraft	<p>Neben der direkten Kompensation der besonderen Ausgaben durch den Finanzausgleich schlägt sich Zentralität außerdem in dem Steuereinnahmepotential nieder. Hinter dieser These steht die Annahme, daß die besondere Infrastruktur einer zentralen Stadt sich positiv auf ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort auswirkt. Diese Attraktivität ermöglicht die Durchsetzung höherer Hebesätze bei Grund- und vor allem Gewerbesteuer. Eine Stadt mit zentralörtlichen Funktionen hat größeren Spielraum, sich durch eigenes Handeln einen Ausgleich für ihre zusätzlichen Lasten zu verschaffen. Selbst mit niedrigen Hebesätzen hat Fulda aufgrund seiner Steuerkraftstärke eine mit anderen Städten vergleichbare Finanzausstattung. Hätte Fulda die hohen Hebesätze Hanaus, wären die Realsteuereinnahmen rechnerisch rund 13 Millionen DM höher als gegenwärtig.</p>

Eine deutlich schlechtere finanzwirtschaftliche Startposition der Stadt Fulda im Vergleich zu den anderen Städten wird durch die zentralitätsbedingten Aufgaben nicht begründet.

Ergebnis der Betrachtung der Steuereinnahmen und Zuweisungen, der Steuerkraft und der Ansätze im kommunalen Finanzausgleich ist die Feststellung, daß die fünf Sonderstatusstädte auf der Einnahmeseite vergleichbar sind. Bestehende Unterschiede begründen keine so abweichenden Ausgangspositionen, daß die Haushaltslage durch sie determiniert wäre. Ferner hat in den letzten Jahren eine Tendenz der Annäherung bei der Finanzausstattung der fünf Sonderstatusstädte bestanden.

3.7 Ausgabenentwicklung

Auf der Ausgabenseite kann eine überproportionale Belastung einer Kommune durch nicht beeinflussbare Kosten eine ungünstige Ausgangsposition begründen und die Vergleichbarkeit erschweren.

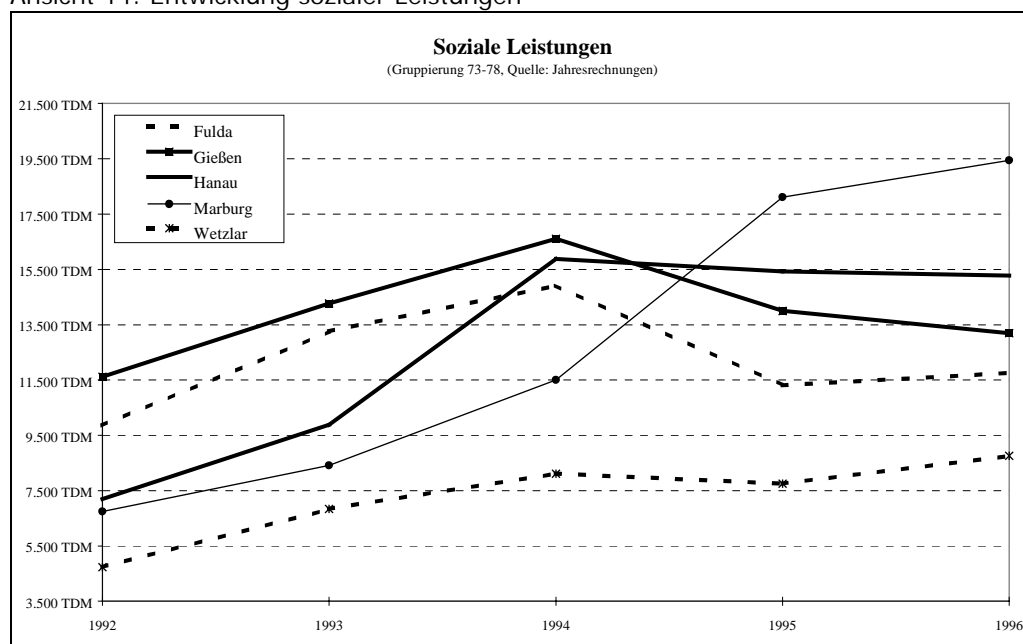
Die wichtigsten, weitgehend extern vorgegebenen Ausgabenverpflichtungen sind:

- Bestehende oder neue gesetzliche Leistungsverpflichtungen
Die in der letzten Zeit neu hinzugekommenen Leistungsverpflichtungen resultieren zu einem großen Teil aus der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, das gegenüber dem Jugendwohlfahrtsgesetz die Leistungsverpflichtungen ausgeweitet hat, zum Beispiel:
 - Kostenverlagerung vom überörtlichen Träger der Jugendhilfe durch Bündeln der Erziehungshilfen beim örtlichen Träger, verbunden mit einer nicht kostendeckenden finanziellen Kompensation
 - Hilfen für junge Volljährige als Sollvorschrift
 - Zuständigkeitsverlagerung bei der Hilfe für seelisch behinderte junge Menschen auf die Jugendhilfe
 - Rechtsanspruch auf einen Kindertagesstättenplatz seit 1996

Die gesetzlichen Grundlagen sind für alle Kommunen gleich. Im Grundsatz ist davon auszugehen, daß überall ein ähnlicher Kostenanstieg die Folge war (bei gegebenenfalls unterschiedlichen Ausgangsniveaus). Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz hat einen größeren Interpretationsspielraum bei der Ausgestaltung der Hilfen geschaffen. Dies kann die unterschiedliche Entwicklung der sozialen Leistungen (Gruppierung 73 - 79 des Verwaltungshaushalts, im wesentlichen wirtschaftliche Jugendhilfe) in den Städten erklären. Alle Städte waren in gleicher Weise betroffen, die konkrete Ausgestaltung in der Kommune hat die Wirkung auf den Haushalt maßgeblich mitbeeinflusst.

Einheitliche gesetzliche Grundlagen gewährleisten Vergleichbarkeit

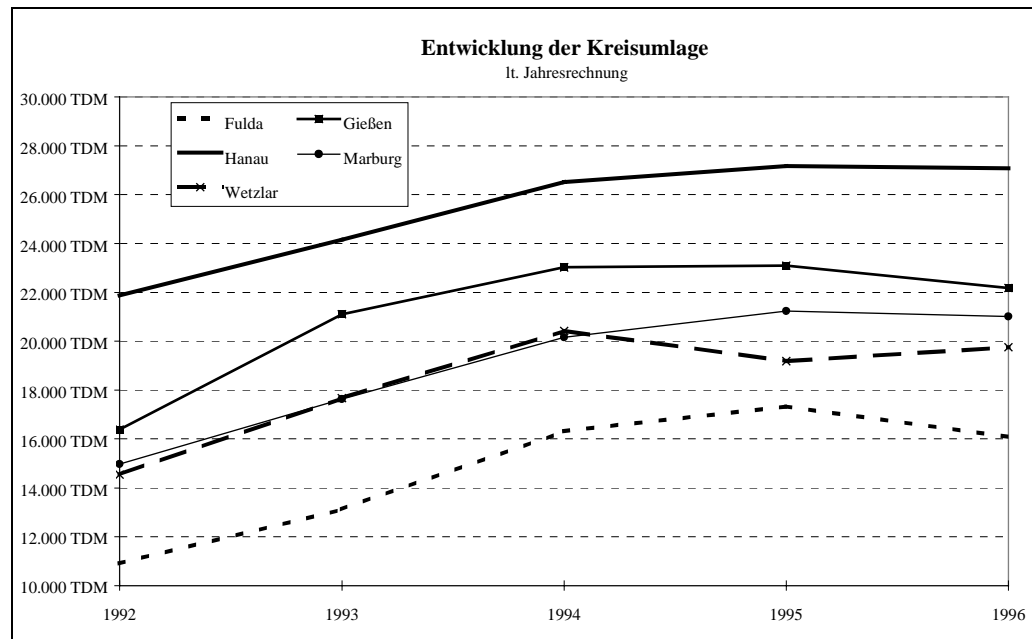
Ansicht 14: Entwicklung sozialer Leistungen



- Ein zweiter, kaum zu beeinflussender Ausgabenblock sind die Umlagen:
 - Die Gewerbesteuerumlage sowie der Zuschlag für den Fonds Deutsche Einheit werden aufgrund eines einheitlichen Schlüssels berechnet. Alle Städte sind ihrer Steuerkraft entsprechend betroffen.
 - Die Höhe der Kreisumlage hängt von den Hebesätzen des Kreises ab, die ihrerseits durch die gesetzlichen Aufgaben auf der Kreisebene (zum Beispiel die Zuständigkeitsverlagerung bei der Altenhilfe) bestimmt werden. Seit 1992 ist die Kreisumlage in allen Städten in ähnlichem

Umfang um bis zu 8 Millionen DM gestiegen. Ursächlich dafür ist das Anwachsen der sozialen Leistungen in allen Städten und Kreisen.

Ansicht 15: Entwicklung der Kreisumlage



Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage bei den extern bestimmten Ausgabenanteilen ist für die Städte ähnlich:

Vergleichbarkeit der Ausgabenbelastungen gegeben

- Alle Städte hatten in den letzten Jahren zusätzliche Lasten zu verkraften.
- Die auf gesetzlichen Leistungen beruhenden (Mehr-)Ausgaben treffen die Städte in vergleichbarer Weise.
- Die kaum beeinflussbare Kreisumlage hat sich in den letzten Jahren einheitlich entwickelt.

3.8 Gesamtbewertung finanzwirtschaftliche Vergleichbarkeit

In der Gesamtbetrachtung der Vergleichbarkeit der fünf Städte zeigt sich:

- Die fünf Sonderstatusstädte sind vergleichbar.
 - Die Städte sind bezüglich ihrer Aufgaben, namentlich aufgrund ihres Sonderstatus, ähnlich.
 - Die wichtigsten Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung werden durch die gleichen Bundes- und hessischen Landesgesetze geregelt.
 - Auf der Einnahmeseite besteht nach einer Tendenz der Vereinheitlichung der je Einwohner zur Verfügung stehenden Deckungsmittel eine ähnliche Finanzausstattung.
 - Auf der Ausgabenseite, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Lasten aus der Zentralität, wurde eine prinzipielle Vergleichbarkeit festgestellt.
- Die extern vorgegebenen oder mittelfristig beeinflussbaren Faktoren können nicht als primäre Erklärungsgröße für Haushaltsüberschüsse oder Defizite dienen.
- Die strukturellen Unterschiede sind im wesentlichen Ergebnis der politischen Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung.

Die in den fachlichen Aufgabenbereichen der Städte ermittelten Konsolidierungspotentiale stützen diese Feststellung. Selbst in gesetzlich stark reglementierten Bereichen (zum Beispiel Kindertagesstätteneinrichtungen) wurden stadtinterne Standards ermittelt, die über das gesetzlich festgeschriebene Maß hinausgehen. In den freiwilligen Bereichen (Kultur) zeigte sich, daß die Gestaltungsfreiheit zur Ausbildung unterschiedlicher Förderlandschaften geführt hat.

Unterschiede durch Gestaltung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung

3.9 Vergleichende Beurteilung der Stabilität der Haushaltswirtschaft

Die finanzwirtschaftliche Lage zum Ende des Haushaltsjahres 1996 wird mit Hilfe von zwei Maßstäben bewertet:

- Nachhaltige Haushaltsstabilität in den letzten Jahren

Vergangenheitsbezogen werden die Rechnungsergebnisse der letzten fünf Jahre (1992 bis 1996) analysiert.

Die Finanzwirtschaft einer Kommune soll auf den dauerhaften Ausgleich von laufenden Ausgaben und der Einnahmekraft hinwirken. Wird der Haushalt eines Jahres ohne Defizit aufgestellt oder abgeschlossen, bedeutet dies noch nicht, daß eine nachhaltige Haushaltsstabilität gegeben ist. Der laufende Ressourcenverbrauch kann die Einnahmen übersteigen. Der Ausweis eines Defizits wird verhindert, indem für einige Jahre von der Substanz gezehrt wird. Der Haushalt ist dann nur noch durch den Einsatz von Vermögen (in einem weit verstandenen Sinn) ausgeglichen.

Um festzustellen, ob oder zu welchem Grad in den vergangenen Jahren ein Substanzverzehr stattgefunden hat oder auf andere Art Haushaltsdruck durch kurzfristig wirkende Maßnahmen aufgefangen wurde, sind für die Jahre 1992 bis 1996 „Frühwarnindikatoren“ berechnet worden (folgendes Kapitel).

- Solide Finanzplanung für die Zukunft

Risiken bestehen insbesondere in zu optimistischen Einnahmeerwartungen. Sie können zu kaum umkehrbaren Ausgabenfestlegungen führen. Zukunftsbezogen sind die Risiken für den Haushalt im Finanzplanungszeitraum 1997 bis 2000 bewertet worden.

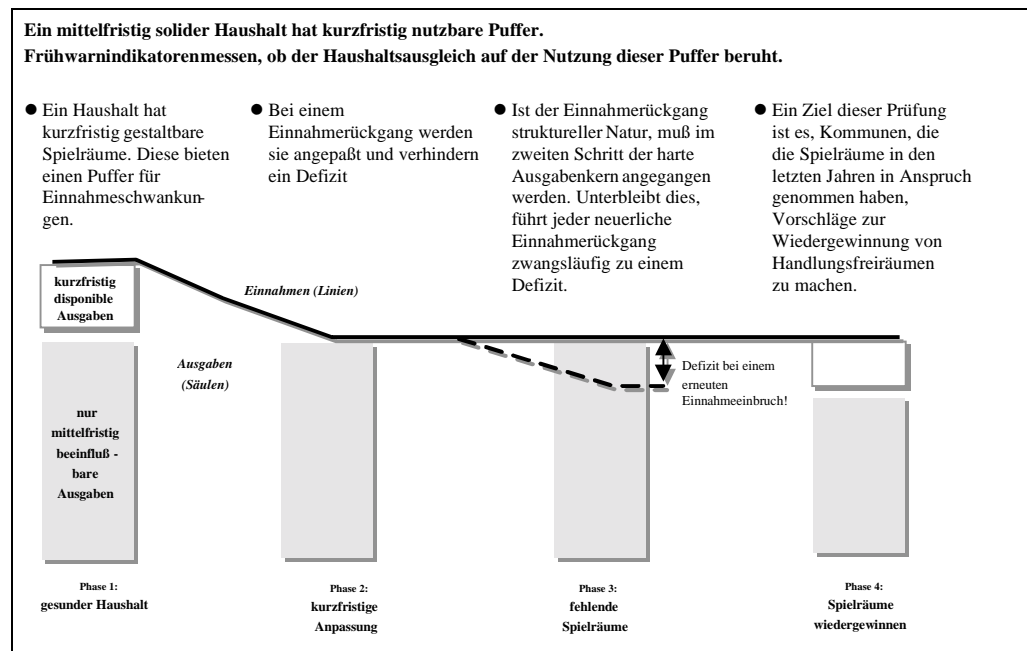
Beide Maßstäbe dienen im Kapitel 3.17 der Gesamtbewertung der Stabilität des Haushalts der Städte.

3.10 Nachhaltige Haushaltswirtschaft

Tritt ein Einnahmerückgang ein, wird mit kurzfristig wirkenden Maßnahmen das Ausgabenniveau angepaßt. Sie beziehen sich in der Regel auf einen vorübergehenden Substanzverzehr (zum Beispiel Bau- und Straßenunterhaltung zurückfahren oder Rücklagen auflösen). Ist der Einnahmerückgang struktureller Natur, muß im zweiten Schritt der harte Ausgabenkern (Infrastruktur, Personal) angepaßt werden. Unterbleibt dies, ist der Haushalt zwar formal ausgeglichen, aber alle kurzfristig nutzbaren Handlungsspielräume sind ausgeschöpft. Jeder neuerliche Einnahmerückgang führt dann zwangsläufig auch zu einem formal ausgewiesenen Defizit. In der Prüfung wurden den Städten Vorschläge zur Wiedergewinnung finanzwirtschaftlicher Spielräume (Phase 4 der Ansicht 16) unterbreitet.

Haushaltsausgleich durch kurzfristige Ausgabengestaltung

Ansicht 16: Konzept Frühwarnindikatoren



Anhand ausgewählter Indikatoren wurde überprüft, inwieweit die Kommunen diese Spielräume in den letzten Jahren in Anspruch genommen haben, um den Haushaltsausgleich zu erzielen. Dabei wurden vier Beurteilungskriterien gebildet:

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

Für jedes Kriterium wurden Indikatoren definiert, die mit Hilfe von Kennzahlen konkretisiert wurden. Für jede Kennzahl und damit für jeden Indikator wurde eine Warngrenze festgelegt, ab der eine Gefährdung der nachhaltigen Haushaltsstabilität anzunehmen ist.

Ansicht 17: Frühwarnindikatoren

Kriterium	Indikator	Kennzahl	Warngrenze
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Eigenfinanzierung von Investitionen sinkt	Freie Spitze in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	<8%
	1.2 Verwaltungshaushalt kameral defizitär	Defizit der Jahresrechnung in Mio. DM	>0 Mio. DM
	1.3 laufender Haushalt nicht nachhaltig ausgeglichen - da Zuführung vom Vermögenshaushalt - da Mindestzuführung an Vermögenshaushalt unterlassen	Normiertes Defizit in Mio. DM	>0Mio. DM
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Absenkung der Straßenunterhaltungsmittel	Straßenunterhaltungsmittel in TDM/km Straße	<10 TDM/km
	2.2 Absenkung der Bauunterhaltungsmittel	Bauunterhaltungsausgaben in Prozent des Wiederbeschaffungswerts	< 0,9%
	2.3 Aufzehren der Rücklagen	Allgemeine Rücklage in Prozent der Mindestrücklage	< 100%
	2.4 Unzureichender Verlustausgleich bei Beteiligungen	Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge in Mio. DM	> 0 Mio. DM
	2.5 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte	Rechnerische Kreditlaufzeiten (Volumen/ordentliche Tilgung) in Jahren	> 20 Jahre
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Beginn einer Verschuldungsspirale	Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	> 10,0%
	3.2 Investitionen (Bau, Vermögenserwerb) gehen zurück	Investitionsvolumen (Gruppe 93 - 96) in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	< 25%
4. Handlungsbedarfe	Aufschieben Entscheidungsbedarfe: Personalausgabenreduzierung oder strukturelle Anpassung	Stellenbesetzungsgrad in Prozent sinkt/bleibt über mehrere Jahre niedrig	< 93%

Indikatoren, die in einem Beurteilungsjahr ein Minimum oder Maximum erreichten, sind in Ansicht 18 auf der folgenden Doppelseite schwarz dargestellt. Die einzelnen Positionen werden im Anschluß daran erläutert.

Ansicht 18: Werte Frühwarnindikatoren

		Warngrenze	Fulda				
Kriterium	Indikator	Wert	1992	1993	1994	1995	1996
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Freie Spitze	<8%	12%	19%	14%	0%	7%
	1.2 Kamerales Defizit	>0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1.3 Normiertes Defizit	>0,0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Straßenunterhaltung	<10 TDM/km	8,5	11,7	9,8	11,7	10,6
	2.2 Bauunterhaltung	<0,9%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,9%
	2.3 Allg. Rücklage	< 100%	111%	289%	583%	780%	570%
	2.4 Ungedekte Fehlbeträge Beteiligungen	>0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2.5 Kreditlaufzeit	> 20 Jahre	22	22	25	29	25
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Zinslast	>10,0%	7,1%	6,0%	6,6%	8,4%	7,0%
	3.2 Investitionsvolumen	<25%	31%	39%	34%	19%	30%
4. Handlungsbedarfe	4. Stellenbesetzungsgrad	< 93%	100%	100%	100%	100%	100%
Gießen							
		Warngrenze	1992	1993	1994	1995	1996
Kriterium	Indikator	Wert	1992	1993	1994	1995	1996
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Freie Spitze	<8%	19%	9%	8%	0%	5%
	1.2 Kamerales Defizit	>0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1.3 Normiertes Defizit	>0,0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Straßenunterhaltung	<10 TDM/km	12,5	8,1	7,8	8,0	8,9
	2.2 Bauunterhaltung	<0,9%	0,7%	0,7%	0,6%	0,4%	0,6%
	2.3 Allg. Rücklage	< 100%	172%	251%	193%	190%	200%
	2.4 Ungedekte Fehlbeträge Beteiligungen	>0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2.5 Kreditlaufzeit	> 20 Jahre	19	18	17	18	18
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Zinslast	>10,0%	12,6%	13,1%	13,1%	13,5%	12,9%
	3.2 Investitionsvolumen	<25%	30%	40%	31%	30%	33%
4. Handlungsbedarfe	4. Stellenbesetzungsgrad	< 93%	98%	98%	98%	98%	97%
Hanau							
		Warngrenze	1992	1993	1994	1995	1996
Kriterium	Indikator	Wert	1992	1993	1994	1995	1996
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Freie Spitze	<8%	0%	0%	0%	0%	0%
	1.2 Kamerales Defizit	>0 Mio. DM	0,0	0,0	6,5	28,4	0,0
	1.3 Normiertes Defizit	>0,0 Mio. DM	6,7	13,3	24,0	46,3	19,6
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Straßenunterhaltung	<10 TDM/km	13,1	11,9	11,5	12,1	12,5
	2.2 Bauunterhaltung	<0,9%	1,5%	0,7%	0,9%	0,6%	0,8%
	2.3 Allg. Rücklage	< 100%	159%	146%	101%	22%	21%
	2.4 Ungedekte Fehlbeträge Beteiligungen	>0 Mio. DM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2.5 Kreditlaufzeit	> 20 Jahre	27	35	37	35	37
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Zinslast	>10,0%	20,8%	20,9%	21,6%	23,5%	19,1%
	3.2 Investitionsvolumen	<25%	26%	29%	24%	22%	18%
4. Handlungsbedarfe	4. Stellenbesetzungsgrad	< 93%	96%	96%	96%	95%	86%

Marburg					Warngrenze		
1992	1993	1994	1995	1996	Wert	Indikator	Kriterium
7%	13%	18%	15%	14%	<8%	1.1 Freie Spitze	1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0 Mio. DM	1.2 Kamerales Defizit	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0,0 Mio. DM	1.3 Normiertes Defizit	
11,5	12,1	7,3	10,5	11,9	<10 TDM/km	2.1 Straßenunterhaltung	2. Indikatoren für Substanzverzehr
0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	<0,9%	2.2 Bauunterhaltung	
162%	114%	234%	350%	351%	< 100%	2.3 Allg. Rücklage	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0 Mio. DM	2.4 Ungedeckte Fehlbeträge Beteiligungen	
15	15	15	15	17	> 20 Jahre	2.5 Kreditlaufzeit	
7,1%	6,9%	6,4%	6,8%	6,6%	>10,0%	3.1 Zinslast	3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums
42%	35%	36%	34%	16%	<25%	3.2 Investitionsvolumen	
90%	90%	93%	94%	97%	< 93%	4. Stellenbesetzungsgrad	4. Handlungsbedarfe

Wetzlar					Warngrenze		
1992	1993	1994	1995	1996	Wert	Indikator	Kriterium
25%	13%	2%	13%	12%	<8%	1.1 Freie Spitze	1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0 Mio. DM	1.2 Kamerales Defizit	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0,0 Mio. DM	1.3 Normiertes Defizit	
9,3	8,9	9,3	8,7	8,4	<10 TDM/km	2.1 Straßenunterhaltung	2. Indikatoren für Substanzverzehr
1,2%	1,4%	1,8%	1,7%	1,3%	<0,9%	2.2 Bauunterhaltung	
520%	370%	206%	38%	118%	< 100%	2.3 Allg. Rücklage	
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	>0 Mio. DM	2.4 Ungedeckte Fehlbeträge Beteiligungen	
22	20	19	19	17	> 20 Jahre	2.5 Kreditlaufzeit	
4,5%	7,2%	8,9%	7,7%	8,4%	>10,0%	3.1 Zinslast	3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums
30%	29%	22%	31%	43%	<25%	3.2 Investitionsvolumen	
97%	95%	96%	97%	97%	< 93%	4. Stellenbesetzungsgrad	4. Handlungsbedarfe

Eigenfinanzierung der Investitionen sinkt

Durch eine anteilige Finanzierung von Investitionen mit Eigenmitteln wird die Zinsbelastung in Grenzen gehalten. Als Warngrenze wurde aufgrund der für die fünf Vergleichsstädte ermittelten Daten das Absinken der Freien Spitze auf 8 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel gewählt.

Marburg und Wetzlar haben seit 1992 eine ausreichende Freie Spitze, allerdings jeweils mit einem kurzfristigen Einbruch (1992 oder 1994). Fulda und Gießen haben akute Schwierigkeiten, Hanau im gesamten Betrachtungszeitraum.

Freie Spitze in Marburg und Wetzlar ausreichend

Laufender Haushalt nicht nachhaltig ausgeglichen (Normiertes Defizit, kamerales Defizit)

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

- Wurde ein Defizit des Verwaltungshaushaltes beispielsweise durch Entnahmen aus den Rücklagen und Zuführungen vom Vermögenshaushalt gesenkt oder vermieden, so ist dies rechnerisch rückgängig gemacht worden.
- Wurde dem Vermögenshaushalt nicht die erforderliche Zuführung zugeleitet, ist das ausgewiesene Ergebnis um diese korrigiert worden.
- Ob Substanzerhalt als vollständige Reinvestition der veranschlagten Abschreibungen definiert wird oder nicht, sei dahingestellt. Der Berechnung liegen die aus besonderen Entgelten gedeckten Abschreibungen zugrunde (Sollzuführung).

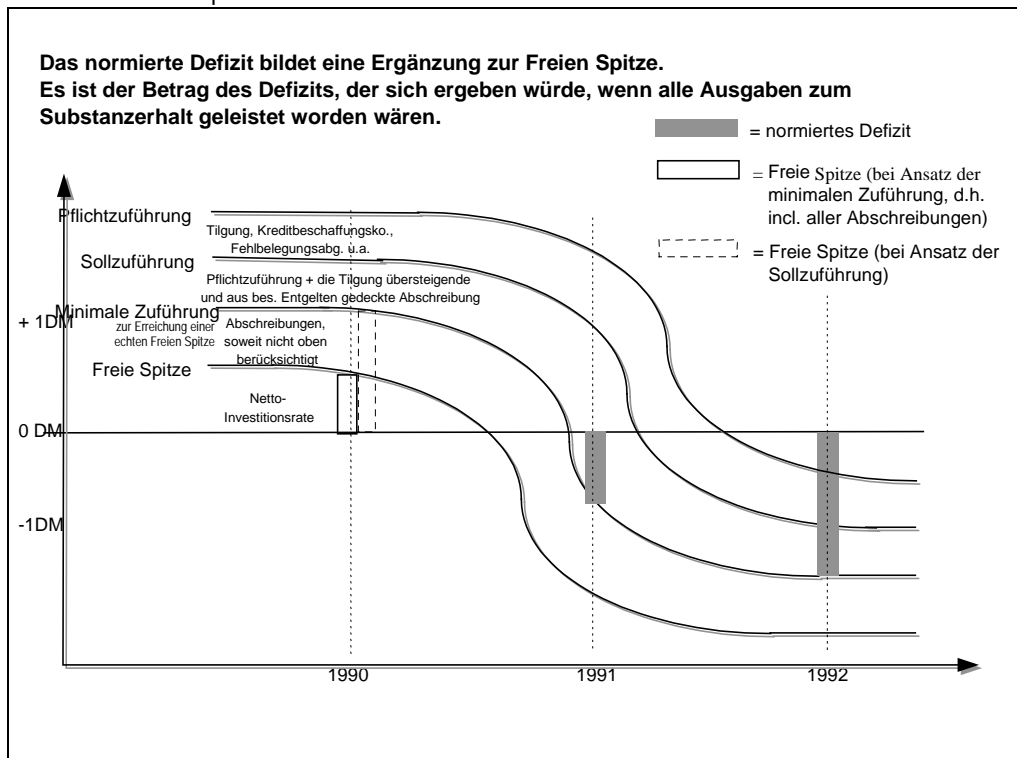
Normiertes
Defizit zeigt Sub-
stanzverzehr

Das normierte Defizit stellt eine Ergänzung zu dem Begriff der Freien Spitze dar. Es ist der Betrag (Mehreinnahme/Minderausgabe), mit dem eine Freie Spitze von 0 DM erreicht wird. Er bezieht haushaltswirksame Ausgaben in die Defizitberechnung ein, die zum Substanzerhalt notwendig gewesen wären.

§ 22 Absatz 1 Satz 2 GemHVO schreibt eine Pflichtzuführung an den Vermögenshaushalt in Höhe der ordentlichen Tilgung und der Kreditbeschaffungskosten vor. Übersteigen die aus Entgelten gedeckten Abschreibungen diese Pflichtzuführung, so soll nach § 22 Absatz 1 GemHVO der überschüssende Betrag ebenfalls an den Vermögenshaushalt abgeführt werden (Sollzuführung).

Darüber hinaus kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht vertreten werden, daß alle Abschreibungen ein finanzwirtschaftliches Äquivalent für den Vermögensverzehr von Investitionsgütern darstellen, der durch Ersatzinvestitionen früher oder später auszugleichen ist. Daher müßten dem Vermögenshaushalt alle solche die Tilgung überschreitenden Abschreibungen zugeführt werden, die nicht aus besonderen Entgelten gedeckt werden. Erst der diese Zuführung übersteigende Betrag wäre eine Freie Spitze für Neuinvestitionen. Dieses Konzept berücksichtigt den Charakter der Abschreibungen als Pendant für den Ressourcenverbrauch stärker. Zukünftige, kaufmännisch orientierte Rechnungslegungsregeln werden diese Interpretation bestärken. Bei der Berechnung des normierten Defizits wurde die Sollzuführung entsprechend der Gemeindehaushaltsverordnung angesetzt.

Ansicht 19: Prinzipskizze normiertes Defizit



Eine qualitativ verschärfte Unterdeckung der Ausgaben tritt ein, wenn die kamerale Rechnung mit einem Defizit abschließt. In diesem Fall ist der Substanzverzehr beträchtlich. Als Kenngröße für diese zweite Defizitstufe wurde der kamerale Haushaltssaldo inklusive aufgelaufener Altfehlbeträge gewählt.

Nur in Fulda und Hanau traten Defizite auf. Ansicht 20 zeigt, daß in Hanau 1992 der Haushalt in seinen Strukturen nicht mehr ausgeglichen war, obwohl erst zwei Jahre später ein kamerales Defizit ausgewiesen werden mußte. Bei einer finanzwirtschaftlichen (im Gegensatz zu einer haushaltsrechtlichen) Betrachtung wäre 1992 ein Haushaltssicherungskonzept notwendig gewesen.

Hanaus Haushalt seit 1992 strukturell unausgeglichen

Ansicht 20: Normiertes und kamerales Defizit Fulda und Hanau

Normiertes und kamerales Defizit Fulda					
(einschließlich Altfehlbeträge)					
(in Millionen DM, laut eigener Berechnungen oder. Jahresrechnung)					
	1992	1993	1994	1995	1996
Normiertes Defizit	0,0	0,0	0,0	5,1	0,0
Kamerales Defizit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Normiertes und kamerales Defizit Hanau					
(einschließlich Altfehlbeträge)					
	1992	1993	1994	1995	1996
Normiertes Defizit	6,7	13,3	24,0	46,3	19,6
Kamerales Defizit	0,0	0,0	6,5	28,4	0,0

Absenken der Straßenunterhaltungsmittel / Absenken der Bauunterhaltung

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

Das Zurückfahren wird teilweise in den Kommunen durch eine Verstärkung des Ansatzes von Mitteln für Grundinstandsetzungen im Vermögenshaushalt kompensiert. Sofern dies - wie teilweise im Straßenbau - des Erlangens von Zuschüssen in späteren Jahren dient, kann dies als plausible Strategie angesehen werden. Stellt es eine versteckte Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben dar, ist es problematisch. In beiden Fällen ändert es nichts an der Tatsache, daß das Ausweichen auf den Vermögenshaushalt ein Anzeichen von Deckungsschwierigkeiten im Verwaltungshaushalt ist.

Kennzahl zum Ressourcenverbrauch

Das gegenwärtige Haushaltswesen läßt nicht-monetären Werteverzehr im Grundsatz unberücksichtigt. Die gebildete Kennzahl ergänzt die Haushaltssicht um einen Aspekt des Ressourcenverbrauchs im weiteren Sinne.

Warngrenze für die Straßenunterhaltung ist die Unterschreitung eines jährlichen Aufwands von 10.000 DM für einen Kilometer Straße (entsprechend einer DM je Quadratmeter). Der Wert basiert auf einer Expertenschätzung unter Berücksichtigung einer für Kommunen typischen Straßenbaulast.

Bei der Gebäudeunterhaltung wurde bei der Bildung der Warngrenze das Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 9/1984 „Hochbauunterhaltung“ berücksichtigt. Dort wurde ein langfristiger Durchschnittswert von 1,2 Prozent des Gebäudewiederbeschaffungswerts als Unterhaltungsaufwand empfohlen. Neuere Auffassungen sehen bei einem Wert von 0,6 Prozent eine absolute Untergrenze, die die Benutzbarkeit des Gebäudes sicherstellt. Die Warngrenze unterstellt den Mittelwert (0,9 Prozent) als gerade noch ausreichend für einen mittelfristigen Substanzerhalt.

Bedenklich sind die Werte vor allem in Gießen. Die Stadt lebt seit 1993 konsequent von der Gebäude- und Straßensubstanz.

Unzureichende Bauunterhaltungsaufwendungen in Gießen

Aufzehren der Rücklage

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

Hanau Rücklagereserven aufgebraucht

Einzig Hanau hat gegenwärtig einen kritischen Wert erreicht. Dies zeigt den Ernst der Haushaltslage 1996: die Reserven sind in den Jahren zuvor nahezu vollständig aufgebraucht worden. Die Rücklage beträgt noch ein Fünftel des in der Gemeindeordnung geforderten Mindestbetrages.

Unzureichender Verlustausgleich bei Beteiligungen

Wurden einige der zuvor beschriebenen Puffer als Maßnahmen des kurzfristigen Haushaltsausgleichs gewertet, handelt es sich bei einem unzureichenden Verlustausgleich bei Beteiligungen um eine problematische Verschleierung eines haushaltstechnisch auszuweisenden Defizits. Ist das Eigenkapital einer Beteiligung durch laufende Verluste aufgezehrt, tritt eine bilanzielle Überschuldung ein, die bei einem unabhängigen Privatunternehmen Konkursgrund

wäre. Der finanzielle Rückhalt einer Stadt ermöglicht in einer solchen Situation die Fortsetzung des Geschäftsbetriebes. Da die Haftung der Stadt faktisch außer Frage steht, handelt es sich um Beträge, die dem Defizit des Haushaltszuzurechnen sind.

Der Indikator wurde aufgrund der Erfahrungen der 9. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung I“ aufgenommen. Für die Stadt Frankfurt am Main wurde festgestellt, daß das ausgewiesene Haushaltsdefizit durch einen unzureichenden Verlustausgleich bei Beteiligungen über mehrere Jahre hinweg künstlich gesenkt worden war. In den Sonderstatusstädten wurde Entsprechendes nicht festgestellt.

Keine zusätzlichen Defizite bei Beteiligungen

Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte

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

Durch zu lange Kreditlaufzeiten werden späteren Haushalten immer dann Lasten aufgebürdet, wenn die Laufzeiten die Lebensdauer der Investition überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz). Ein Beispiel: Ein neues Schwimmbad, das nach 20 Jahren komplett saniert werden muß, wird durch einen Kredit mit einer Laufzeit von 30 Jahren finanziert. Nach 20 Jahren wird erneut ein Kredit aufgenommen, um die Totalsanierung zu finanzieren. Damit müssen für einen Zeitraum von 10 Jahren Sanierungs- und Neubaukredit finanziert werden. Es werden Tilgungslasten für Objekte bezahlt, die schon nicht mehr genutzt werden können. Sind die Kreditlaufzeiten regelmäßig höher als die Lebensdauer der Investitionen, entsteht ein Kumulationseffekt. Die Wirkung wird durch die laufende Geldentwertung entschärft.

Risiken durch lange Kreditlaufzeiten

Weder die Hessische Gemeindeordnung noch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften äußern sich zum Thema Kreditlaufzeiten. Die gängige Interpretation, die Verschuldungsfähigkeit an der Freien Spitze oder anderen Größen des Verwaltungshaushaltes zu messen, greift in jedem Fall zu kurz. Einer Strategie mangelnder Kreditkongruenz steht sie jedenfalls nicht entgegen.

Als Kennzahl für den Indikator wurde die Relation aus ordentlicher Tilgung eines jeden Jahres im Verhältnis zum Gesamtbetrag der Schulden gewählt. Es ergibt sich die Anzahl der Jahre, die rechnerisch zum Abbau der Schulden durch die gegenwärtige Tilgung benötigt würden. Warngrenze für die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz sind 20 Jahre rechnerische Kreditlaufzeit. Sie wurde in Anlehnung an die Abschreibungsdauer typischer kommunaler Investitionen festgelegt. Dieser Indikator wurde namentlich aufgrund von Praktikabilitätsabwägungen gewählt. Er liefert mit einer einfachen, aus leicht zugänglichen Daten zu bildenden Kennzahl einen Anhaltspunkt für Gefährdungen aus mangelnder Kreditkongruenz. Die detaillierte Analyse einzelner Kredite nach Volumen und Laufzeit unter Einbeziehung der Schulden von Sonderabschließern ist genauer, aber im Rahmen von überörtlichen Prüfungen weder leistbar noch notwendig.

Die Werte für Hanau sind schlecht. Mit 37 Jahren rechnerischer Durchschnittslaufzeit hat sich die Stadt offensichtlich ein Investitionsniveau geleistet, das sie im Schuldendienst überfordert. Folglich mußten sukzessive die Kredite gestreckt werden. In Fulda sind die Kreditlaufzeiten mit 25 Jahren ebenfalls bedenklich hoch. Wetzlar weist mit einer zunehmenden Stabilität die gegenläufige Tendenz auf. Die durchschnittlichen Laufzeiten sinken, zuletzt betragen sie 17 Jahre. Gießen und Marburg zeigen gute Werte.

Kreditlaufzeiten in Hanau bedenklich

Zinslast durch Verschuldung

Anpassungsspielräume gehen durch jede Art von nicht mehr kurzfristig beeinflussbaren Ausgaben verloren. Für die Haushaltsstabilität sind die Zinsausgaben besonders gefährlich.

- Es kann eine Schuldenspirale entstehen, wenn die Zinslast zu neuerlicher Kreditaufnahme zwingt.
- Auch ohne diese Dynamik wird der Spielraum im Haushalt durch Zinszahlungen besonders drastisch eingeschränkt. Sie lassen sich in den für Konsolidierung relevanten Zeiträumen kaum beeinflussen.
- Die Höhe der Zinsausgaben unterliegt ferner Marktgegebenheiten. Da gegenwärtig ein niedriges Zinsniveau herrscht, besteht das Risiko, daß die Belastung mittelfristig steigt.

Zinslast in Hanau und Gießen überdurchschnittlich

Zinsausgaben in Höhe von 10 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel wurden als Warngrenze aus den vorliegenden Daten abgeleitet. Sie liegt zwischen den beiden Polen hoher Belastung (Hanau: rund 20 Prozent und Gießen: 13 Prozent) und moderater Belastung in den anderen Städten (um 7 Prozent).

Investitionen gehen zurück

Investitionen sind ein Aspekt der Zukunftssicherung, sie können andererseits aber auch hohe Folgekosten und laufende Belastungen späterer Haushalte mit sich bringen.

Da die Investitionsprojekte der Städte nicht flächendeckend überprüft werden konnten, wurde für die Frühwarnindikatoren unterstellt, daß es sich bei den Vorhaben um sinnvolle Zukunftsinvestitionen handelt. Insofern ist das dauerhafte Absinken der Investitionstätigkeit ein Zeichen für zurückgehende Zukunftsfähigkeit und ein Risikofaktor.

Der Umkehrschluß, daß hohe Investitionen generell eine Vorsorge für stabile Haushalte in der Zukunft darstellen, wäre falsch. Jedes einzelne Vorhaben müßte unter Nutzen- und Aufwandsgesichtspunkten abgewogen werden.

Niedriges Investitionsniveau in Hanau

Die Warngrenze wurde empirisch ermittelt. Sie ist erreicht, wenn das Volumen der Investitionen (Bau und Vermögenserwerb) unter 25 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel sinkt.

Allein in Hanau sind die Werte auffällig. Die Investitionen sinken vier Jahre in Folge auf zuletzt 18 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel.

Personalausgabenreduzierung ohne strukturelle Anpassung

Der Haushaltsausgleich kann durch kurzfristig wirkende Bewirtschaftungsmaßnahmen erreicht werden. Die wichtigsten sind Wiederbesetzungssperre und Haushaltssperre. Die zwei Maßnahmen beschränken alle disponiblen Ausgaben, während der harte, das heißt vertraglich, gesetzlich oder auf andere Art festgelegte Ausgabenkern nicht berührt wird.

Den Haushalt auf diese Weise kurzfristig zu stabilisieren, ist bei akuten Deckungsschwierigkeiten notwendig und sinnvoll. Im Sinne der eingangs genannten These bedeutet mittelfristige Stabilität, daß der Druck in den Folgejahren von den Bewirtschaftungsmaßnahmen wieder heruntergenommen werden muß. Andernfalls bestehen für einen erneuten Einnahmeeinbruch oder zusätzliche Ausgabeverpflichtungen keine neuerlichen Anpassungsspielräume.

Beruhet der Ausgleich über mehrere Jahre auf Effekten von Bewirtschaftungsmaßnahmen, wird das Niveau im Stellen- und Haushaltsplan beibehalten, das

im Kern nicht der finanziellen Leistungsfähigkeit entspricht. Am Beispiel der Wiederbesetzungssperre läßt sich dies verdeutlichen: Wird zur Haushaltskonsolidierung eine Wiederbesetzungssperre von sechs Monaten verhängt, kann der Sammelnachweis Personalausgaben (je nach örtlicher Lage) um zwei Prozent reduziert werden. Erreicht wird dies, indem in der gesamten Verwaltung zwei Prozent weniger Stellen besetzt sind. Wird der reduzierte Besetzungsgrad über mehrere Jahre beibehalten, sind zwar die Personalkosten strukturell gesenkt worden, nicht aber die Stellenzahl. Erst wenn die Stellenzahl gesenkt wird, kann von einer dauerhaften Anpassung des Niveaus gesprochen werden. Hierzu wären Entscheidungen notwendig, wo Stellen eingespart werden sollen. Die Wiederbesetzungssperre wirkt automatisch dort am härtesten, wo die größte Fluktuation ist (zum Beispiel in der Leistungsabteilung des Sozialamts). Eine Übereinstimmung mit tatsächlichen Einsparpotentialen oder politischen Einsparprioritäten wäre rein zufällig.

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

Vor diesem Hintergrund wurde der Stellenbesetzungsgrad als ein Indikator für die Last auf Bewirtschaftungsmaßnahmen und aufgelaufene Entscheidungsbedarfe gewählt. Warngrenze ist ein Absinken des Stellenbesetzungsgrads unter 93 Prozent. Der Wert wurde aufgrund der vorgefundenen Stellenbesetzungsgrade und den jeweils zu beobachtenden Haushaltsschwierigkeiten festgelegt.

Die beiden Extremwerte werden von Marburg und Hanau markiert. Während in Marburg der Besetzungsgrad im Zeitraum 1992 bis 1996 von 90 Prozent auf 97 Prozent steigt, sinkt er im gleichen Zeitraum in Hanau von 96 Prozent auf 86 Prozent.

Steigender Stellenbesetzungsgrad in Marburg

Realsteueranspannungsfaktor

Nicht als Warnindikator, sondern zur ergänzenden Information und Einschätzung der Ergebnisse ist der Realsteueranspannungsfaktor berechnet worden. Er stellt den Prozentsatz der tatsächlichen Einnahmen aus Realsteuern der Kommune dar im Verhältnis zu denen, die mit Hebesätzen in Höhe des Landesdurchschnitts erzielt worden wären. Ein Sollwert ist nicht bestimmt worden, da sinnvolle Ober- und Untergrenzen lokal bestimmt werden müssen. Ferner kann der Zusammenhang zwischen dem Hebesatz und den Realsteuereinnahmen mehrfach wirken: Oberhalb einer bestimmten Grenze können Erhöhungen mittelfristig zu Mindereinnahmen führen. Trotzdem ist der Wert als Anhaltspunkt geeignet, um den Spielraum für Hebesatzerhöhungen abzuschätzen.

Ansicht 21: Realsteueranspannungsfaktor

Niedrige Hebesätze in Fulda

Realsteueranspannungsfaktor (Quelle: Berichte Stat. Landesamt Hessen)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Realsteueranspannungsfaktor 1996	87%	106%	107%	100%	98%

Fulda hat deutlich niedrigere Hebesätze als die fünf Vergleichsstädte. Sie liegen deutlich unter dem Landesdurchschnitt (100 Prozent), der mit dem Durchschnitt der Vergleichsstädte (99 Prozent) nahezu identisch ist. Für Hanau und Gießen dürften die Spielräume nach oben weitgehend ausgeschöpft sein.

3.11 Finanzplanung

Einnahmen wirklichkeitsnah schätzen

Während das vorangegangene Kapitel die Situation 1992 bis 1996 betrachtet hat, beschäftigt sich die Finanzplanung mit zukünftigen Haushaltsrisiken. Maßstab für die Einschätzung der Risiken in der Planung zum Haushalt 1997 ist die Treffsicherheit früherer Planungen.

Steuereinnahmen sind wirklichkeitsnah, im Zweifel vorsichtig zu schätzen.

Finanzplanung als Steuerungsinstrument

Bei den beeinflussbaren Größen kann die Finanzplanung als Steuerungsinstrument dienen. An die Stelle der Vorsicht tritt dann das offene Aufzeigen des Handlungsbedarfs und die Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten. Die Planung kann zum Beispiel bei den Personalausgaben ein Entwicklungsziel für die nächsten Jahre vorgeben.

In der Prüfung wurde untersucht, ob die Finanzplanungen der Städte die beiden beschriebenen Aufgaben erfüllen.

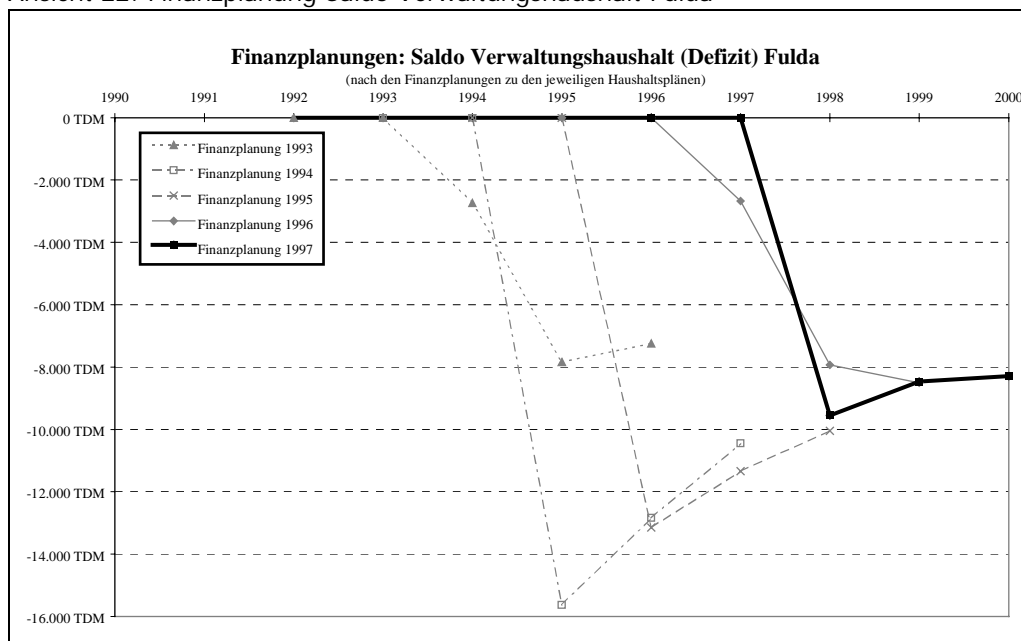
3.12 Finanzplanung Fulda

Die Planung ist nicht geeignet, eine mittelfristige Haushaltsstabilität zu unterstützen. Die Einnahmepfung ist in der Summe vorsichtig, obwohl bei einzelnen Positionen durch eine unkorrigierte Übernahme von Empfehlungen des Innenministeriums unsachgemäße Werte zustande kommen. Bedeutende Ausgabepositionen werden in ihrer Höhe ohne Anpassung an den Einnahmetrend fortgeschrieben.

Die vorsichtigen Einnahmeprognosen ergeben in Verbindung mit den fortgeschriebenen Ausgabeansätzen in den späteren Jahren der Finanzplanung ein Defizit von bis zu 9,5 Millionen DM. Auch die Finanzplanungen in den Vorjahren (zu den Haushalten 1992 bis 1995) sahen durchgängig mehr oder weniger hohe Haushaltsdefizite vor. Die Vorberichte zu den Haushalten stellen hierzu in jeweils wiederkehrenden Formulierungen fest, daß „die städtischen Körperschaften mit den jeweiligen Haushaltsplänen über die Deckung der Planungsdefizite befinden werden“. In den Finanzplanungen Defizite vorzusehen und deren Beseitigung jeweils auf die Haushaltsaufstellung zu verlagern, kann nicht dem Ziel des § 101 HGO entsprechen. Dort wird gefordert, die nach der Finanzplanung erforderlichen Maßnahmen rechtzeitig zu treffen.

Durchgängig
Defizite in der
Planung Fuldas

Ansicht 22: Finanzplanung Saldo Verwaltungshaushalt Fulda



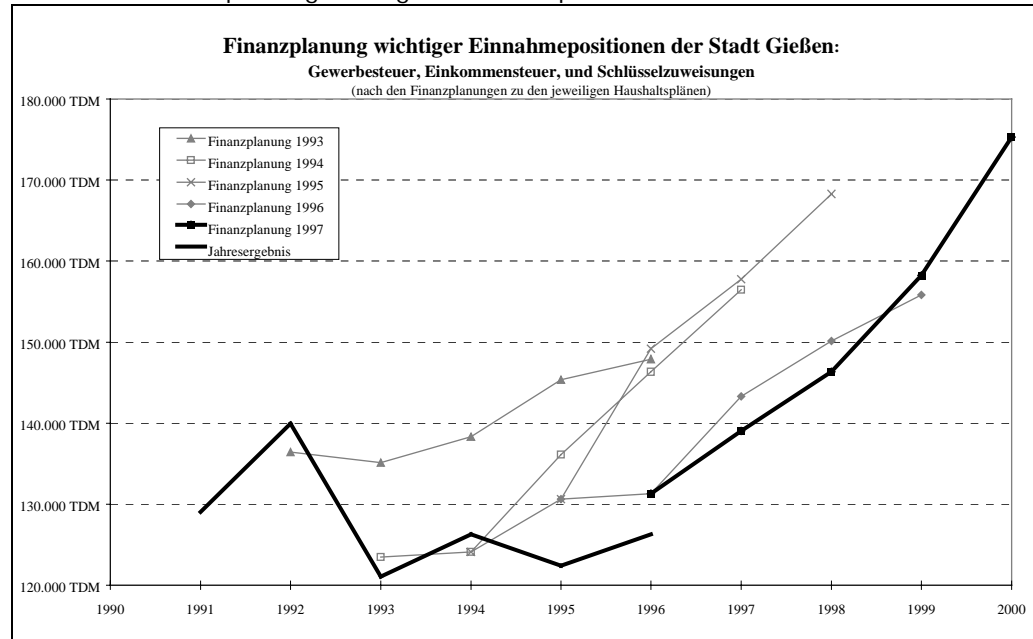
Daß eine Finanzplanung in einem einzelnen Jahr ein Defizit aufweist, kann als positives Zeichen für eine objektive Planung gewertet werden. Auch die Tatsache, daß Deckungsschwierigkeiten nicht durch Korrekturen auf der Einnahmeseite verschleiert wurden, ist positiv. Werden über fünf Jahre konsequent Deckungslücken vorhergesehen, fehlt es an mittelfristiger Steuerung. Das Planungsdefizit müßte durch die Festlegung des erforderlichen Sparkurses bei den beeinflussbaren Ausgaben abgebaut werden.

3.13 Finanzplanung Gießen

Gießener Planung optimistisch

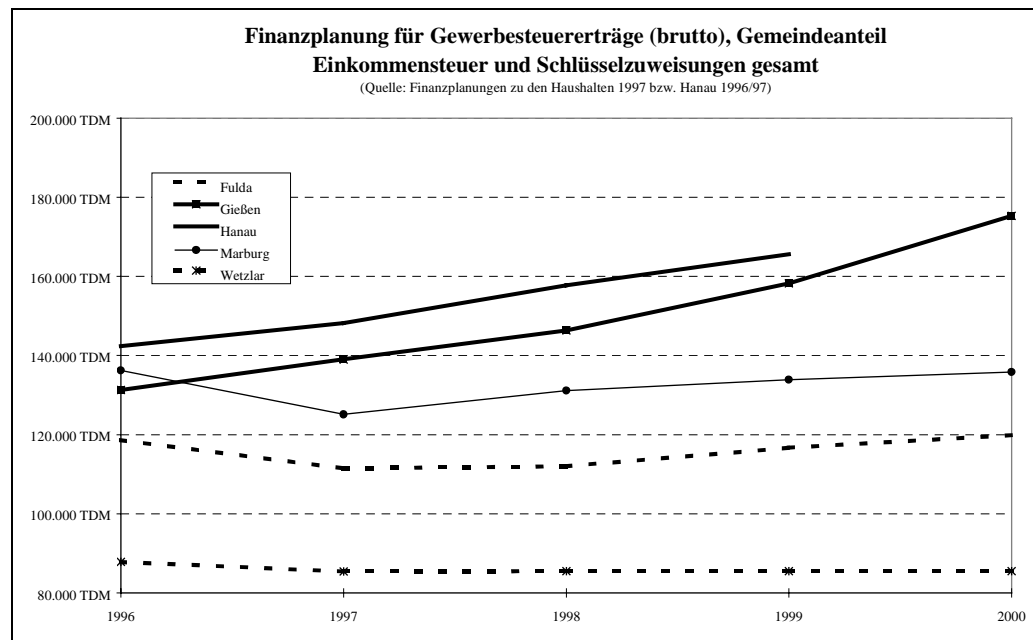
Die Steigerungsraten der wichtigsten Einnahmepositionen (Gewerbsteuer, Einkommensteuer und Schlüsselzuweisungen) sind optimistisch.

Ansicht 23: Finanzplanung wichtiger Einnahmepositionen

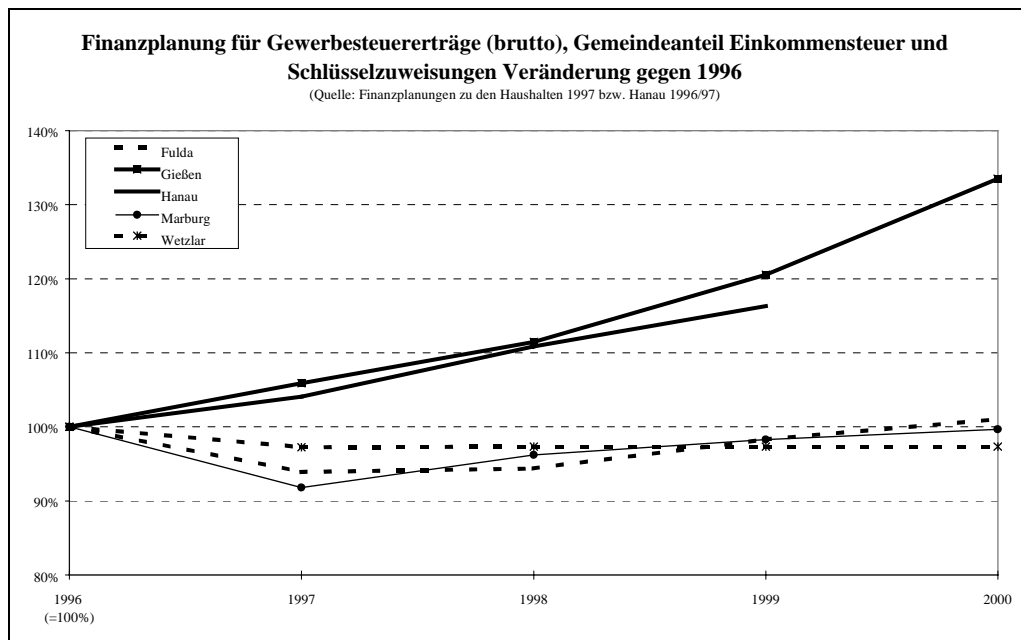


Keine andere Stadt hat, ausgehend von den Planzahlen zum Haushalt 1996, größere Steigerungsraten prognostiziert als Gießen.

Ansicht 24: Finanzplanung wichtiger Einnahmepositionen im Städtevergleich – Gesamtsituation



Ansicht 25: Finanzplanung wichtiger Einnahmepositionen im Städtevergleich – Veränderungen gegen 1996



Die Finanzplanung ist auf der Einnahmeseite wie auch bei den Ausgaben in Gießen zu optimistisch.

- Bereits der Vorbericht zum Haushalt 1997 hat festgestellt, daß die Planung der Schlüsselzuweisungen mit erheblichen Risiken belastet ist:
 - Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist durch die nicht lokalisierte Übernahme der Orientierungsdaten in jedem Haushaltsjahr zu hoch.
 - Die Gewerbesteuererträge sind am schwersten zu prognostizieren und besonders vorsichtig anzusetzen.
- Der rigide Sparkurs bei den Personalausgaben ist als Zielformulierung sinnvoll. Bei den Personalausgaben wird eine Stagnation geplant. Unter Berücksichtigung von Tarifsteigerungen sowie den in der Regel noch darüberliegenden Steigerungen bei Versorgungs- und Beihilfeleistungen könnte die Planung bei einem jährlichen Netto - Personalabbau von etwa zwei Prozent erzielt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müßten rund 90 Stellen bis zum Jahr 2000 netto abgebaut werden. Für eine fristgerechte Realisierung müßte heute ein stringentes Sparkonzept vorliegen. Dies ist nicht der Fall.
- Hohe geplante Einsparerfolge und hohe Einnahmen lassen die Finanzplanung mit einer beträchtlichen Zuführung an den Vermögenshaushalt (zwischen 20 und 35 Millionen DM für die Jahre bis 2000) abschließen.

Sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite sind die Planungen der Stadt Gießen nicht realistisch.

3.14 Finanzplanung Hanau

In Hanau war die Finanzplanung in der Vergangenheit optimistisch. Sie konnte ihre Rolle als Frühwarninstrument nicht wahrnehmen und hat somit zur Entstehung der Defizite beigetragen.

Nach Optimismus
Realismus in
Hanau

Aktuell ist das Bemühen um eine objektivere Planung der Einnahmen zu erkennen. Beispielsweise ist die Planung der Einkommensteuer genauer. In jüngster Zeit wurden die Orientierungsdaten des Landes nach unten korrigiert. Strategische Ziele sind vor allem bei den Personalkosten beschrieben worden. Die Steigerungsraten sollen von 2,2 Prozent auf 0,6 Prozent zum Ende des Planungszeitraums hin sinken. Werden Tarifsteigerungen und Steigerungen bei den Nebenkosten (Versorgung, Beihilfe) in Rechnung gestellt, spiegelt sich in den Zahlen ein deutlicher Netto-Personalabbau wider. In den Vorjahren waren die Ziele ehrgeiziger, wurden aber nicht erreicht. Die Finanzplanung kann so ihrer Rolle als Steuerungsinstrument wieder aufnehmen.

Vorsichtige Planung in Marburg

3.15 Finanzplanung Marburg

In Marburg werden die Einnahmen in der aktuellen Finanzplanung vorsichtig angesetzt. Bei wichtigen Ausgabepositionen wie den Personalausgaben werden moderate finanzwirtschaftliche Einsparziele formuliert. Dies ist im Grundsatz positiv zu bewerten. Damit stellt die Planung die wichtigsten Informationen zur Verfügung und kann so ihrer Rolle als strategisches Steuerungsinstrument gerecht werden. In der Vergangenheit waren die Prognosen teilweise (zum Beispiel bei der Einkommensteuer) zu optimistisch.

Abgehen von Orientierungsdaten bewährt sich in Wetzlar

3.16 Finanzplanung Wetzlar

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer blieben 1996 noch hinter der pessimistischen Planung zurück. Hätte die Stadt mit den Orientierungsdaten des Landes gearbeitet, wäre der Ausfall gegenüber der Finanzplanung in den Jahren 1994 bis 1996 noch wesentlich dramatischer gewesen. Die vorsichtige Einnahmeplanung und das Abgehen von den Orientierungsdaten des Landes haben sich bewährt. Das 1996 gegenüber der Planung verbesserte Einnahmeergebnis bei der Gewerbesteuer konnte den Ausfall bei dem Einkommensteueranteil ausgleichen. In der Summe ist wirklichkeitsgetreu geplant worden.

Auch bei den anderen Positionen der Finanzplanung zeigt sich in Wetzlar in fast allen Jahren eine hohe Treffsicherheit.

3.17 Vergleichende Gesamtbeurteilung der finanzwirtschaftlichen Stabilität

Die Stadt mit den traditionell geringsten Einnahmen (Wetzlar) hat einen stabilen Haushalt, der geringe Spielräume aufweist.

Die Stadt mit den traditionell höchsten Einnahmen je Einwohner, Hanau, hat hohe Defizite und weist an einigen Punkten (vor allem bei der Verschuldung) dramatisch schlechte Haushaltsstrukturen auf.

Haushaltssituation der Städte zwischen stabil und stark defizitär

Der Haushalt der Stadt Gießen ist instabil. Die Finanzplanung wird dem Ernst der Haushaltssituation nicht gerecht.

Das Haushaltsverhalten in Fulda ist vorsichtig, was unter anderem in den niedrigen Hebesätzen zum Ausdruck kommt. Der Haushalt wird durch starke Schwankungen bei den Einnahmen belastet, was zu defizitären Haushaltsjahren geführt hat.

Aufgrund besonders starker Einnahmewachse hat die Stadt Marburg die geringsten Haushaltsschwierigkeiten. Wie im folgenden Abschnitt zu zeigen sein wird, steht sie vor dem Risiko, in einnahmestarken Jahren durch eine zu expansive Haushaltspolitik die Ursachen für zukünftige Haushaltskrisen zu legen.

Ansicht 26: Fazit der finanzwirtschaftlichen Situation

Zukunftsrisiken (Risiken der Finanzplanung)	gering	Wetzlar	Marburg
	mittel	Fulda Gießen	
	hoch	Hanau	
	hoch	mittel	gering
	Gegenwärtiger Grad des Substanzverzehrs (Stand der Frühwarnindikatoren)		

3.18 Ursachen der Haushaltssituation

Zwei generelle Ursachen der Haushaltssituation wurden im Verlauf der Haushaltsanalysen identifiziert:

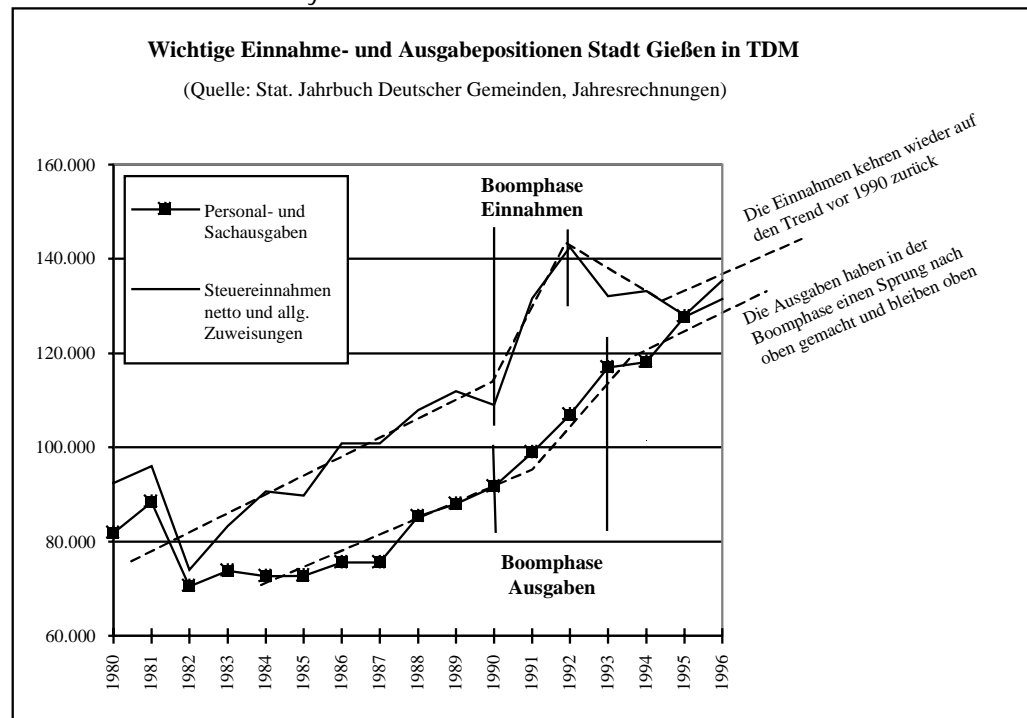
3.19 Wirkungskette: Einnahmewüchse, Ausgabenfestlegungen, Defizite

Zwei Städte mit Haushaltsschwierigkeiten (Gießen und Hanau) weisen eine Gemeinsamkeit in der Entwicklung der Haushaltsstrukturen auf: Mit Beginn der neunziger Jahre trennen sich die bis dahin weitgehend parallel verlaufenden Trends der größten Einnahme- und Ausgabepositionen.

Besonders deutlich ist dies in Gießen zu erkennen. Mit den boomenden Einnahmen wurden die Ausgaben sofort gesteigert. Die Einnahmen sind wieder auf den alten, niedrigeren Trend zurückgekehrt, die Ausgaben bleiben weiter hoch.

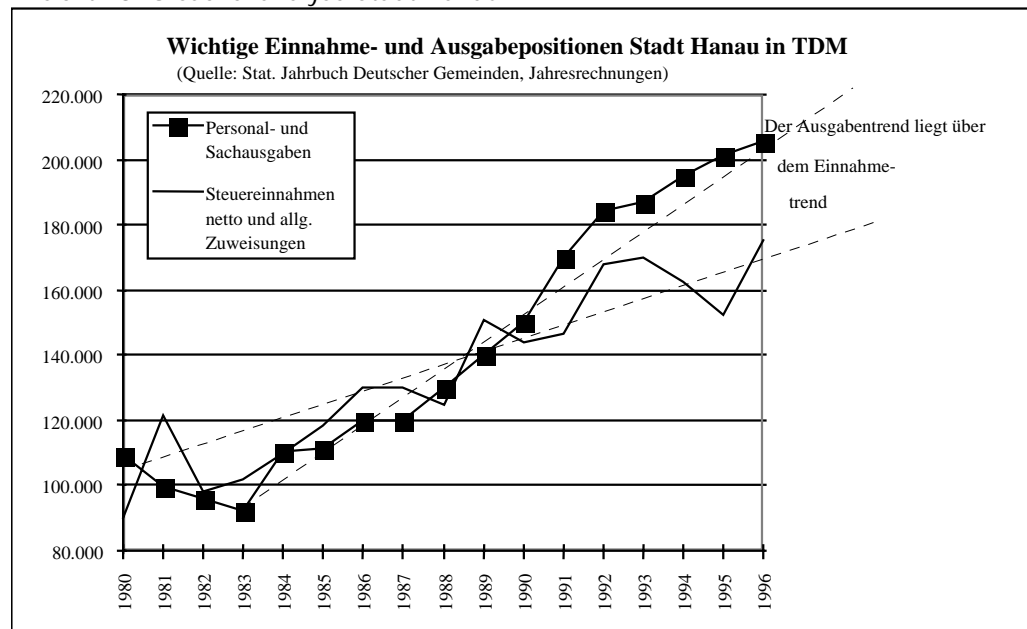
Ausgabenfestlegungen in Boomzeiten schaffen später Defizite

Ansicht 27: Ursachenanalyse Stadt Gießen



Der Einnahmeanstieg war in Hanau weniger deutlich. Die Ursache für die defizitäre Entwicklung war nicht das temporäre Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgaben, sondern das Auseinanderfallen der Trends von Einnahmen und Ausgaben. Seit Ende der achtziger Jahre sind die Ausgaben durchgehend stärker gewachsen als die Einnahmen. Besonders deutlich war diese Entwicklung in den Jahren 1991 und 1992.

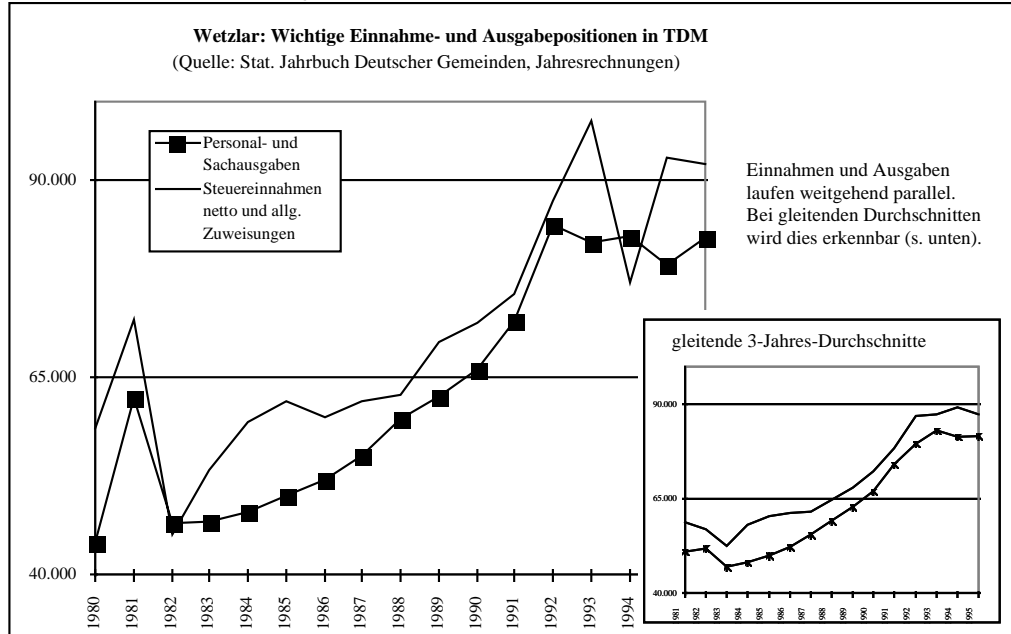
Ansicht 28: Ursachenanalyse Stadt Hanau



Wetzlar als finanziell eher unterdurchschnittlich ausgestattete Kommune konnte die Ausgabenentwicklung mit der Einnahmeentwicklung synchronisieren. Beide Kurven verlaufen weitgehend parallel. Dies ist ein Erkennungsmerkmal von Kommunen mit stabiler Haushaltslage. Die Ausschläge auf der

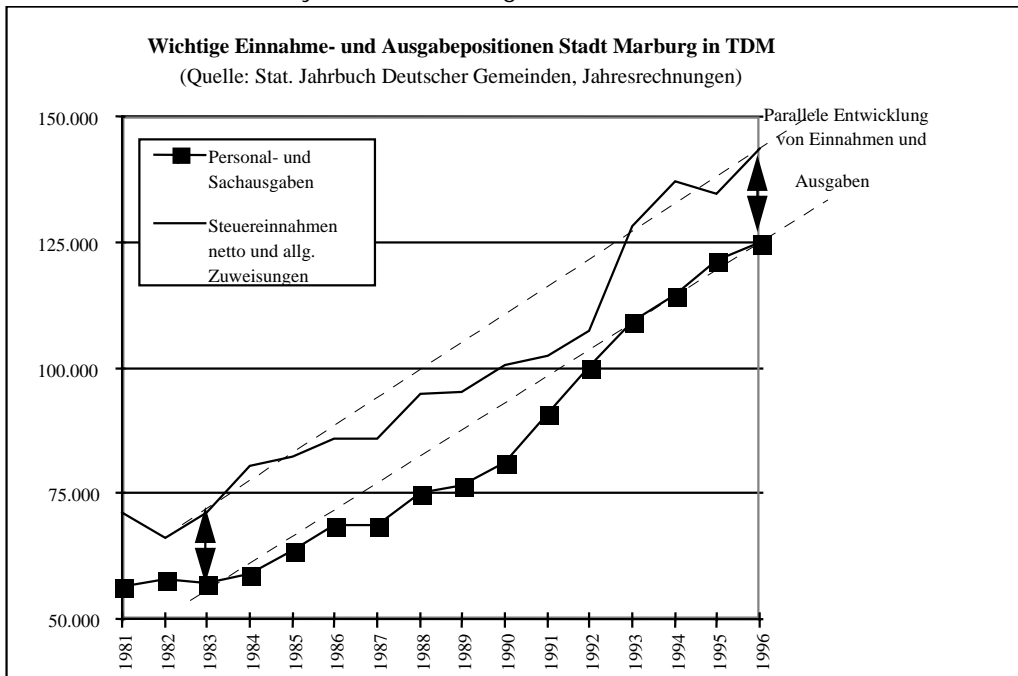
Einnahmeseite waren in Wetzlar beträchtlich, so daß die gute Synchronisation erst bei Glättung der Linien durch gleitende Durchschnitte voll sichtbar wird.

Ansicht 29: Ursachenanalyse Stadt Wetzlar



Ebenfalls parallel verlaufen die Kurven in Marburg, wobei in den letzten Jahren die Einnahmekurve nach dem Einbruch 1992 einen stärkeren Aufwärtstrend aufweist. Dies erklärt die gegenwärtig entspannte Haushaltslage.

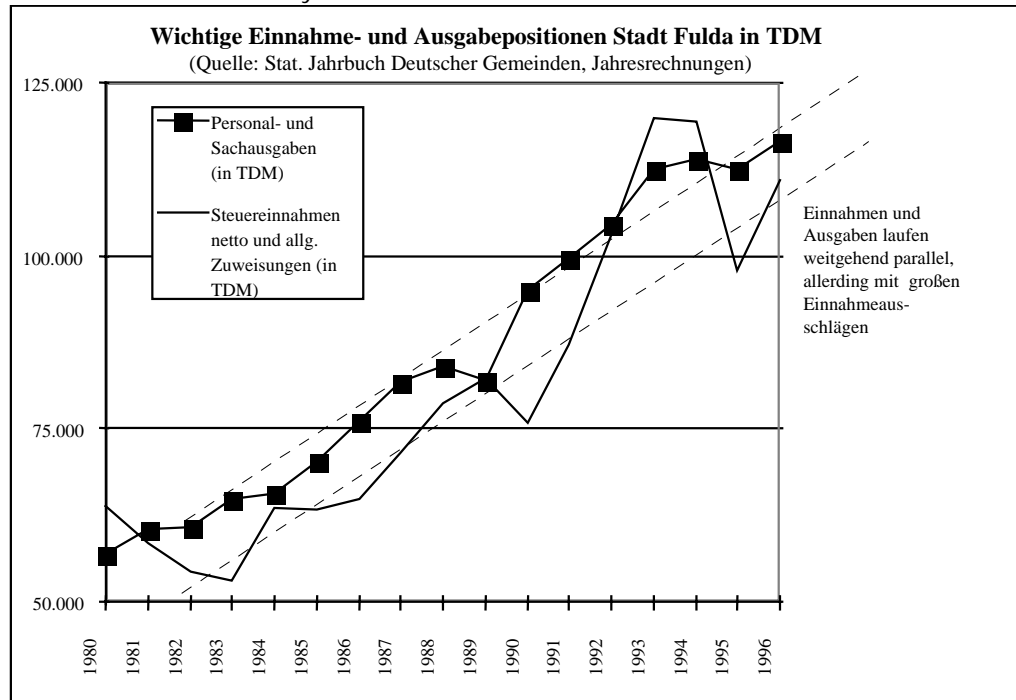
Ansicht 30: Ursachenanalyse Stadt Marburg



Die Stadt Fulda weist einen geringen (oder negativen) Abstand zwischen der Personal- und Sachausgabenkurve und der Einnahmekurve auf. Dies weist darauf hin, daß die Stadt mit den vorhandenen Einnahmen dicht an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit wirtschaftet. Zusammen mit den hohen Schwankungen der Einnahmen treten zwangsläufig vereinzelt Defizite auf. Da die He-

besätze eher niedrig sind und kein mittelfristiges Auseinanderfallen der beiden Kurven zu verzeichnen ist, halten sich die Risiken für den Haushalt in Grenzen.

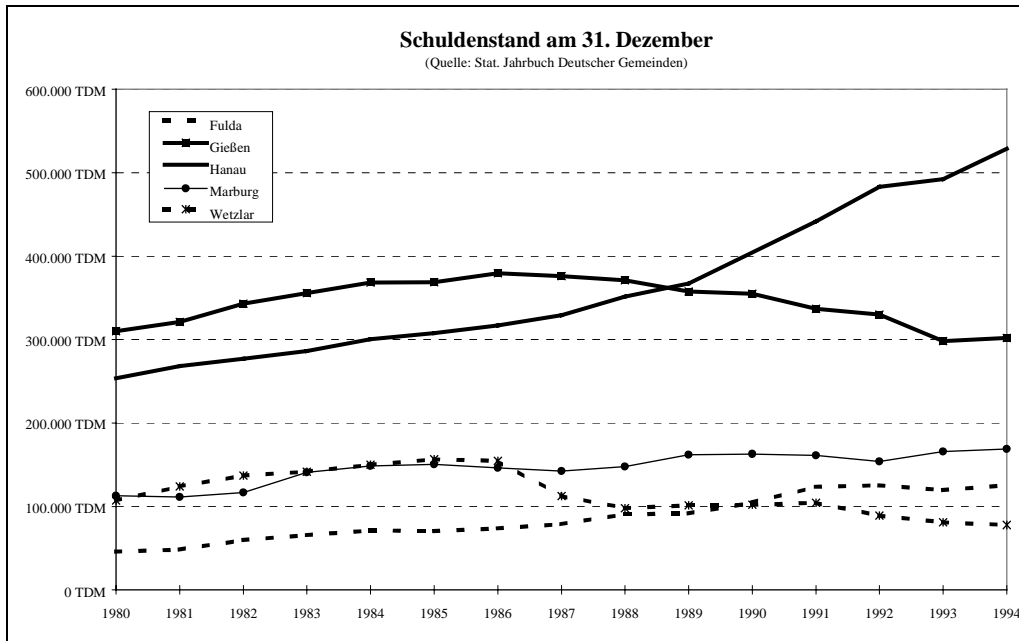
Ansicht 31: Ursachenanalyse Stadt Fulda



3.20 Minderung des Anpassungsspielraums durch Verschuldung

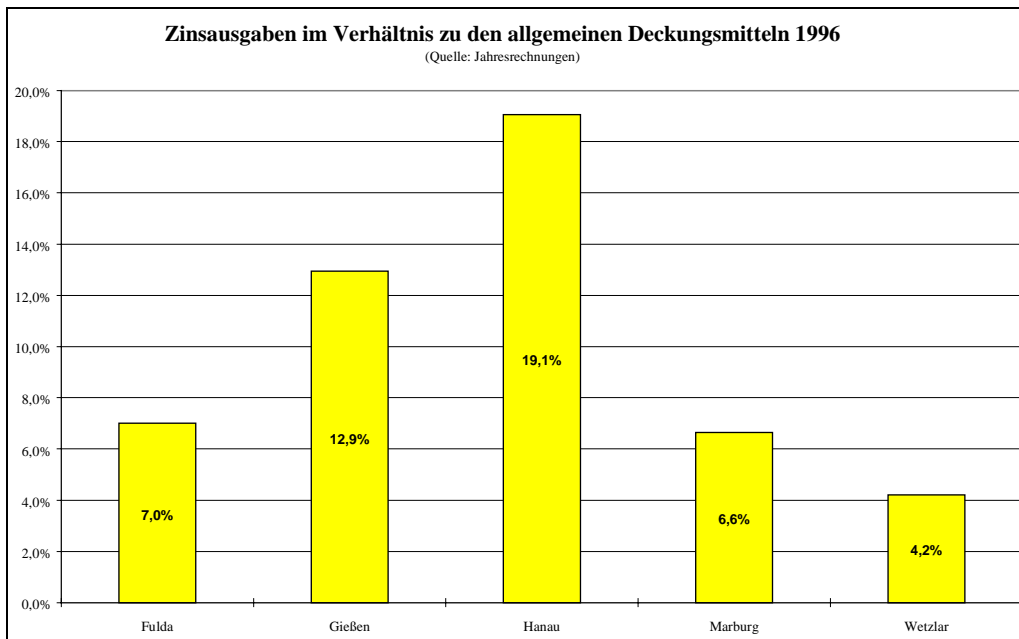
Hanau und Gießen haben eine extrem hohe Verschuldung. Während Gießen Ende der achtziger Jahre eine Trendwende gelang, beschleunigte sich in Hanau das Verschuldungstempo. Von 1981-1989 stieg der Schuldenstand in Hanau jährlich um 4,2 Prozent. Von 1990-1994 betrug der Anstieg 7,6 Prozent. Das Verschuldungstempo hat sich nahezu verdoppelt. Insgesamt stiegen die Schulden von 253 Millionen DM in 1980 auf 544 Millionen DM in 1996. Dies entspricht einer Steigerung um 115 Prozent. Demgegenüber nahm die Summe der Zuweisungen und Steuereinnahmen der Stadt Hanau im gleichen Zeitraum um 94 Prozent zu. Das Verhältnis von Einnahmekraft zum Schuldenstand ist in Hanau ungünstig. Die Summe der Schulden beträgt das Dreifache der jährlichen Zuweisungen und Steuereinnahmen.

Ansicht 32: Schuldenstand



Resultat ist eine extrem starke Zinsbelastung (20 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel) für den Haushalt der Stadt Hanau. Die Ausgaben für Zinsen entsprechen dem Gegenwert von 200 Stellen.

Ansicht 33: Zinsausgaben im Verhältnis zu den allgemeinen Deckungsmitteln



Verschuldung korreliert mit Haushalts-schieflagen

Die Verschuldung und die aus ihr entstehende Zinslast als Folgen expansiver Haushaltspolitik sind Ursachen der gegenwärtigen Haushaltskrise in Hanau und, in abgeschwächter Form, in Gießen.

Zudem sind beide Städte einem Zinsrisiko ausgesetzt. Bereits seit einigen Jahren ist das Zinsniveau auf einem langfristigen Tiefstand. Die in Zukunft abzuschließenden Kreditverträge bergen die Gefahr höherer Zinsausgaben.

Hanau hat im Vergleich mit (rechnerischen) 37 Jahren die längsten durchschnittlichen Kreditlaufzeiten. Die Tilgungsanstrengungen reichen in keinem

Fall aus, um das Problem in absehbarer Zeit zu lösen. Gießen hat Erfolge zu verzeichnen und tilgt weiterhin in erheblichem Umfang (18 Jahre rechnerische durchschnittliche Laufzeit). Gelingt es Hanau nicht, eine Trendwende bei der Verschuldung herbeizuführen, könnten alle Konsolidierungsanstrengungen im Verwaltungshaushalt erfolglos bleiben. Vermögensveräußerung zur Finanzierung von besonderen Tilgungsanstrengungen ist für die Stadt notwendig.

3.21 Haushaltssicherungskonzept Hanau

Als einzige geprüfte Sonderstatusstadt hatte Hanau in mehreren Jahren Haushaltsdefizite auszuweisen. In der Prüfung wurde untersucht, inwieweit das daraufhin aufgestellte Haushaltssicherungskonzept geeignet ist, in überschaubarer Zeit die Haushaltsstabilität wiederherzustellen. Die im folgenden zusammengefaßte Bewertung kommt zu dem Schluß, daß wirksame Maßnahmen ergriffen wurden.

3.21.1 Inhalt und Realisierungsgrad

In Reaktion auf das Defizit des Nachtragshaushaltsplans 1995 in Höhe von 42,5 Millionen DM wurde in Hanau ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt. Es wurde am 11. März 1996 vom Magistrat beschlossen.

Zuvor gab es keine Haushaltskrise ähnlichen Ausmaßes, die ein Konsolidierungskonzept notwendig gemacht hätte. Anders als andere Vergleichsstädte Hessens stand Hanau erstmals vor einer Situation drastischen Spardrucks. Wie die zuvor dargestellten Zahlen zur Finanzkraft bestätigen, ist die Stadt traditionell finanzstark. Als Ursache wurde von der Stadt im wesentlichen der Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen identifiziert.

Die Zielsetzung des Konzepts war:

- Abbau des erwarteten kumulierten Defizits für 1996 von 70,0 Millionen DM auf 39,4 Millionen DM bis zum Jahr 1999
- Jahresbezogener Ausgleich des Verwaltungshaushalts bis zum Jahr 2000
- Keine Erhöhung des Schuldenstands im unrentierlichen Bereich ab 1996

Zur Erreichung dieser Ziele wurden drei Maßnahmenbereiche definiert:

- Sanierungsmaßnahmen

Ziel war die Entlastung des Haushalts von Zinszahlungen durch Vermögensveräußerungen. In erster Linie wird die Vermögensaktivierung der Baugesellschaft Hanau angestrebt, an der die Stadt mit 96 Prozent des Stammkapitals beteiligt ist. Darüber hinaus wurde die Veräußerung städtischer Immobilien erwogen sowie der Verkauf von Wohnungsbaudarlehen ins Auge gefaßt.

Der Verkauf stadteigener Wohnungen ist im Haushalt 1997 noch mit rund 30 Millionen DM Erlös etatisiert und muß noch erreicht werden. Für diverse Immobilien laufen Ausschreibungen oder sind Verkäufe erfolgt.

Die „Immobilienbetrachtung 2. Stufe“ des Haushaltssicherungskonzepts, beispielsweise der Verkauf von Bauhöfen, einer Bücherei, eines Bürgerhauses, einer Kulturhalle und weiterer Objekte, wurde angesichts der entspannteren Einnahmesituation von der Stadt als verzichtbar eingestuft.

- Kurz- und mittelfristige Konsolidierungsmaßnahmen

Es handelt sich um aktuelle Maßnahmen des Krisenmanagements, die Ausgaben reduzieren sollten. Wichtige Positionen, die beschlossen wurden (sowie der gegenwärtige Realisierungsstand), sind wie folgt aufgeführt:

Allgemeine Einnahmeverbesserungen	In zahlreichen Einzelpositionen realisiert, allerdings wurde der erreichte Betrag noch nicht abgeschätzt.
Bis 1999 keine Investitionen im unrentierlichen Bereich	Tatsächlich ist die Netto-Neuverschuldung 0 DM.
Keine Verpflichtungsermächtigungen bis 1999	Wird praktiziert
Eine Stellenbesetzungssperre von sechs Monaten	Wird praktiziert
Geringere Zahl der Ämter	Wurde in Abhängigkeit von der personalwirtschaftlichen Realisierbarkeit praktiziert, zwei Ämter sind, zwei weitere sollen zusammengefaßt werden.
Freiwillige Leistungen und Zuschüsse einfrieren, reduzieren oder einstellen	Soweit die Streichung beschlossen war, ist die Maßnahme nicht umgesetzt. Über die Reduzierung freiwilliger Leistungen um 20 Prozent soll „zu gegebener Zeit“ entschieden werden.
Telekommunikationskosten verringern	Konnte bisher nicht in der angestrebten Weise umgesetzt werden
Verzicht auf städtische Freizeitmaßnahmen, Einstellung Bücherbus, Abschaffung Vorlaufgruppen Kindertagesstätten, Reduzierung Zuschußbedarf Kantine	Ist beziehungsweise wird realisiert
Reduktion Kosten Bürobedarf	Realisiert
Abbau von 150 Stellen (rund 10 Prozent) bis zum Jahr 2000	Seit 1996 wurde die Streichung von 97,5 Planstellen vereinbart, 11 Stellen Mehrbedarf sind gegenzurechnen. Es verbleibt eine Nettoentlastung von 86,5 Stellen. Diese werden personalwirtschaftlich überwiegend bis 1998 realisiert, 14 Stellen werden bis spätestens 2005 tatsächlich abgebaut. 1998 wird der Personalhaushalt um 555.000 DM entlastet, im Jahr 2000 um 982.000 DM.

- Strategische Konsolidierungsmaßnahmen

Die strategischen Konsolidierungsmaßnahmen sind in Hanau eng mit der Reform der Verwaltung verknüpft. Im Rahmen eines Organisationsentwick-

lungsprozesses soll eine ständige Optimierung der Organisation und der Geschäftsabläufe erreicht werden. Im Sinne der Zielsetzungen des Neuen Steuerungsmodells sollen die Entscheidungsspielräume der Führungskräfte erweitert werden. Parallel ist ein strategisches Controlling aufgebaut worden, das den Ausbau des Berichtswesen und eines Controlling-Systems zur Steuerung des Reformprozesses unterstützen soll. In einzelnen Projekten wird angestrebt:

Regelmäßiges Berichtswesen, technikunterstütztes Analyseinstrumentarium	Begonnen
Reorganisationsprozeß in allen Ämtern zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit	Ausgewählte Projekte sind begonnen worden, zum Beispiel Personalamt, Kulturamt, Bücherei
Facility Management	Begonnen, mittelfristig Einsparungen zu erwarten
Betriebswirtschaftliche Analyse der Jugendarbeit	Begonnen
Wirtschaftsförderung zur Erweiterung der Gewerbesteuerbasis	Begonnen
Cash-management zur Verringerung der Zinsbelastungen	Begonnen

3.21.2 Bewertung des Haushaltssicherungskonzepts

Die Aufstellung des Konzepts fand parallel zur Aufstellung des Doppelhaushalts 1996/97 und des Erarbeitens der Leitlinie zur Struktur- und Verwaltungsreform (die zeitgleich mit dem Haushaltskonsolidierungskonzept beschlossen wurde) statt.

Die mangelnde Bindungswirkung und Überprüfbarkeit der Ziele und Maßnahmen des Konsolidierungskonzepts hat dem Prozeß bisher nicht geschadet. Dies ist dem vorhandenen Konsolidierungswillen der Stadt zu verdanken. Sollte dieser angesichts einer vorübergehenden finanzwirtschaftlichen Entspannung wieder erlahmen, wäre es wichtig, auf ein Konsolidierungskonzept mit konkreten Maßnahmen zurückgreifen zu können. Gleiches gilt für die Kommunalaufsicht: Sie kann Konsolidierungswillen nicht anweisen, aber die Umsetzung eines ihr im Rahmen der Haushaltsgenehmigung vorgelegten konkreten Maßnahmenpakets.

Zukünftig konkretere Maßnahmenfestlegungen erforderlich

Besonders deutlich wird das Spannungsfeld zwischen globalen Absichten und konkreten Maßnahmen an den Zielen zur Personalkostenreduzierung. Das Konzept schreibt vor, daß zwei Prozent der Planstellen in jedem Jahr bis zum Jahr 2000 abgebaut werden sollen, 150 in der Summe. Das Konzept stellt fest, daß der Abbau durch die natürliche Fluktuation erfolgen soll. Ergänzend existiert seit 1994 eine Vorruhestandsregelung. Die Frage, in welchen Bereichen Personal abgebaut werden soll, beantwortet das Konzept nicht. Es wird Personal eingespart, indem man nach Vakanzen sucht und die entsprechenden Stellen streicht. Den Personalabbau an das Freiwerden von Stellen zu knüpfen, ist als erstes Krisenmanagement legitim. Das Vorgehen ist spätestens nach ein bis zwei Jahren der Gefahr ausgesetzt, ins Leere zu laufen:

- Bereiche mit großer Fluktuation werden bestraft. Beispielsweise gehört die Sozialabteilung mit teilweise schwierigen Klienten dazu. Hier überproportio-

nal zu sparen, wäre nicht schlüssig und könnte zu einer Erhöhung der Sozialhilfeausgaben (und damit der Kreisumlage) führen.

- Häufig stoßen die Ämter am Anfang eines Konsolidierungsprozesses auf bestimmte Stellen, die sie zur Streichung anbieten und durch interne Umschichtungen personalwirtschaftlich verwirklichen können. Die Erfahrung anderer Kommunen zeigt, daß jährliche Gesprächsrunden zur Suche nach Konsolidierungspotentialen nach ein bis zwei Jahren einen immer geringeren Erfolg haben. Reserven werden verhältnismäßig schnell zur Einsparung angeboten, der Bestand hingegen wird in den Folgejahren verteidigt. Auch objektiv erschöpfen sich die innerhalb der Ämter möglichen personalwirtschaftlichen Optionen. Das gegenwärtig erfolgreich praktizierte pragmatische Vorgehen in den „Personalgesprächen“ würde dann in seiner Wirkung nachlassen.

Dieses Dilemma läßt sich lösen, indem Leistungsbereiche, die Konsolidierungsbeiträge erbringen können, gezielt ausgewählt werden. Nur dann ist eine gezielte, über mehrere Jahre geplante, personalwirtschaftliche Realisierung möglich. Ein Beispiel:

Sofern absehbar ist, daß das Neubauvolumen über das Jahr 2000 hinaus aufgrund fehlender Mittel eher gering sein wird, kann eine Anpassung der Ingenieurkapazitäten im Hochbauamt als Konsolidierungsbeitrag festgelegt werden. Auf Basis dieses Beschlusses über die Leistungsseite kann das Personalamt die Umsetzung planen. Die Altersstruktur wäre zu prüfen, gegebenenfalls mit einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Gespräche über Teilzeitbeschäftigungswünsche zu führen. Auch könnte auf dem internen Stellenmarkt nach Umsetzungsmöglichkeiten gesucht werden. Beispielsweise könnte die Altersfluktuation bei den Stadtwerken überprüft werden. Sollte in den nächsten Jahren Bedarf bestehen, könnte die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahme im Amt durch Ausnutzung von Synergien im Konzern „Stadt“ gelingen.

Solche aktiven Bemühungen können eingeleitet werden, wenn ein konkreter Beschluß vorliegt, in diesem oder jenem Leistungsbereich das Personal zu reduzieren. An solchen Festlegungen mangelt es in dem Haushaltskonsolidierungskonzept der Stadt. Die Entscheidung über Prioritäten wird den strategischen Konsolidierungsmaßnahmen und damit dem Verwaltungsreformprozeß überantwortet. Aufgrund der Kürze der Zeit für die Erarbeitung und unter dem Druck, ein konsensfähiges Konzept zu entwickeln, ist die Vorgehensweise verständlich.

Für den weiteren Konsolidierungsprozeß wären eindeutige Führungsentscheidungen wichtig. Sie könnten sowohl aufgabenkritische Ansätze als auch Schwerpunkte für Rationalisierungsprogramme betreffen. Der von der Stadt eingeschlagene Weg, ausgewählte Bereiche in Projekten (Vollstreckungsstelle, Gebäudemanagement, Volkshochschule) zu bearbeiten, weist in die richtige Richtung.

Ein weiterer Aspekt, der eine Fortschreibung des Haushaltskonsolidierungskonzepts verbindlicher und kontrollierbarer in seinen Wirkungen machen würde: Personaleinsparziele sollten für den gebührenrechnenden Bereich gesondert ausgewiesen werden.

Insgesamt kann der Erfolg des Konzepts im ersten Jahr nach der Aufstellung als ausgesprochen hoch eingestuft werden. Dies deckt sich mit der Einschät-

Trennung belastender und nichtbelastender Bereich notwendig

Konsolidierungserfolg bisher hoch

zung der Stadt, die den Prozeß im wesentlichen durch die Ausgabendisziplin der Ämter getragen sieht.

Mit dem Personalbericht I. Quartal 1997 legt die Stadt eine gute Erfolgsbilanz für die ersten 12 Monate vor. Die Planung (Hochrechnung von Personalraten und Haushaltsergebnissen) und die Berichtslegung sind zudem von hoher Qualität. Der eingeleitete Konsolidierungsprozeß hat durch pragmatisches Handeln sichtbare Erfolge bei der Personalkostenreduzierung bewirkt. Dieser Prozeß, den der Kämmerer und das strategische Controlling vorangetrieben haben, muß institutionalisiert und durch Beschlüsse formalisiert werden. 1996 sind die Steuereinnahmen stark gestiegen. Von einigen im Konzept vorgesehenen Maßnahmen (unter anderem zur Vermögensaktivierung) nimmt die Stadt schon wieder Abstand. Angesichts des enormen Schuldenberges und unsicherer Einnahmen ist dies die falsche Strategie.

3.22 Handlungsempfehlungen für kommunale Körperschaften

Kritische Erfolgsfaktoren wurden identifiziert, die zur Verhinderung von Haushaltskrisen besonders wichtig sind:

- Eine ernsthafte Finanzplanung, vor allem zur Prognose der zur Verfügung stehenden Einnahmen. Darauf kann eine mittelfristig ausgerichtete, strategische Planung der von der Kommune anzubietenden Leistungen aufbauen.
- Das gezielte Einbauen von Flexibilität in die Haushaltsstrukturen
- Eine aktive und professionelle Personalwirtschaft
- Die Nutzung von Gestaltungsspielräumen bei der Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben.
- Eine Einbeziehung der Beteiligungen in gesamtstädtische Strategien und ein Beteiligungscontrolling, das den Erfolg überwacht

3.23 Finanzplanung, strategische Planung

Da die Einnahmen der öffentlichen Haushalte nach dem Vereinigungsboom deutlich eingebrochen sind, gleichzeitig aber neue (soziale) Lasten auf die Kommunen zugekommen sind, wären Einschränkungen bei dem Dienstleistungsangebot der Kommunen zwangsläufig gewesen.

Besonders deutlich wirken sich die sozialen Leistungen in Zeiten wirtschaftlicher Abschwünge aus. Gehen die Steuereinnahmen zurück, steigen in der Tendenz die sozialen Leistungen. Beide sind mit der Wirtschaftskraft und der mit ihr in Verbindung stehenden Arbeitslosigkeit verknüpft. Sinken die Einnahmen, steigen in der Regel die Ausgaben. Diese besondere Anfälligkeit kommunaler Haushalte gegen konjunkturelle oder strukturelle Einflüsse bedeutet, daß (bei dem bestehenden System der Gemeindefinanzierung) auch in Zukunft die Schwankungen in den Haushalten erheblich sein werden. Da die Einbrüche nicht verhindert, teilweise nicht vorhergesehen werden können, muß die Haushaltswirtschaft in den Phasen des Aufschwungs stabilisiert werden.

Revitalisierung der Finanzplanung

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

Eine neue Finanzplanung muß sich bei der Einnahmeprognoze von der bisherigen Praxis wie folgt unterscheiden:

- Zusätzlich zu den Empfehlungen des Arbeitskreises Steuerschätzung oder des Innenministeriums sollten objektiven Quellen für Prognosen mehr Bedeutung gegeben werden. So sollten vor allem Vergangenheitsentwicklungen stärker einfließen.
- Bei den Einnahmeprognosen sollte unterschieden in strukturelle (Trendbestimmung) und konjunkturelle Einflüsse. Strukturell sichere Einnahmen können mittelfristig fest verplant werden (zum Beispiel zur Finanzierung von Personalstellen). Konjunkturell schwankende Anteile (und damit nicht dauerhafte) dürfen nicht zu dauerhaften Ausgabenverpflichtungen genutzt werden. Sie sollten in kurzfristig disponiblen Bereiche eingesetzt werden.
- Generell sollte in der Finanzplanung zwischen nicht beeinflussbaren und beeinflussbaren Größen unterschieden werden. Was nicht beeinflusst werden kann, muß - in Anlehnung an die Bilanzierungsrichtlinien - vorsichtig geplant werden. Die Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sind ein Beispiel. Bei den beeinflussbaren Größen kann die Finanzplanung als Steuerungsinstrument dienen. Sie betrachtet die Plangrößen nicht als (im wesentlichen unbeeinflussbar) vorgegeben, sondern versucht, auf ihre Entwicklung Einfluß zu nehmen, indem sie Handlungsbedarf aufzeigt und zugleich eine klare Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten vornimmt. Die Planung kann zum Beispiel bei den Personalausgaben ein Entwicklungsziel für die nächsten Jahre vorgeben.

Es wurde untersucht, inwieweit die Finanzplanungen der Städte eine vernünftige Basis für die Steuerung der Haushalte liefern. Dabei wurden in den fünf Städten zwei grundsätzlich unterschiedliche Verfahrensweisen bei der Planung angetroffen.

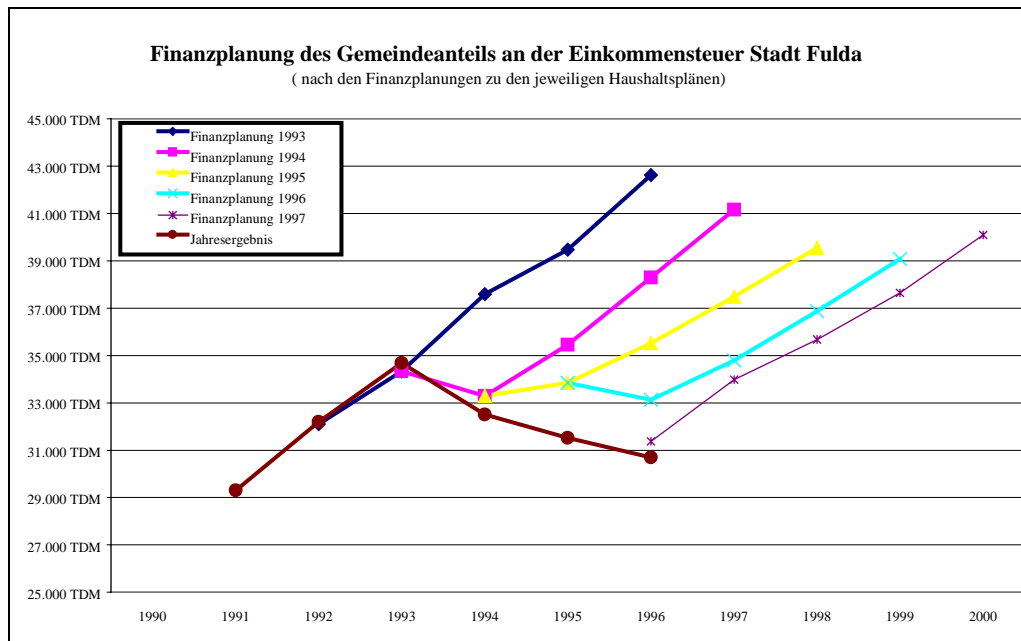
Ansicht 34: Haushalts- und Finanzplanungstypen

Haushalts- und Finanzplanungstypen					
Kriterium	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Verfahren der Aufstellung des Entwurfs des Haushalts durch die Verwaltung	umfangreiches Haushaltsrundschreiben legt Budgets fest, Ämtergespräche	Haushaltsrundschreiben, Ämtergespräche	Haushaltsrundschreiben, daneben „Personalgespräche“ der Stabsstelle Controlling	Haushaltsrundschreiben, Ämtergespräche	Haushaltsrundschreiben, Ämtergespräche
Detaillierungsgrad Finanzplanung	haushaltsstellenscharf	haushaltsstellenscharf	gruppierungsbezogen	gruppierungsbezogen	gruppierungsbezogen
Rohentwurf Finanzplanung durch	Fachämter	Fachämter	Kämmerei	Kämmerei	Kämmerei
Entwurfsverfahren Finanzplanung	integriert in Mittelanmelungsverfahren zum Haushalt, Investitionsprogramm als Basis, Begründung bei Abweichungen durch das Amt, bestimmte Kostenarten in Vorgaben gedeckelt	integriert in das Mittelanmelungsverfahren zum Haushalt, Investitionsprogramm als Basis	auf der Basis des Verwaltungsentwurfs des Haushalts zentral durch die Kämmerei erstellt	auf der Basis des Verwaltungsentwurfs des Haushalts, „finale Betrachtungsweise“, zentral durch die Kämmerei erstellt	auf der Basis des Verwaltungsentwurfs des Haushalts zentral durch die Kämmerei erstellt
Berücksichtigung Orientierungsdaten / Daten des Arbeitskreises Steuerschätzung für Einkommensteuerschätzungen	werden übernommen	werden übernommen	werden in jüngster Zeit ggf. verworfen	werden ggf. verworfen	werden ggf. verworfen
Steigerungsraten Einkommensteuer 1997 auf 1998	5,0%	5,8%	3%	2,3%	-0,4%
Steigerungsraten Personalkosten 1997 auf 1998 in	2,6%	-0,2%	0,9%	1,0%	2,0%

Marburg, Wetzlar und Hanau verfahren bei der Aufstellung der Finanzplanungen ähnlich. Die Kämmerei schreibt die Zahlen der Vergangenheit unter Einbeziehung der Informationen aus den Ämtergesprächen bei der Haushaltsaufstellung fort. Dabei setzt die Kämmerei finanzwirtschaftliche Ziele für beeinflussbare Positionen. Bei den Einnahmen werden die Orientierungsdaten zugunsten einer vorsichtigen Planung verworfen. Die Zentralisierung der mittelfristigen Planungsaufgabe erlaubt es, ein Gegengewicht zu der eher dezentralen Haushaltsaufstellung zu setzen.

In Gießen und Fulda hingegen ist die Finanzplanung als Teil der Mittelanmeldung zum Haushalt dezentralisiert. Sie unterliegt der gleichen „Ausweitungstendenz“ wie die Mittelanmeldungen der Fachämter zum Haushalt. Daß die Kämmerereien dieser Städte die Planung nicht als eigenes Steuerungsinstrument nutzen, läßt sich an der Tatsache erkennen, daß sie die Orientierungsdaten des Landes unverändert übernehmen. Die Grafik zeigt ein für solche Planungsprozesse typisches Muster. Mit wiederkehrenden, über mehrere Jahre identischen Steigerungsraten wird an der tatsächlichen Entwicklung vorbei geplant.

Ansicht 35: Finanzplanung Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Fulda



In der Prüfung wurde ein Vorschlag erarbeitet, wie eine an der Vergangenheitsentwicklung orientierte, den strukturellen Trend berücksichtigende Finanzplanung aufzustellen ist, ohne daß kurzfristige Schwankungen die Planung verfälschen.

Eine auf Haushaltsstabilität bedachte Stadt würde, namentlich in Zeiten des Aufschwungs, den strukturell verhältnismäßig sicheren Einnahmeblock („normalisierte Einnahmen“) als Basis für die Planung des Leistungsangebots nehmen. Darüber hinausgehende Einnahmen wären so zu verwenden, daß ein vorübergehendes Absinken der Einnahmen unter den Trend ohne Defizite verkraftet werden kann. Erster Grundsatz wäre demnach, daß diese „unsicheren Einnahmen“ in kurzfristig wieder zurückzuführende Ausgaben umgemünzt werden dürfen:

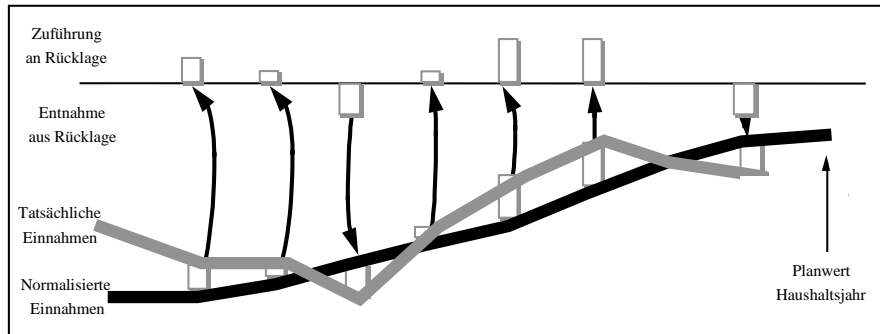
- Unter Stabilitätsgesichtspunkten wäre eine Zuführung zu der allgemeinen Rücklage die erste Wahl. Sie kann als Puffer für mögliche Unterdeckungen in Folgejahren dienen.
- Alternativ können Ausgaben späterer Jahre vorgezogen werden. Vor allem Bau- und Straßenunterhaltung sind zu nennen.
- Auch „konsumtive“ Ausgaben wären denkbar, wenn diese nicht zu einer dauerhaften Bindung führen. In finanzstarken Zeiten kann das Kulturangebot durch ein einmaliges, an einem besonderen Anlaß festgemachtes Theaterfestival (statt einer dauerhaften neuen Spielstätte) ausgeweitet werden.

Vergangenheits-trends als Hilfe für die Planungen

Ansicht 36: Trendlinienanalyse

Trendlinienanalyse

Es werden für das nächste Haushaltsjahr "normalisierten Einnahmen" berechnet. Diese sind die Obergrenze des mittelfristig festgelegten Ausgabevolumens. Die normalisierten Einnahmen werden anhand gleitender Vergangenheitsdurchschnitte bestimmt. Treten in der Jahresrechnung Überschüsse auf, wird im Idealfall die Rücklage aufgefüllt. Ausfälle werden aus der Rücklage ausgeglichen.



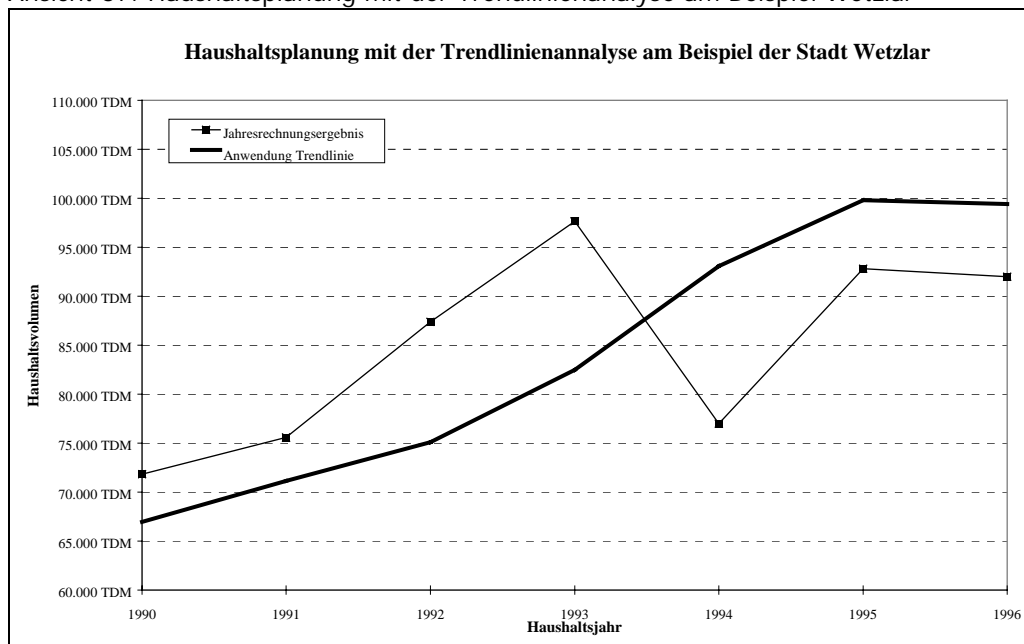
Grundlage ist ein Basiswert aus gleitenden Fünf-Jahres-Durchschnitten, der mit einem aus gleitenden Drei-Jahres-Durchschnitten berechneten Ausgleichswert korrigiert wird. Dies ist notwendig, um eine systematische Unterschätzung der Einnahmen zu verhindern.

$$\begin{aligned}
 \text{Planwert 1998} &= \frac{\text{5-Jahres-Durchschnitt}}{(\text{Summe Einnahmen 1993 bis 1997}):5} + \text{Korrekturfaktor} \\
 \text{Korrekturfaktor} &= \frac{\text{3-Jahres-Durchschnitt}}{(\text{Summe Einnahmen 1995 bis 1997}):3} - \frac{\text{Durchschnitt der letzten drei gleitenden 3-Jahres-Durchschnitte}}{((1993+1994+1995):3 + (1994+1995+1996):3 + (1995+1996+1997):3) : 3}
 \end{aligned}$$

Für die fünf Städte wurden mit Vergangenheitszahlen Testberechnungen erstellt, die zeigen, wie sich die normalisierten Einnahmen im Vergleich zu den Ist-Einnahmen entwickeln, wenn das vorgestellte Verfahren angewendet wird.

Ansicht 37 zeigt die normalisierten Einnahmen in Wetzlar, wie sie jeweils für den aufzustellenden Haushalt im Vorhinein mit der Trendlinie berechnet worden wären. In den Jahren 1990 bis 1993 lagen sie unter den später tatsächlich eingetretenen Einnahmen. Bis 1993 hätte die Planung trotz einer jahresbezogen relativ entspannten Finanzlage zur Sparsamkeit gemahnt und dauerhafte Ausgabenfestlegungen verhindert. 1994 bis 1996 sanken die tatsächlichen Einnahmen unter den normalisierten Trend. Die zuvor erreichte vorsichtige Haushaltsführung hat frühzeitig Spielräume zur Bewältigung der Einnahmerückgänge geschaffen.

Ansicht 37: Haushaltsplanung mit der Trendlinienanalyse am Beispiel Wetzlar



3.24 Verfahren der Haushaltsplanung und -aufstellung

Die Strategien zur Verstetigung des Haushalts machen Sinn, wenn die auf dieser Basis berechneten Haushaltsvolumina als Leitlinie für die Haushaltsaufstellung in den Dezernaten und Ämtern dienen. Konkret bedeutet dies, daß die Dezernate und Ämter der Stadt in Jahren mit hohen Einnahmезuwächsen nicht in voller Höhe über die Einnahmen verfügen können, da ein Teil der Zuwächse z.B. an die allgemeine Rücklage abgeführt wird. In Jahren mit Einnahmееinbrüchen sind die Dezernate und Ämter zumindest bei der Trendlinienanalyse nicht mit Kürzungen konfrontiert, die zu Leistungsbeschränkungen führen.

Der Prozeß der Haushaltsaufstellung kann wie folgt gestaltet werden:

- Festlegung des verfügbaren Ausgabenrahmens

Um die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts auf der Grundlage mittelfristiger Haushaltsentwicklungen steuern zu können, sollte nach Vorlage des Rechnungsergebnisses der verfügbare Ausgabenrahmen mit Hilfe der oben dargestellten Modelle berechnet werden. Damit wird zunächst das disponible Volumen für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt festgelegt. Ein solcher Wert kann zu Beginn der Haushaltsaufstellung im April vorgelegt werden. Vorbedingung ist, daß sich Stadtverordnetenversammlung und Magistrat zuvor auf dieses Verfahren der Berechnung des Ausgabenrahmens verbindlich geeinigt haben. Zweck ist die eindeutige Festlegung aller Akteure auf den berechneten Ausgabenrahmen. Das Gesamtvolumen des Haushalts ist nicht weiter verhandelbar, die Aufteilung des Haushaltsvolumens auf die Leistungsbereiche unterliegt einer Disponibilität.

- Festlegung von Leistungsbereichen als Grundlage einer Budgetierung

Um eine Aufteilung des Ausgabenrahmens auf die kommunalen Leistungen vornehmen zu können, bedarf es einer Festlegung von Leistungsbereichen. Die Leistungsbereiche sollten so bestimmt werden, daß

- ein größeres Ausgabenvolumen festgelegt wird,

Haushaltsaufstellungsverfahren mit Eckwerte beschließen

- dem eine bestimmte Art von Leistungen zugeordnet werden kann.

Grundlage für eine solche Bildung von Leistungsbereichen kann die Zuordnung in diesem Gutachten sein. In der vorliegenden Untersuchung wurden Gebiete wie Kultur, Jugendhilfe- und -arbeit, Ordnungswesen, Bau, Querschnittsbereiche voneinander abgegrenzt.

- Inhaltliche Festlegung der kommunalen Leistungen für die nächsten Jahre

Mit den bisher verfügbaren Haushaltsmitteln in den Leistungsbereichen haben die Dezernate und Ämter ein bestimmtes Leistungsspektrum herstellen können.

Zur Festlegung des zukünftigen Leistungsspektrums in quantitativer und qualitativer Hinsicht wäre zunächst zu prüfen, ob die Anwendung der Trendlinienanalyse zu einer Korrektur der bisher getätigten Ausgaben führt. Soweit Einschränkungen vorzunehmen sind, kann auf die von der Überörtlichen Prüfung beschriebenen Konsolidierungspotentiale zurückgegriffen werden.

In einem weiteren Schritt wäre die mittelfristige Planung der Entwicklung kommunaler Dienstleistungen nach Leistungsbereichen zu beschreiben. Um den Einfluß der Politik abzusichern, könnte nach der Kommunalwahl eine Festlegung von Basisleistungen für die Wahlperiode erfolgen. Künftig sollten intensive inhaltliche Diskussionen zum kommunalen Leistungsspektrum für mehrere Jahre in ihren Grundlinien zwischen Stadtverordnetenversammlung und Magistrat geführt werden. In einer Strategiedebatte wäre zu erörtern, welche Aufgaben ausgebaut und welche eingeschränkt werden sollen. Erst danach sind konkrete Aufträge an die Fachämter zu erteilen, die möglichen Leistungsvarianten mit ihren finanziellen Auswirkungen darzustellen. Die Haushaltsberatungen können dann in der gleichzeitigen Verabschiedung des Leistungsprogramms der Ämter in Verbindung mit dem benötigten Mittelbedarf münden.

- Planung der Ausgaben

Bei Anwendung der Trendlinienanalyse kann sich die Planung der angebotenen Dienste an der minimalen Steigerung der Ausgabenhöhe in den letzten fünf Jahren orientieren. Derartige Ausgabensteigerungen werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten. Auf dieser Grundlage kann eine verlässliche mittelfristige Planung für die Leistungsbereiche durchgeführt werden. Bei der Formulierung der Basisansätze für die Leistungsbereiche sollten zuvor Investitionsmaßnahmen und Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre berücksichtigt werden. Erst nach Abzug des Eigenfinanzierungsanteils der Leistungsbereiche kann die Planung laufender Ausgaben geschehen.

Zusätzliche Spielräume im Ausgabenrahmen sollten jeweils bei der jährlichen Haushaltsaufstellung berücksichtigt werden. Mit diesen Finanzmitteln können in den verschiedenen Leistungsbereichen Ausgaben gedeckt werden, die nicht in jedem Jahr anfallen. Dies sind

- in der Wahlperiode auftretende Ansprüche und Anforderungen der Einwohnerschaft an spezielle Leistungen der Kommune zu nennen (Verkehrsberuhigung, Versorgung sozialer Brennpunkte etc.)
- kleinere Investitionen (zum Beispiel zeitlich disponible Verbesserungen des Ausstattungsgrads in Einrichtungen)

- einmalige Veranstaltungen (Jubiläen, Gastspiele)
- befristete Leistungsangebote (zum Beispiel Modellversuche mit spezifischen Leistungsangeboten im Sozial- und Jugendsektor)
- die Finanzierung unvorhergesehener Ausgaben (zum Beispiel Sanierung von kleineren Altlasten, Schadensbehebung bei Straßen, Änderung von Gesetzen mit finanziellen Auswirkungen auf die Kommunen)
- Budgetierung der Leistungsbereiche
Für die mittelfristig geplanten Leistungen und die jährlich festzulegenden Einzelmaßnahmen können Budgets formuliert werden. Die Budgets sollten dabei nach folgenden Grundsätzen gebildet werden:
 - Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgaben über mehrere Abschnitte eines Leistungsbereichs, wobei die Bauunterhaltung ausgenommen werden sollte, um keinen Substanzverzehr zu riskieren. Bei den Personalkosten sollte festgelegt werden, daß die Zahl und Bewertung der dauerhaft zu finanzierenden Stellen stabil bleibt. Die Budgetverantwortlichen sollten dagegen über zeitlich befristete Stellen oder finanzieller Leistungsanreize bestimmen können.
 - Einbeziehung von Transferleistungen und gesetzlich verpflichtenden Leistungen in die Budgetierung.
 - Formulierung von Leistungen, die innerhalb der Budgets erbracht werden sollen (zum Beispiel Kontrollen pro Jahr Gewerbeaufsicht, angestrebter Straßenpflegezustand, Zahl der Jugendhilfefälle pro Jahr und Durchschnittskosten pro Fall, Anzahl Konzerte und Besucherzahlen).

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

3.25 Personalwirtschaft

In Zeiten eines kontinuierlichen Anwachsens des Personalbestands in allen Bereichen ist Personalwirtschaft eine verhältnismäßig einfache Aufgabe. Einen Personalabbau, wie er beispielsweise in Hanau oder Gießen ansteht, aktiv zu managen, verlangt gänzlich andere Instrumente, Informationen und Arbeitsweisen.

In keiner der Städte ist dieser Wandel in der Personalarbeit gelungen. Die vorhandenen Daten sind unzureichend, eine Prognose in die Zukunft wird nicht konsequent vorgenommen, aktives Handeln ist noch die Ausnahme. So konnte in Gießen zunächst keine Differenzierung von Daten zum Altersaufbau u.ä. nach Beschäftigtengruppen (Angestellte, Beamte, Arbeiter) vorgenommen werden. Am weitesten fortgeschritten ist die Stadt Hanau, die 1997 einen Bericht zur Personalwirtschaft vorgestellt hat. Dieser enthält dienststellen- und berufsgruppenbezogene Aussagen zur Entwicklung des zukünftigen quantitativen Personalbedarfs.

Die für die Konsolidierung des Haushalts, namentlich in Hanau und Gießen, unumgängliche Reduzierung des Personals muß durch eine gezielte Personalwirtschaft unterstützt werden. Dabei reicht es nicht aus, Stellen mit einem kW-Vermerk zu versehen und bei altersbedingten Abgängen zu streichen. Die

Personalwirtschaft unterentwickelt

Zahl der Abgänge muß an den richtigen Stellen erhöht werden. Neueinstellungen müssen soweit möglich vermieden werden.

Die Abgänge lassen sich zum Beispiel erhöhen durch:

- aktive Werbung und attraktive Angebote zu Teilzeitbeschäftigung (zum Beispiel mit Garantien zur Rückkehr zu einer Vollzeitbeschäftigung bei freiwilliger Stundenreduzierung oder durch den Einsatz von Abfindungen)
- die Förderung längerfristiger Beurlaubungen
- gegebenenfalls Abfindungsregelungen in ausgewählten Gebieten
- Maßnahmen zur Förderung der Mobilität wie Outplacement - Beratung

Einstellungen lassen sich vermeiden, indem ein dynamischer interner Arbeitsmarkt eröffnet wird:

- Für jede Besetzung müssen interne Kandidaten gesucht werden.
- Wird bei den Stadtwerken ein Ingenieur gesucht, muß eine Kraft aus dem Baudezernat erste Priorität erhalten. Dabei gehören alle Beteiligungen zum internen Stellenmarkt.
- Beschäftigungsgarantien sollten an die Bereitschaft zur Umqualifizierung geknüpft werden.
- Generell können Weiterbildungs- und Umqualifizierungsmaßnahmen die Mobilität der Mitarbeiterschaft erhöhen. In anderen Kommunen werden Reinigungskräfte erfolgreich als Zweitkräfte in Kindergärten eingesetzt, oder Schreibkräfte wechseln in die Bibliotheksassistenten.
- Mitarbeiter des allgemeinen Verwaltungsdienstes, insbesondere Beamte, können und sollten ihrer breiten Qualifikation entsprechend flexibel eingesetzt werden.

3.26 Gestaltungsspielräume bei Pflichtaufgaben: Tageseinrichtungen für Kinder

Als Ursache für Haushaltsdefizite wurden die mangelnden Anpassungsspielräume in den Haushalten identifiziert. Sie erlauben keine Anpassung an die Schwankungen auf der Einnahmeseite.

Kommunen haben hierbei unter anderem mit einem hohen Anteil der gesetzlich fixierten Aufgaben zu kämpfen. Er reduziert die potentiell für Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung stehende Haushaltsmasse. Auch die Tatsache, daß diese Leistungen vor allem im Sozialbereich in den letzten Jahren absolut zugenommen haben, hat den Kommunen die Haushaltssteuerung erschwert.

Auch wurde untersucht, wie hoch die Gestaltungsspielräume bei einer der größten Pflichtaufgaben im Einzelplan 4 der Sonderstatusstädte sind: der Tageseinrichtungen für Kinder. Aufwand und Zuschußbedarf für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen werden durch folgende Parameter bestimmt:

- Leistungsangebot
 - namentlich die Zahl der angebotenen Plätze, gemessen an der Versorgungsquote
 - dem Anteil an Ganztags- und Krippenplätzen
 - sowie weiteren Leistungen wie Mittagessen
- Personaleinsatz und Gruppengröße (Personalausstattung je Gruppe, Gruppendienst der Leiterinnen, Einsatz von Praktikanten) sowie eine flexible Personaleinsatzsteuerung
- Öffnungszeiten/ Betreuungsdauer je Tag
- Höhe der Elternbeiträge

Nur zu einem geringen Teil sind die Parameter gesetzlich vorgegeben. Daher wurde davon ausgegangen, daß es Gestaltungsspielräume gibt. Diese wurden intensiv untersucht, für jede Stadt im Schlußbericht dargestellt und in ihren Konsolidierungsbeträgen berechnet. Die wichtigsten Ergebnisse sind zusammengefaßt. Der Gestaltungsspielraum der Kommunen bewegt sich auf zwei Ebenen:

- Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sind nicht mit einem Leistungsabbau verbunden, sondern mit einer Optimierung der Verfahren, der Organisation und des Personaleinsatzes. So können beispielsweise differenzierte Öffnungszeiten oder eine Zusammenlegung von Gruppen am Nachmittag zu einer Verringerung und Optimierung der Ressourcen führen, ohne daß die Qualität der Betreuung darunter leidet.
- Bei einer engen Interpretation des Bedarfs und einer Orientierung der Betreuung an niedrigen Standards ergeben sich erhebliche Konsolidierungspotentiale durch Maßnahmen zur Reduzierung des angebotenen Leistungsniveaus.

Für die wichtigsten oben genannten Parameter werden im folgenden die Gestaltungsspielräume sowie die gegenwärtige Nutzung in den fünf Städten zusammengefaßt.

3.27 Das Leistungsangebot - Versorgungsquote

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz formuliert einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz von der Vollendung des dritten Lebensjahres an bis zum Schuleintritt. Auch sollen „nach Bedarf“ Ganztagsplätze geschaffen und ein Platzangebot für Kinder unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter vorgehalten werden. Die Regelungsdichte ist in Hessen, ähnlich wie in anderen Bundesländern, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen, gering. Das Hessische Kindergartengesetz ist im wesentlichen ein Finanzierungsgesetz; die Richtlinien des Landesjugendamts aus dem Jahre 1963, in denen beispielsweise die Betreuungsintensität geregelt ist, stellen Empfehlungen dar. Der bundesgesetzliche Spielraum wird deshalb durch landesgesetzliche Vorgaben nicht verbindlich konkretisiert.

Der Rechtsanspruch für die Drei- bis Sechsjährigen ist im Gesetz unzweideutig verankert. Offen bleibt die Frage, wie viele Eltern ihr Recht auf einen Platz für ihr Kind tatsächlich wahrnehmen. Zur Erfüllung des Rechtsanspruchs wird in jedem Fall ein Platzangebot von unter 100 Prozent ausreichen, da nicht für alle Kinder des betreffenden Alters der Platz tatsächlich in Anspruch genommen wird.

Formaler Rechtsanspruch und faktische Nachfrage

Ergänzende Angebote „nach Bedarf“

Was unter dem Begriff „nach Bedarf“ des Kinder- und Jugendhilfegesetz für das ergänzende Angebot an Ganztags-, Krippen- und Hortplätzen verstanden werden muß, ist umstritten. Im Rahmen dieser (Konsolidierungs-)Prüfung wurde eine eher restriktive Definition von Bedarf erarbeitet. Ihr liegt die Auffassung zugrunde, daß nicht jeder Wunsch der Eltern einen Bedarf im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes darstellt. Ein Bedarf wird ausgelöst, wenn objektive Gründe ihn unabweisbar machen. Dies ist der Fall

Bedarf erst durch objektive Gründe unabweisbar

- wenn Alleinerziehende berufstätig (oder alternativ: in der Ausbildung) sind,
- wenn sich beide Eltern in der Ausbildung befinden,
- wenn ein Kind als entwicklungsgefährdet gilt (Einzelfallentscheidung).

Diese Definition eines auf den „unabweisbaren Bedarf“ reduzierten Standards kann für das Platzangebot für Kinder unter drei Jahren, das Angebot für Kinder im schulpflichtigen Alter und für das Angebot an Ganztagsplätzen angewandt werden.

Zusammenfassend ist die Interpretation des gesetzlich geforderten Mindestangebots in der folgenden Tabelle dargestellt.

Ansicht 38: Mindeststandard - Parameter

Mindeststandard - Parameter		
Parameter	Mindestangebot	Begründung/ Erläuterung
Quote der Inanspruchnahme des Rechtsanspruchs: notwendige Versorgungsquote für Kinder vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum vollendeten 6. Lebensjahr	98%	Das nordrhein-westfälische Landesjugendamt und das zuständige Ministerium gehen von einer notwendigen Versorgungsquote von 90% der Drei- bis unter Sechsjährigen aus, zzgl. 23% für einen vierten Jahrgang. Bei Umrechnung auf drei Jahrgänge sollte eine Versorgungsquote von 98% zur Erfüllung des Rechtsanspruchs ausreichen. Unter der Annahme, daß sich die Jahrgänge in etwa gleich verteilen, sind die 98% ein etwas höherer Ansatz als die nordrhein-westfälische Annahme.
Interpretation Bedarf: Anteil Ganztagsplätze an Plätzen für vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum vollendeten 6. Lebensjahr	15% bis 20%	Eine empirische Untersuchung in einer Großstadt in Nordrhein-Westfalen durch den Prüfungsbeauftragten ergab, daß 12,7% der Plätze von alleinerziehenden Berufstätigen in Anspruch genommen werden. Dieser Personenkreis sollte in jedem Falle mit einem Ganztagsplatz versorgt werden. Rechnet man noch eine Sicherheitsmarge hinzu, so kann davon ausgegangen werden, daß ein Anteil von 15-20% an Ganztagsplätzen zur Deckung des unabweisbaren Bedarfs ausreichend sein sollte.
Interpretation Bedarf: Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren	2%	Die Ist -Versorgungsquote lag in nordrhein-westfälischen Großstädten bei 2 bis 3%. Der unabweisbare Bedarf im Sinne der Mindeststandards wurde dort auf unter 1% geschätzt (Wetzlar weist eine Versorgungsquote von 1%, Fulda von 2% aus).
Interpretation Bedarf: Versorgungsquote für Kinder im schulpflichtigen Alter (zugrundegelegte Altersgruppe: 6 bis unter 14 Jahren)	2%	Durch den Ausbau des Betreuungsangebots an Schulen sollte die Hortbetreuung tendenziell rückläufig sein (Fulda weist eine Versorgungsquote von 1% auf).

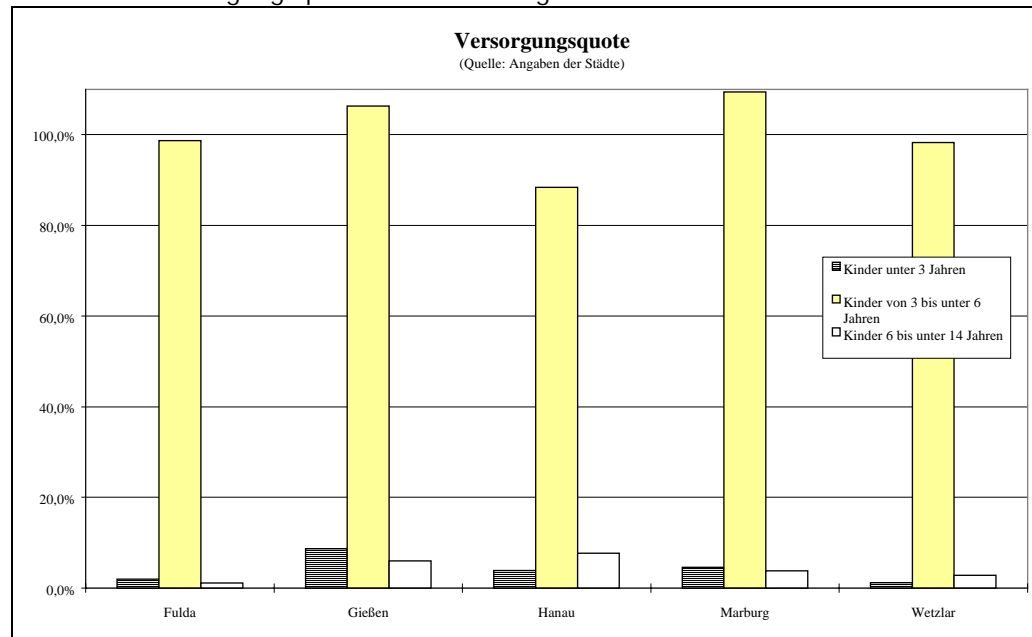
Die tatsächlichen Versorgungsquoten, das heißt das Angebot an Plätzen für die verschiedenen Altersgruppen, variieren in den Städten stark.

Ansicht 39: Versorgungsquoten in Prozent im Städtevergleich

Versorgungsquote in Prozent					
(Quelle: Angaben der Städte)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Kinder unter 3 Jahren	2,0%	8,6%	3,9%	4,6%	1,2%
Kinder von 3 bis unter 6 Jahren	98,7%	106,3%	88,4%	109,4%	98,3%

Kinder 6 bis unter 14 Jahren	1,2%	6,0%	7,7%	3,8%	2,8%
------------------------------	------	------	------	------	------

Ansicht 40: Versorgungsquoten im Städtevergleich



Es zeigt sich, daß Gießen und Marburg insgesamt die höchsten Versorgungsquoten aufweisen. Fulda und Wetzlar dagegen haben im Vergleich hierzu geringe Versorgungsquoten, insbesondere bei den Krippen- (null bis drei Jahre) und Hortplätze (älter als sechs Jahre).

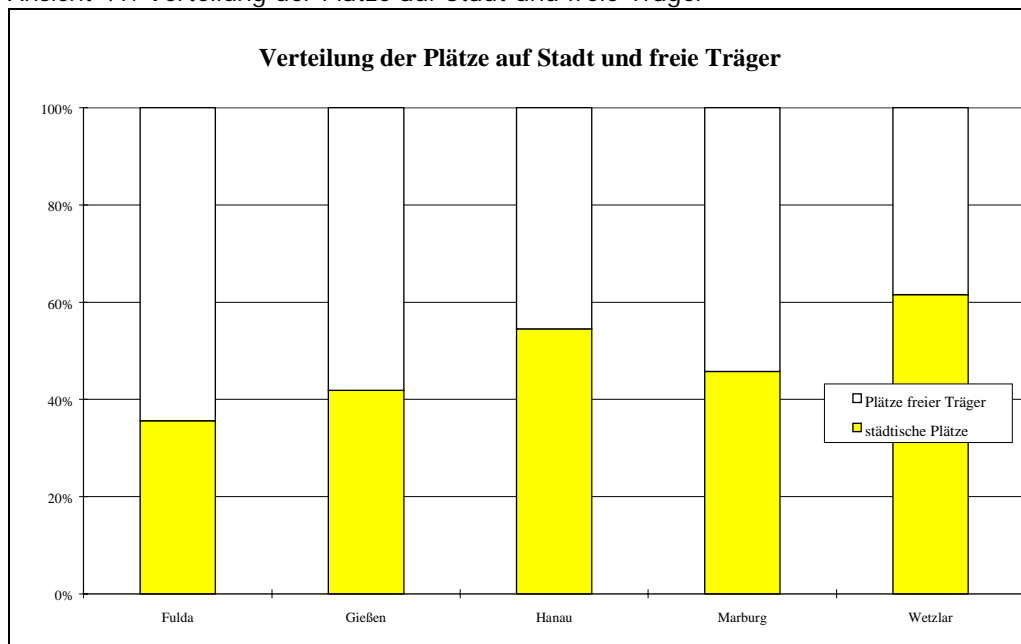
Unter Anlegung der oben definierten Maßstäbe für den „unabweisbaren Bedarf“ und die tatsächliche Nachfrage nach Plätzen im Rahmen des Rechtsanspruchs kann davon ausgegangen werden, daß fast alle Städte einen Überhang an

Platzüberhang gegenüber dem Mindeststandard

- Ganztagsplätzen,
- Plätzen für Kinder unter drei Jahren und
- Plätzen für Kinder im schulpflichtigen Alter

vorhalten und daß bis auf Hanau bei den Kindertagesstättenplätzen der Drei bis Sechsjährigen mehr Plätze vorhanden sind als gesetzlich verlangt.

Ansicht 41: Verteilung der Plätze auf Stadt und freie Träger



Auch bei der Verteilung auf die Stadt und freie Träger als Anbieter zeigen sich deutliche Unterschiede. Während Fulda, Gießen und Marburg in größerem Umfang die freien Träger in die Aufgabenerfüllung einbinden, wird das Platzangebot in Wetzlar und Hanau zu mehr als 50 Prozent von der Stadt bereitgestellt. Die umfassende Einbindung freier Träger ist vorteilhaft, da sie im Regelfall Eigenanteile tragen und so die Stadt entlasten. Da die freien Träger tendenziell ihr Engagement zurückschrauben, sind die Möglichkeiten einer zusätzlichen Einbindung der freien Träger begrenzt.

Starke Einbindung freier Träger in Wetzlar

3.28 Personaleinsatz und Gruppengröße

Die Personalkosten sind mit Abstand der größte Block innerhalb der laufenden Kosten. Eine intelligente und flexible Personaleinsatzsteuerung ist deshalb ein wichtiges Instrument, um Konsolidierungspotentiale zu erschließen. Der Personaleinsatz ist in den Sonderstatusstädten unterschiedlich geregelt. Dies bezieht sich auf

- die Gruppengröße und die Personalstärke für die Betreuung einer Gruppe (Betreuungsschlüssel),
- den Einsatz der Leiterinnen im Gruppendienst und
- den Einsatz von Praktikanten im Gruppendienst und die Anrechnung auf den Personalschlüssel.

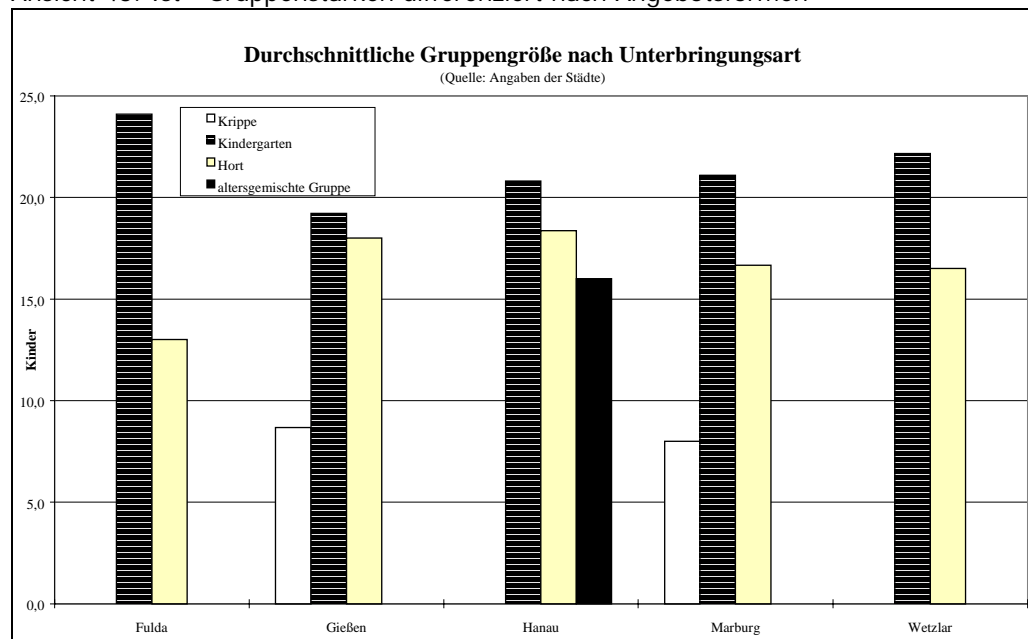
Gruppengröße und Betreuungsschlüssel

Folgende Gruppengrößen sind in den Städten vorgesehen oder faktisch realisiert:

Ansicht 42: Soll - Gruppenstärken

Soll - Gruppenstärken im Vergleich					
(Quelle: Angaben der Städte)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Krippen	kein Angebot	10	Kinder werden in altersgemischten Gruppen betreut	8	kein Angebot
Kindergärten	25	23	20-22	20	25
– ganztags	25	23	20-22	22-25	25
– Altersgemischte Gruppen	kein Angebot	kein Angebot	20	kein Angebot	kein Angebot
Horte	20	20	20	25	20

Ansicht 43: Ist - Gruppenstärken differenziert nach Angebotsformen



Der Vergleich zeigt, daß

Unterschiedliche Standards der Städte

- die politischen Vorgaben zu den anzustrebenden Gruppengrößen zwischen den Städten stark abweichen, was sich in den tatsächlichen Gruppengrößen widerspiegelt. So hat Fulda eindeutig die größten Kindergartengruppen, gefolgt von Wetzlar. Beide Städte sehen im Kindergarten Gruppengrößen von 25 Kindern vor.
- die Istwerte zum Teil erheblich unter den vorgegebenen Sollwerten liegen.

Unter Konsolidierungs Gesichtspunkten muß es das Ziel der Städte sein, Angebot und Nachfrage zur Deckung zu bringen, um „Angebotsüberhänge“ in Form nicht in Anspruch genommener Plätze soweit wie möglich zu vermeiden.

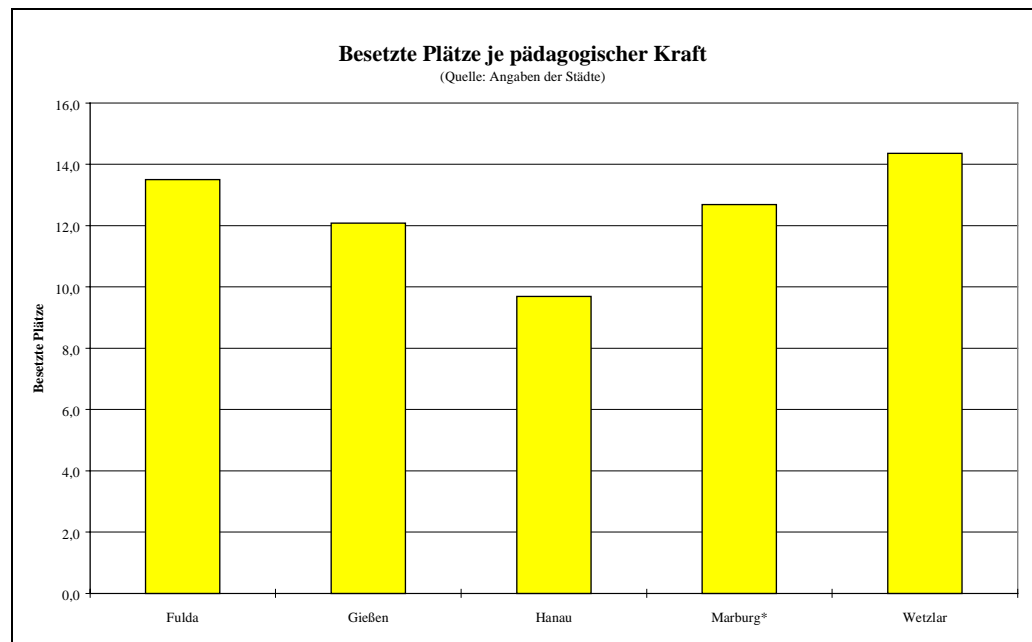
Auch ist die Betreuungsintensität in den altersgemischten Gruppen höher, was die folgenden Tabellen zeigen, die zusätzlich zum Parameter „Gruppengröße“ den Parameter „Betreuungsintensität“ im Soll- und Ist - Vergleich darstellen.

Ansicht 44: Soll - Personaleinsatz

Soll - Personaleinsatz in den Sonderstatusstädten (Quelle: Angaben der Städte) ¹					
	Fulda	Gießen	Hanau²	Marburg³	Wetzlar
Krippe	kein kommunales Angebot	2 : 10 = 1 : 5	vgl. altersgemischte Gruppe	1,5 : 8 = 1 : 5,3	kein städtisches Angebot
Kindergarten	1 : 25	1 : 23	1,5 : 22 = 1 : 14,6	1 : 20	1,5 : 25 = 1 : 16,6
– ganztags	s.o.	s.o.	s.o.	1,5 : 22; = 1 : 14,6 2 : 22-25 = 1:11-12,5	s.o.
– altersgemischte Gruppen			2-2,5 : 20 = 1: 8-10		
Hort	1 : 20	1,5 : 20 = 1 : 13,3	1,5 : 20 = 1 : 13,3	2 : 25 = 1 : 12,5	1,75 : 20 = 1 : 11,4
<p>zu 1: Der Personaleinsatz wurde zuerst im Zusammenhang mit der Gruppenstärke dargestellt (zum Beispiel 1,5:25). Aus Vereinheitlichungsgründen wurde dann die Betreuungsintensität auf eine Kraft bezogen (zum Beispiel 1:16,6). Die Verhältniszahl gibt dann an, wie viele Kinder von einer Betreuungskraft betreut werden sollen.</p> <p>zu 2: In Hanau ist die Betreuungsstärke innerhalb der altersgemischten Gruppen von der betreuten Altersspanne abhängig. In „kleinen“ altersgemischten Gruppen (6 Jahrgänge) beträgt die Betreuungsstärke 2 Kräfte, in „großen“ altersgemischten Gruppen (0 bis 12 Jahre) 2,5 Kräfte.</p> <p>zu 3: Die Betreuungsstärke hängt in Marburg von der Öffnungszeit und dem Anteil der ganztägig zu betreuenden Kinder ab. Beträgt der Anteil der ganztägig zu betreuenden Kinder 40 Prozent, so ist die Betreuungsstärke 1,5:22, beträgt der Anteil 60 Prozent, so ist sie 2:22-25.</p>					

Der Ist - Personaleinsatz (tatsächlich betreute Kinder je pädagogischer Kraft ohne Praktikanten) konnte nicht nach Angebotsformen differenziert werden, da nicht bekannt ist, wie sich die Ist - Betreuung auf die Angebotsformen verteilt und die altersgemischten Gruppen in Hanau den Vergleich erschweren.

Ansicht 45: Betreute Kinder je pädagogischer Kraft



Fulda und Wetzlar betreuen die Kinder mit dem geringsten Personalaufwand, während Hanau die größte Personalintensität aufweist.

Eigene Vorgaben werden nicht realisiert

In Wetzlar werden rechnerisch 14 Kinder von einer Kraft betreut, in Fulda 13. Die Sollvorgabe in Wetzlar ist mit 17 nahe an dem tatsächlich erreichten Wert. In Fulda liegt die Sollvorgabe mit 25 fast doppelt so hoch wie die tatsächlich ermittelte Betreuungsintensität.

Daß die Ist-Kennziffer in allen Städten eine Zahl ausweist, die zum Teil deutlich hinter den Vorgaben für die Kindergärten zurückbleibt, hat mehrere Gründe:

- Es wurde die Betreuung in Krippen- und Horteinrichtungen berücksichtigt, die höhere Betreuungsintensitäten aufweist.
- Die Gruppen waren zum Teil nicht vollständig belegt, so daß das Personal faktisch weniger Kinder zu betreuen hatte (Ausnahme: Marburg).
- Die Öffnungs- und Betreuungszeiten übersteigen teilweise die zeitliche Kapazität der für die Gruppenbetreuung vorgesehenen Kräfte, insbesondere, da dem pädagogischen Personal Verfügungs- und Vorbereitungszeiten angerechnet werden.
- Die Leitungskräfte wurden eingerechnet.
- Zusätzlicher Personaleinsatz aufgrund Sonderregelungen. So wird beispielsweise in Fulda in dreigruppigen Einrichtungen eine halbe Stelle zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt.

Das Ergebnis des Soll-Ist-Vergleichs innerhalb des Personaleinsatzes bestätigt den Soll-Ist-Vergleich für die Gruppengröße. Die tatsächliche Betreuungsintensität ist höher als die politischen Vorgaben und differiert zwischen den Städten stark.

Einsatz der Leiterinnen im Gruppendienst

Jede Leitungskraft engagiert sich im Gruppendienst. Dies erfordern oftmals die äußeren Umstände wie etwa Krankheit einer Mitarbeiterin oder außergewöhnliche Arbeitsbelastung. Die Frage stellt sich, wie die Einbindung arbeits-

organisatorisch geregelt ist. Es zeigt sich, daß bei dem Umfang der Gruppendienste und bei der Leitungsspanne deutliche Unterschiede bestehen.

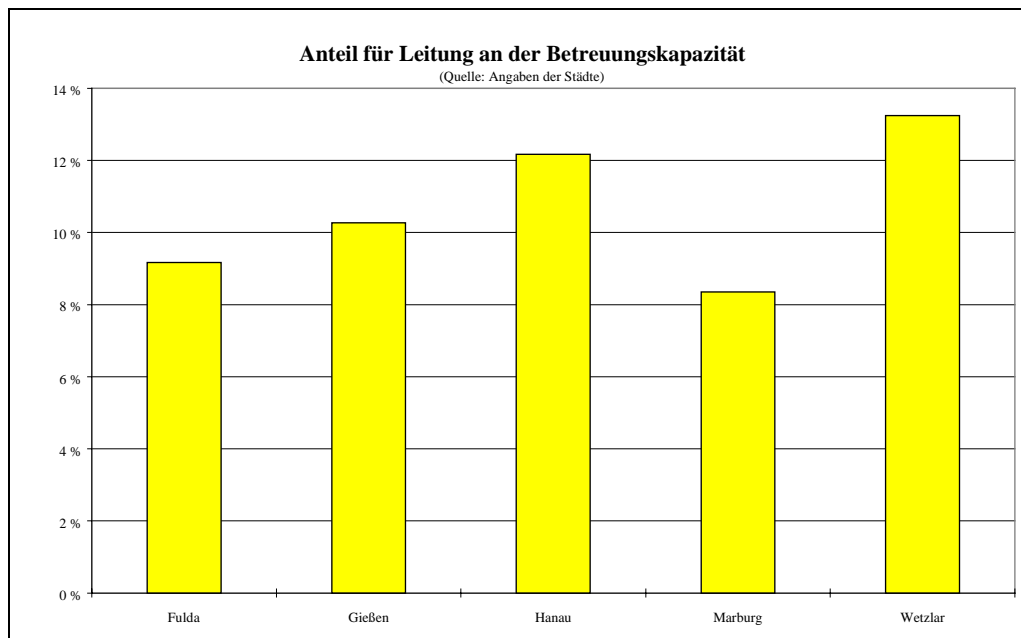
So sind die Leiterinnen in Hanau vom Gruppendienst grundsätzlich freigestellt, während in Gießen und Fulda alle Leiterinnen in den Gruppendienst eingebunden sind. In Marburg ist die Mehrzahl der Leiterinnen mit Aufgaben des Gruppendienstes betraut, in Wetzlar die Hälfte.

Deutlich unterschiedliche Praxis bei dem Leitungsanteil

Die Leitungskräfte, die im Gruppendienst eingebunden sind, übernehmen in Wetzlar und Marburg zum größeren Teil Betreuungsaufgaben; in Gießen hingegen sind die Leitungsanteile höher. In Fulda liegt das prozentuale Verhältnis zwischen Leitung und Betreuung zwischen 40 zu 60 und 60 zu 40.

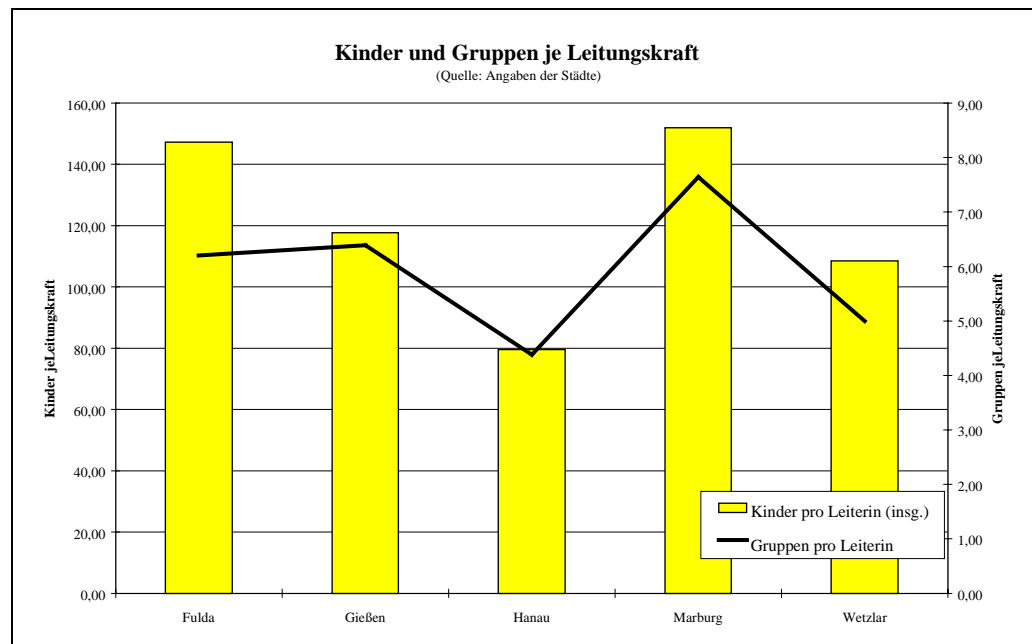
Nach Erfahrungswerten sind etwa 10 Prozent des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben anzusetzen. Dies macht folgende Graphik deutlich, die den prozentualen Anteil des Personaleinsatzes für Leitung und für den Gruppendienst in den Städten abbildet.

Ansicht 46: Anteil für Leitung an der Betreuungskapazität



Den gleichen Trend weisen die folgenden Kennziffern auf, die die betreuten Gruppen und die Anzahl der besetzten Plätze je Leitungskraft zeigen. In Hanau werden vergleichsweise wenig Gruppen und Kinder je Leitungskraft betreut, was auf den hohen Leitungsanteil hinweist. In Fulda und Marburg hingegen sind die Leitungsanteile geringer, da die Leitungskräfte stärker im Gruppendienst eingesetzt sind.

Ansicht 47: Kinder und Gruppen je Leitungskraft



Vor allem in Hanau kann durch die Einbindung der Leitungskräfte in den Gruppendienst ein Konsolidierungspotential in Höhe von mehreren hunderttausend DM erschlossen werden (siehe Ansicht 55).

Praktikanten im Gruppendienst und Anrechnung auf den Personalschlüssel

Praktikantenanrechnung uneinheitlich

Alle Sonderstatusstädte setzen Praktikanten ein. Unter ausbildungsdidaktischen Gründen sollten Berufspraktikanten im Gruppendienst verantwortungsvolle Aufgaben wahrnehmen, was aus Konsolidierungssicht in der teilweisen Anrechnung auf den Personalschlüssel zum Ausdruck kommen sollte.

Diese Anrechnung erfolgt gegenwärtig nicht in allen Städten.

Ansicht 48: Praktikanteneinsatz im Vergleich

Praktikanteneinsatz im Vergleich⁶ (Quelle: Angaben der Städte)		
Stadt	Anzahl der eingesetzten Praktikanten	Regelung zum Einsatz von Berufspraktikanten
Fulda	10	keine Anrechnung
Gießen	14	Berufspraktikanten werden mit 50% auf eine Vollzeitstelle angerechnet
Hanau	60	keine Anrechnung
Marburg	24	drei Berufspraktikanten decken eine halbe Stelle ab
Wetzlar	28	keine Anrechnung

Der Vergleich zeigt, daß die Berufspraktikanten in den meisten Städten eine wichtige Rolle spielen und die Betreuungsintensität noch einmal erheblich erhöhen. Um so wichtiger ist es, sie auf den Personalschlüssel anzurechnen.

3.29 Öffnungszeiten und Betreuungsdauer

Das Hessische Kindergartengesetz trifft keine verbindlichen Regelungen zu Betreuungsdauer und Öffnungszeiten. Sein § 8 Absatz 2 legt lediglich fest, daß Zuschüsse bei „erweiterten Öffnungszeiten“ gewährt werden. Nach den Erläuterungen zum Hessischen Kindergartengesetz sind „erweiterte Öffnungszeiten“ dann gegeben, wenn sie sich auf durchgehend mindestens sechs Stunden erstrecken. Ziel der Landesförderung war und ist es, die historisch gewachsene Struktur der Halbtagskindergärten in Richtung auf flexible, längere Öffnungszeiten weiterzuentwickeln. Eine lange Öffnungszeit bedeutet noch nicht, daß die Betreuungsdauer der Öffnungszeit entspricht. Vielmehr können die Kindergärten Verträge mit kürzeren Betreuungszeiten anbieten, so daß sich die tatsächliche Nutzung der Kindergärten innerhalb der Gesamtöffnungszeit flexibel verteilen kann.

⁶ Es erfolgte keine Differenzierung zwischen Vor- und Berufspraktikanten. Bei einer evtl. Anrechnung handelt es sich immer um Berufspraktikanten

Die Variationen hinsichtlich der Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen sind in den Städten groß.

Ansicht 49: Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen

Öffnungszeiten der kommunalen Einrichtungen (Quelle: Angaben der Städte)					
Öffnungszeitangebot	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
vormittags ohne Mittagsdienst	-	-	-	✓	-
vormittags mit Mittagsdienst	-	-	-	✓	-
vormittags und an ein bis zwei Tagen auch nachmittags	-	-	-	✓	-
vormittags und nachmittags (ohne Mittagsdienst)	✓	✓	-	✓	-
Ganztags (mit Mittagsdienst)	✓	✓	✓	✓	✓
Durchschnittliche Öffnungszeit je Kindergarten und Tag	rund 8 Stunden	rund 9 Stunden	10 Stunden	rund 7,5 Stunden	rund 9,5 Stunden
Anmerkung: Grundlage für die Berechnung der durchschnittlichen Öffnungszeiten waren in Fulda und Wetzlar die konkreten Öffnungszeiten der Einrichtungen. In Hanau hat jede Einrichtung von 7 bis 17 Uhr geöffnet. In Gießen beruht der Wert auf einer Schätzung.					

Differenzierte Öffnungszeiten in Marburg, starre in Hanau

Eine Differenzierung und Flexibilisierung der Öffnungszeiten führt zu bedarfsgerechten Lösungen, die in der Summe eine Verringerung der durchschnittlichen Öffnungszeiten erlauben. So weist die Stadt Marburg eine durchschnittliche Öffnungszeit je Einrichtung von rund 7,5 Stunden auf, während die Stadt Hanau aufgrund einer durchgehenden Öffnungszeit von 7 bis 17 Uhr in allen Einrichtungen eine durchschnittliche Öffnungszeit von 10 Stunden hat.

Innerhalb dieser Spannweite sind verschiedene Betreuungsformen möglich:

- die Regelbetreuung ohne Mittagsdienst
- die Regelbetreuung mit Mittagsdienst
- die Regelbetreuung vormittags und nachmittags
- die Ganztagsbetreuung

Die Regelbetreuung ist in den Städten unterschiedlich: Während Fulda, Gießen und Wetzlar für alle Kinder eine standardisierte Vor- und Nachmittagsbetreuung vorsehen, werden in Marburg und Hanau spezifische Vormittagsplätze und Plätze mit Mittagessen ohne Nachmittagsbetreuung angeboten. Darüber hinaus kennt Marburg zusätzlich für bestimmte Tage eine Nachmittagsbetreuung an.

Ansicht 50: Anteile der Betreuungsformen am Gesamtbestand

Anteile der Betreuungsformen für Kindergartenkinder (Quelle: Angaben der Städte)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Regelbetreuung ohne Mittagsdienst			62%	56%	
Regelbetreuung mit Mittagsdienst			10%	19%	
Regelbetreuung (Vor- und Nachmittagsbetreuung)	81%	67%		sind in obigen Positionen enthalten	86%
Ganztagsbetreuung	19%	rund 33%	28%	25%	14%

Es wird deutlich, daß die von der Stadt jeweils vorgenommene Interpretation des Standards die Betreuungssituation prägt:

- Ein hoher prozentualer Anteil an Kindern wird nach wie vor lediglich vormittags betreut. Dies zeigt sich in Hanau und Marburg, die eine klassische Vormittagsbetreuung vorsehen.
- Der Anteil der Ganztagskinder nimmt ab, wenn die Stadt die Vor- und Nachmittagsbetreuung als Standard definiert (Fulda und Wetzlar). Gießen hat trotz Regelbetreuung vor- und nachmittags viele Ganztagsbetreuungen.

Unter Konsolidierungsgesichtspunkten sollten die Städte ihre Angebotsstruktur flexibilisieren, da die Bedarfsstruktur unterschiedlich ist. Andernfalls werden Angebote gemacht, die nicht nachgefragt werden. Dabei sollte die Halbtagsbetreuung die wichtige Angebotsform sein, da sie in großem Umfang nachgefragt wird.

3.30 Einnahmen

Neben den Ausgaben können die Städte über die Gestaltung der Gebühren und Entgelte sowohl die Belegung steuern als auch Einnahmepotentiale erzielen. Neben der Höhe der Gebühren sind die Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände entscheidend für die tatsächlichen Einnahmen.

Ansicht 51: Gebühren und Entgelte im Vergleich

Gebühren und Entgelte im Vergleich je Monat (Quelle: Gebührensatzungen der Städte, Stand 1. August 1997)					
Betreuungsform	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Krippenplatz	kein Angebot	310 DM bis 470 DM	200 DM für Halbtagsbetreuung mit Mittagsdienst; 270 DM für Tagesbetreuung	300 DM	kein Angebot
Vor- und Nachmittagsbetreuung (Regelbetreuung)	135 DM	185 DM	kein Angebot	150 DM	100 DM
Halbtagsbetreuung ohne Mittagsdienst	kein Angebot	kein Angebot	180 DM	120 DM	kein Angebot
Halbtagsbetreuung mit Mittagsdienst	kein Angebot	kein Angebot	200 DM	150 DM	kein Angebot
Tagesbetreuung/ Kindertagesstätte	160 DM	210 bis 360 DM	270 DM	180 DM	145 DM
Hortplatz	160 DM	211 DM bis 360 DM	Tagesbetreuung bis Vollendung 10. Lebensjahr 270 DM; ab 10. Lebensjahr 200 DM	200 DM	145 DM

Die Ermäßigungsvoraussetzungen aufgrund eines zu geringen Einkommens orientieren sich zum Großteil am Bundessozialhilfegesetz und an den Einkommensgrenzen bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen (vgl. § 90 Absatz 3 und 4 Kinder- und Jugendhilfegesetz). Der Umfang der Ermäßigung wird in den Kommunen unterschiedlich festgesetzt. Gleiches gilt für die Geschwisterermäßigungen.

Ansicht 52: Geschwisterermäßigungen

Geschwisterermäßigungen			
	2. Kind	3. Kind	Weitere Kinder
Fulda	rund 50% im Kindergarten; unter 10% im Hort	beitragsfrei	beitragsfrei
Gießen	Ermäßigung um 50%	beitragsfrei	beitragsfrei
Hanau	Ermäßigung um 50%	beitragsfrei	beitragsfrei
Marburg	Ermäßigung um 30%	Ermäßigung auf 50%	beitragsfrei
Wetzlar	Ermäßigung um 40% im Kindergarten; rund 35% Ermäßigung für Kinderhort und Ganztagskindergarten	beitragsfrei für Kindergarten; rund 60% Ermäßigung für Kinderhort und Ganztagskindergarten	beitragsfrei für Kindergarten; rund 60% Ermäßigung für Kinderhort und Ganztagskindergarten

Vergleicht man die Ist-Einnahmen an Elternbeiträgen, so zeigt sich, daß Hanau die höchsten Gebühreneinnahmen hat, während Marburg und Wetzlar niedrige Gebühreneinnahmen haben. Fulda hat mit durchschnittlich 50 DM geringeren Gebührensätzen als Gießen ein rund 15 DM höheres faktisches Gebührenaufkommen je Platz. Damit spiegelt die Einnahmestruktur die sozialen Problemlagen der Städte wider. In Gießen ist der prozentuale Anteil der Sozialhilfeempfänger weitaus höher als in den Vergleichsstädten. Auch weist Gießen das im Vergleich niedrigste Einkommensniveau aus.

Es muß betont werden, daß die Städte bei der Erhebung der Daten zum Teil erhebliche Abgrenzungsprobleme hatten. So war es schwierig, die Verpflegungseinnahmen von den Elternbeiträgen abzugrenzen. Ferner werden häufig die potentiellen Gesamteinnahmen ohne Abschläge für gewährte Ermäßigungen erfaßt, so daß die tatsächlich eingenommenen Beträge schwer zu ermitteln waren.

Datenbasis für Einnahmevergleiche schlecht

Ansicht 53: Ist - Einnahmen je Platz

Finanzierungsstruktur (DM je Platz und Monat)					
(Quelle: Angaben der Städte)					
	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Einnahmen städt. Kitas gesamt je Platz	161,8	159,6	223,3	146,9	117,1
- davon Landeszuschüsse	18,9	27,7	37,0	22,1	19,0
- davon Elternbeiträge	121,7	106,7	127,3	89,7	98,1
- davon sonstige Einnahmen	21,2	25,2	59,0	35,2	0,0

3.31 Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder

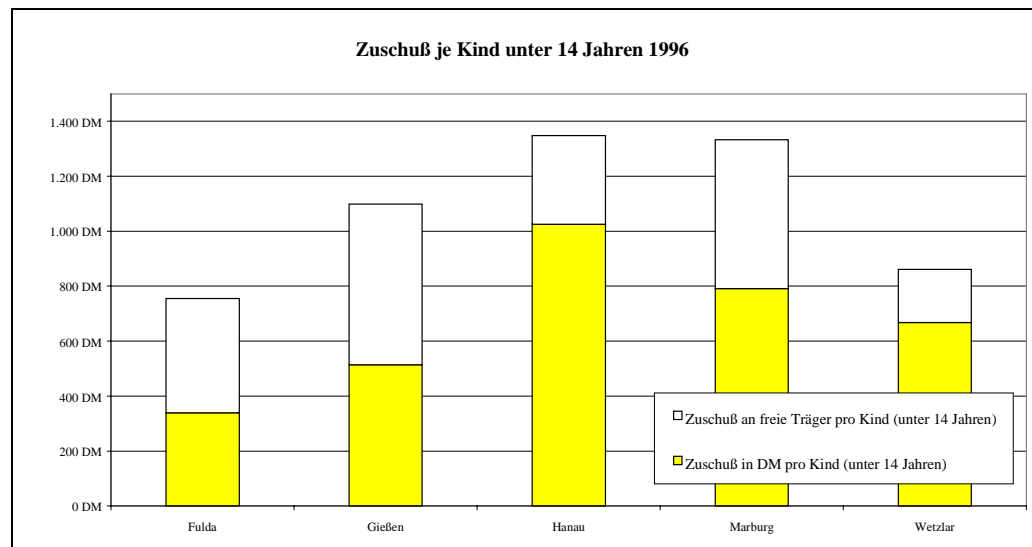
Die im Überblick dargestellten Schlußfolgerungen der Prüfung zur Ausgestaltung der Tagesbetreuung für Kinder in den Sonderstatusstädten hat gezeigt,

- daß es erhebliche Unterschiede in wichtigen Kerngebieten der quantitativen und qualitativen Ausfüllung gesetzlicher Verpflichtungen gibt,
- daß die Preisgestaltung für die kommunalen Angebote unterschiedlich ist

- und daß es bedeutende Unterschiede bei den Leistungsanforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Einrichtungen gibt.

Diese wirken sich auf den Finanzbedarf deutlich aus. Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede in den Zuschußbedarfen für die vorhandenen, besetzten Plätze. Daneben muß die unterschiedliche Versorgungsquote, das unterschiedliche quantitative Angebot als weiterer bedeutender Kostenfaktor in Rechnung gestellt werden.

Ansicht 54: Zuschuß der Städte im Jahr 1996 je Kind unter 14 Jahren



Alle Städte haben bedeutende Spielräume bei der Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung.

Hohe Einsparpotentiale in allen Städten

- Marburg hat eine sehr hohe Versorgungsquote und kann den Rechtsanspruch auf einen Platz bei einer Reduzierung des Angebots erfüllen. Die Werte weichen so deutlich von den gesetzten Sollgrenzen ab, daß diese Aussage ohne eine detaillierte Untersuchung der örtlichen Verteilung der Plätze im Stadtgebiet getroffen werden kann. Eine solche Analyse war im Rahmen dieser Prüfung nicht möglich.
- Hanau kann durch die andernorts übliche Anrechnung von Berufspraktikanten fast eine Million DM Personalausgaben jährlich sparen. Auch in Fulda wären Einsparungen möglich.
- Erzielte Wetzlar die im Vergleich üblichen Einnahmen aus Elternbeiträgen, wäre der Zuschußbedarf um eine dreiviertel Million DM geringer.
- Eine bedarfsgerechtere Angebotsstruktur erlaubt in Gießen insgesamt eine Reduzierung der vorgehaltenen Plätze und Öffnungszeiten. Über eine halbe Million DM ist jährlich einsparbar.

Ansicht 55: Mögliche Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder

Mögliche Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder (Quelle: eigene Berechnungen)					
Einzelmaßnahme	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Flexibilisierung oder Differenzierung der Angebote	Ausdifferenzierung des Angebots mit eigenständiger Halbtagsbetreuung im Kindergartenbereich 2 Stellen/ 140.000 DM	Flexibilisierung der Angebotsstruktur und der Öffnungszeiten, Optimierung der Belegung 9 Stellen/ 560.000 DM	Zusammenlegung von Gruppen am Nachmittag, Flexibilisierung und Verringerung der Öffnungszeiten 13 Stellen/ 830.000 DM	4,5 bis 8,5 Stellen/ 290.000 bis 550.000 DM	6,7 Stellen/ 415.000 DM
Formalisierter Einsatz von Gruppenleiterinnen in der Betreuung	-	-	7 Stellen/ 585.000 DM	-	-
Gebührenerhöhung	300.000 DM	-	-	400.000 DM	750.000 DM
Anrechnung von Praktikanten auf den Betreuungsschlüssel	2,5 Stellen/ 160.000 DM	-	15 Stellen/ 960.000 DM	-	-
Reduzierung des nicht-pädagogischen Personals (Verpflegung/ Reinigung)	-	-	13 Stellen/ 650.000 DM	-	-
Gesamtsummen Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder					
Gesamtpotential ohne drastische Leistungsreduzierung (wie oben spezifiziert)	4,5 Stellen/ 600.000	9 Stellen/ 560.00 DM	48 Stellen/ 3.025.000 DM	10 Stellen/ 1.040.000 DM	6,7 Stellen/ 1.165.000 DM
Leistungsreduzierung durch quantitative Rückführung des städtischen Angebots auf den gesetzlichen Mindeststandard	12 Stellen/ 750.000 DM	25 Stellen/ 1.600.000 DM	48 Stellen/ 3.100.000 DM	25,5 bis 29,5 Stellen/ 1.630.000 bis 1.890.000 DM	10 Stellen/ 600.000 DM
wie oben, zusätzlich bei freien Trägern		770.000 DM		730.000 DM	
Summe über alle drei Maßnahmen	16,5 Stellen/ 1.350.000	34 Stellen/ 2.930.000 DM	96 Stellen/ 6.125.000 DM	30 Stellen/ 3.090.000 DM	16,7 Stellen/ 1.765.000

Mögliche Konsolidierungspotentiale bei Tageseinrichtungen für Kinder (Quelle: eigene Berechnungen)					
Einzelmaßnahme	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
	DM				DM

Als Fazit der Untersuchung der Tagesbetreuung von Kindern“ läßt sich für die pflichtigen Aufgabenbereiche einer Stadt generell feststellen:

Wenn Haushalte unter Druck geraten, darf und muß dieser Druck nicht allein auf die freiwilligen Leistungen abgeladen werden. In der Prüfung wurden neben den Kindertagesstätten auch in zahlreichen anderen Untersuchungsbereichen mit gesetzlich fixierten Aufgaben bedeutende Einsparpotentiale ermittelt.

Einerseits ist eine Effizienzsteigerung in der Umsetzung möglich, andererseits können Standards gesenkt werden, ohne in Konflikt mit gesetzlichen Anforderungen zu geraten. Gebiete, in denen das „Ob“ und „Wie“ der Leistungserstellung detailliert geregelt sind, sind seltene Ausnahme. Bei allen anderen Pflichtaufgaben sind Konsolidierungsbeiträge möglich. Sie sind aber schwer zu realisieren, weil sich die Bereiche durch die gesetzlichen Auftragsgrundlagen argumentativ gegen Einsparvorgaben leichter immunisieren können. Typische Beispiele sind Aufgaben wie Lebensmitteluntersuchung, Umweltschutz oder der Brandschutz.

3.32 Beteiligungen

Beteiligungen und Betriebe werden gegenwärtig unzureichend in die Gesamtsteuerung der Finanzwirtschaft der Kommune einbezogen.

- Im Haushaltssicherungskonzept der Stadt Hanau fehlen sie.
- Die Betriebe der Stadt Gießen gaben an, daß sie keine Leistungen erbringen, die für die Haushaltskonsolidierung relevant seien.
- Ein ausgereiftes Beteiligungscontrolling ist in keiner Stadt vorhanden.

Konsolidierungsrelevant sind grundsätzlich alle Leistungsangebote, die weder gesetzlich vollständig normiert sind, noch zu 100 Prozent der tatsächlichen Kosten durch Entgelte oder Gebühren gedeckt sind.

Betriebe in die Konsolidierung einbeziehen

Grundsätzlich müssen Betriebe unter Konsolidierungsgesichtspunkten in gleicher Weise betrachtet werden wie die Verwaltung. Effizienz und Effektivität sind ebenso zu hinterfragen wie das Leistungsniveau. Allerdings muß nach dem Charakter der Betriebe differenziert vorgegangen werden:

- Bei Betrieben oder Unternehmen, die einen privat-wirtschaftlichen Charakter haben und zumindest grundsätzlich finanziell selbständig lebensfähig wären, müssen adäquate Gewinnablieferungen das Ziel sein. Diese können aus steuerlichen Gründen auch im Erbringen definierter Leistungen ohne Kostendeckung bestehen.
- Beteiligungen an Unternehmen oder Betrieben, die aus dem Kernbereich der Verwaltung ausgelagerte Aufgaben erfüllen, bei denen im wesentlichen der Rechtsformgedanke für die Auslagerung entscheidend war, sind den klassischen Verwaltungsbereichen ähnlich (Zweck- und Durchführungskritik

der Aufgabe). Beispiel für diesen Gesellschaftstyp sind Stadthallen oder Bäder.

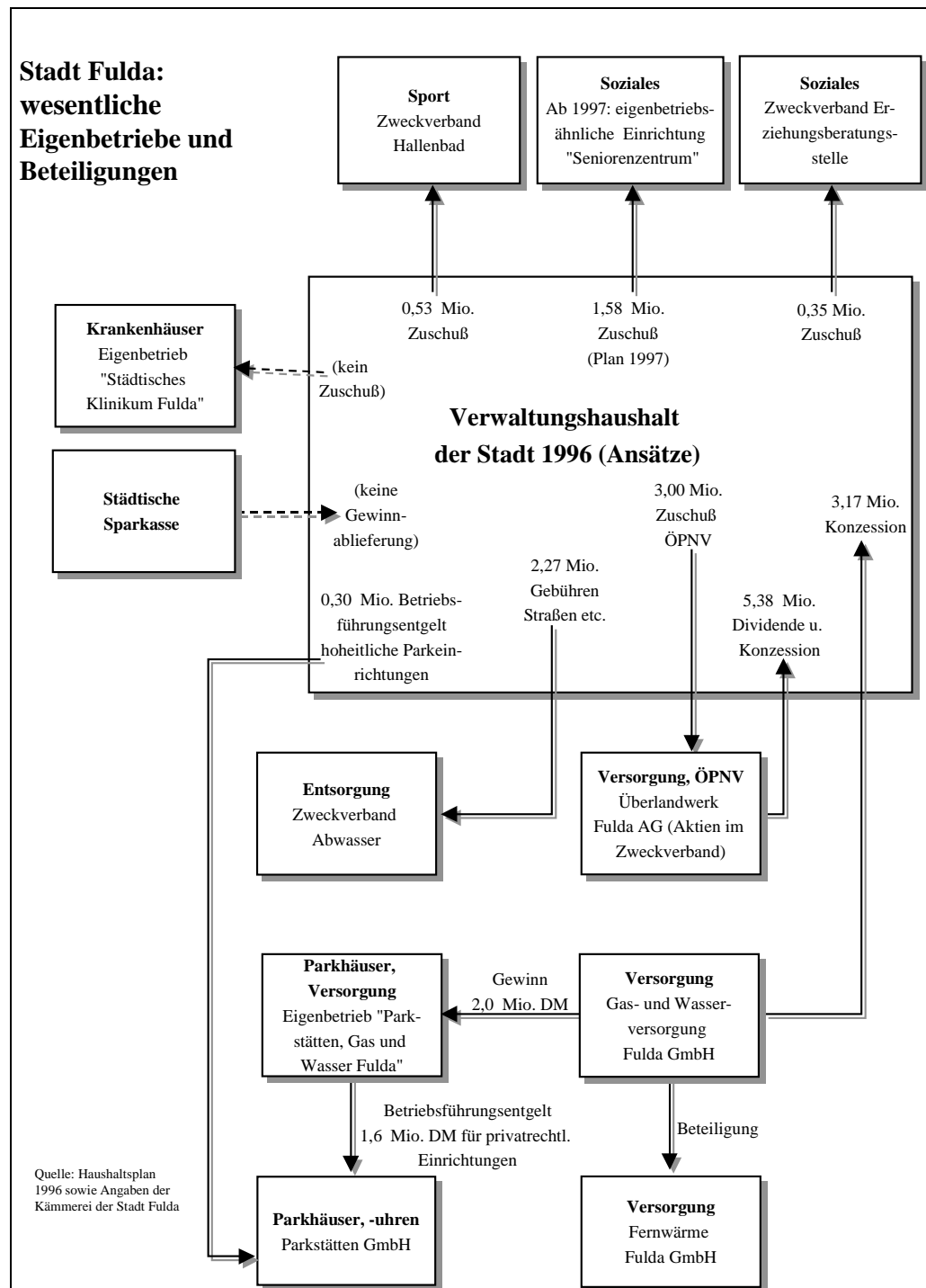
- Ein dritter Typ von Beteiligungen sind solche, bei denen der finanzwirtschaftliche Beteiligungsaspekt sowie eine (politische) Einflußnahme auf die Richtlinien der Geschäftspolitik im Vordergrund steht. Wohnungsbaugesellschaften wurden dieser Kategorie zugerechnet. Neben den oben genannten Fragestellungen können sie unter dem Aspekt der Vermögensbindung betrachtet werden. Durch Veräußerung kann die Zinslast des Verwaltungshaushaltsgesenkt werden.

Unabhängig von dem spezifischen Ziel, das mit einer Beteiligung erreicht werden soll, ist ein Minimum an Information, Transparenz und Kontrolle über die Unternehmen notwendig. Eine generelle Feststellung der Prüfung ist, daß in allen Städten die laufende Kontrolle unterentwickelt ist. Ein formalisiertes Beteiligungscontrolling existiert in keiner Stadt. Über die Pflichtangaben im Haushaltsplan hinaus (Wirtschaftspläne) werden keine regelmäßigen und umfassenden Beteiligungsberichte veröffentlicht.

Die Notwendigkeit eines Beteiligungscontrollings steigt zusätzlich, da vermehrt Verflechtungen der Gesellschaften untereinander entstehen. In solchen Unternehmensgruppen gleichen die Betriebe Gewinne und Verluste gegenseitig aus. Im Saldo hat ein solcher Verbund häufig ein ausgeglichenes Ergebnis. Wenn dies aus steuerlichen Gründen geschieht, ist es legitim. Sollte eine Tendenz entstehen, Überschüsse von einzelnen Teilen des „Konzerns Stadt“ zu verwenden, um in anderen Teilen einem Konsolidierungs- oder Kostendruck auszuweichen, so ist dies nicht hinzunehmen. Die beiden oben erwähnten Beispiele aus Hanau und Gießen haben diese Gefahr bestätigt.

Beteiligungscontrolling unterentwickelt

Ansicht 56: Wesentliche Eigenbetriebe und Beteiligungen in Fulda



Ansicht 56 zeigt am Beispiel der Stadt Fulda die Verflechtungen zwischen den Gesellschaften. In allen Städten muß das Bewußtsein dafür geschärft werden, daß es noch kein Zeichen für gutes Wirtschaften ist, wenn eine Beteiligung ein ausgeglichenes Ergebnis hat. Vielmehr ist grundsätzlich zu fragen, ob ein Gewinn abgeliefert werden kann und falls ja, in welcher Höhe. Die mögliche Gewinnablieferung bestimmt sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Für Parkhausgesellschaften beispielsweise ist keine generelle Aussage über die erzielbaren Überschüsse möglich. Die Lage oder die von der Gesellschaft übernommenen Lasten (Bauunterhaltung) können so unterschiedlich sein, daß

bei einer gleichen Anzahl Parkplätze Ergebnisse zwischen einer Million DM Gewinn und einer Millionen DM Verlust realistisch sind.

In allen Städten haben Gesellschaften bei Überschüssen neue, defizitäre Aufgaben von der Stadt zugewiesen bekommen oder sich selbst gesucht. Wiederum gilt: Unter steuerlichen Aspekten kann ein „Verwenden der Überschüsse im Betrieb“ durch Übernahme defizitärer Aufgaben sinnvoll sein.

Diese Leistungen dürfen bei den Konsolidierungsüberlegungen nicht ausgenommen werden. Stadtwerke, die Bäder betreiben (zum Beispiel in Marburg oder Wetzlar), den Öffentlichen Personennahverkehr betreiben (zum Beispiel Fulda, Hanau) oder Ermäßigungspässe ausgeben (zum Beispiel in Gießen), erbringen Leistungen, die in Zeiten knapper Kassen innerhalb der Verwaltung aufgabekritisch überprüft würden. Dies muß nach einer Ausgliederung möglich sein. Ein ausgeglichenes Ergebnis darf kein Grund sein, einen Betrieb grundsätzlich als „nicht konsolidierungsrelevant“ von Sparmaßnahmen auszunehmen. Selbstverständlich darf die Freiheit der Betriebe bei der operativen Aufgabenerledigung nicht beschränkt werden. Andernfalls würden die bei der Ausgliederung verfolgten Ziele unterlaufen.

Konkrete Beispiele für steuerungsrelevante Fragestellungen werden am Öffentlichen Personennahverkehr sowie der Gewährsträgerschaft für Sparkassen vorgestellt.

3.32.1 Öffentlicher Personennahverkehr

Durch den Zusammenschluß profitabler Stadtwerke und verlustreicher Aufgaben im Nahverkehr in Gesellschaften entstehen Gebilde, die im Saldo geringe Beträge abliefern oder benötigen. Dies darf nicht zu der Schlußfolgerung führen, daß der Steuerungsbedarf ebenso marginal ist. Um die erheblichen Unterschiede in den gewachsenen Strukturen zu verdeutlichen, wurden ausgewählte Eckwerte gegenübergestellt.

Ein Effizienzvergleich kann hieraus noch nicht abgeleitet werden. Auch erschweren die unterschiedlichen Rahmenbedingungen die Vergleichbarkeit. Ausgewählte Positionen, zum Beispiel die Personalkosten oder beförderte Personen, sind trotzdem ein Indikator für Unterschiede.

Die finanzielle Bedeutung des Öffentlichen Personennahverkehrs ist in den Kommunen hoch. Mit jeweils über 10 Millionen DM Personalkosten ist er eine der finanziell größten Einzelaufgaben. Der betriebene Steuerungs Aufwand ist im Vergleich zu der finanziellen Priorität eher gering. Anzumerken ist, daß die Entscheidungsfreiheit der Kommune über die Ausführung insofern beschränkt ist, als eine Mitgliedschaft in einem überörtlichen Verbund (zum Beispiel Rhein-Main-Verkehrsverbund) besteht.

Der Vergleich deutet darauf hin, daß sowohl die Untersuchung der Effizienz als auch der spezifischen Leistungs- und Entgeltprofile steuerungsrelevante Unterschiede ergeben dürfte.

Öffentlicher Personennahverkehr -eine der kostenintensivsten Aufgaben

Ansicht 57: Eckdaten Personennahverkehr

Eckdaten Personennahverkehr						
Angaben Statistik Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 1995	Gießen	Marburg	Hanau	Fulda	Wetzlar	Summe aller Verkehrsbetriebe mit Busverkehr in Deutschland
Einwohner im Einflußgebiet	119.398	78.509	109.951	82.950	k.A.	
Beschäftigte (Personen)	169	164	178	126	k.A.	43.537
Vollzeitäquivalente	169	161	177	126	k.A.	42.792
Linienlänge (Linienverkehr Bus) in Kilometer	95	226	614	101	k.A.	332.715
Platzkilometer (in Mio.)	192	208	241	143	125	99.985
Wagenkilometer (in Millionen km)	2,036	2,595	2,968	2,080	k.A.	13,076
Fahrgäste (in Millionen)	11,278	12,482	14,013	6,833	k.A.	25,169
Personenkilometer (in Millionen)	52,921	43,858	54,986	23,986	k.A.	21,936
Einnahmen (in Millionen DM)	12,039	12,145	16,397	6,852	k.A.	45,934
Kennzahlen:						
1 Mio. Platzkilometer je Vollbeschäftigten	1,13	1,28	1,24	1,14	k.A.	2,02
Auslastungsgrad (Pers-km/Platz-km)	28%	21%	23%	17%	k.A.	22%
Einnahmen je Fahrgast (in DM)	1,07	0,97	1,17	1,00	k.A.	1,83
Einnahmen je Personenkilometer (in DM)	0,23	0,28	0,30	0,29	k.A.	0,21
Einnahmen je Platzkilometer (in DM)	0,063	0,058	0,068	0,048	k.A.	0,046

Es zeigt sich, daß in der Stadt Fulda die geringste, in Hanau und Gießen die größte Beförderungsleistung in Personenkilometern erbracht wird. Auffällig ist, daß auf die Mitarbeiter in den Vergleichsstädten deutlich weniger Platzkilometer entfallen als auf Mitarbeiter in Nahverkehrsbetrieben mit reinem Busverkehr in Deutschland im Durchschnitt (2,02 Millionen Platzkilometer zu etwa 1,20 Millionen km).

Der Auslastungsgrad schwankt zwischen 28 Prozent in Gießen und 17 Prozent in Fulda. Als Erklärungsgrößen könnten Angebotskomponenten wie Anzahl und Planung der Linien oder das saisonale Ausdünnen der Benutzung (zum Beispiel in den Schulferien) weiter untersucht werden. Die Einnahmen je Personenkilometer schwanken stark (Hanau liegt 7 Pfennig oder 24 Prozent über Gießen). Die Pfennigbeträge dürfen nicht über die absoluten Relationen hinwegtäuschen: Gelänge es in Gießen, den Einnahmerückstand aufzuholen, wären rund 3 Millionen DM höhere Einnahmen beim „Konzern Stadt“ zu verzeichnen.

3.32.2 Sparkassen

Alle Städte sind, teilweise mittelbar über die Mitgliedschaft in einem Verband mit dem Kreis, Gewährsträger einer Sparkasse. Ihnen stehen Gewinne (Gewinnanteile) der Institute zu. Es wurde untersucht, ob die Gewinnablieferungen der Sparkassen einen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte leisten können.

Eine finanziell starke Sparkasse ist ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung einer Stadt. Nicht zuletzt durch ihre Gewerbesteuerzahlungen sichert sie auch die städtischen Finanzen. Daher hat auch die Stadt ein Interesse an einer angemessenen Eigenkapitalausstattung. Sie muß mit den Wachstumschancen des Unternehmens Schritt halten. Da eine Erhöhung des Eigenkapitals im wesentlichen durch einbehaltene Gewinne erreicht werden muß, ist es notwendig, bedeutende Teile des Jahresüberschusses im Unternehmen zu belassen. Daher kann der Verbleib von Mitteln im Unternehmen Vorrang vor einer Abführung an die Stadt haben.

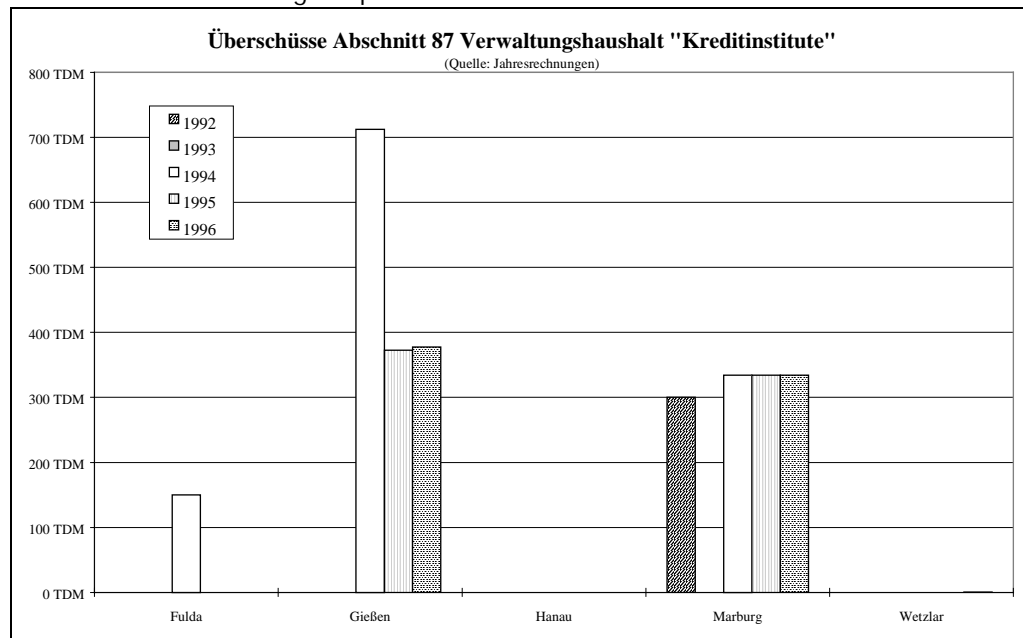
Andererseits kann es für ein starkes Unternehmen keine Überforderung bedeuten, dem Gewährträger einen Gewinn im Gegenzug für die unbeschränkte Haftung für die Verbindlichkeiten auszuführen. Die beträchtlichen Gewerbesteuerzahlungen der Sparkassen an die Kommunen können diese Funktion nicht ersetzen. Sie sind von jeder Geschäftsbank ebenso zu entrichten. Auch die direkte Förderung kultureller und sozialer Zwecke durch eine Sparkasse kann nicht als Ersatz angesehen werden:

- Würden die Mittel als eine verdeckte Gewinnausschüttung angesehen, wäre dies steuerrechtlich unzulässig.
- Gleichzeitig wäre es kommunalpolitisch bedenklich. Abgelieferte Beträge wären allgemeine Deckungsmittel der Kommune und würden dem Budgetrecht der Vertretungskörperschaft unterliegen. Eine direkte Verwendung nach Entscheidung des Verwaltungsrats einer Sparkasse würde dieses Recht unterlaufen.

Gewinnabführungen sinnvoll

Eine hinter der Sicherung der Eigenkapitalausstattung der Sparkasse nachrangige, gleichwohl angemessene Ausschüttung von Gewinnen an den Gewährträger ist daher sinnvoll.

Ansicht 58: Ausschüttungen Sparkassen



Während die Sparkasse Marburg-Biedenkopf in vier der fünf Jahre Ausschüttungen vornahm, hat die Städtische Sparkasse und Landesleihbank Fulda nur 1994 (150.000 DM) ausgeschüttet. In Gießen sind mit insgesamt 1,5 Millionen DM die höchsten Beträge in den Haushalt geflossen. Die Sparkasse Hanau und

die Sparkasse Wetzlar haben in den Jahren 1992 bis 1996 keine Gewinne abgeliefert.

Um die Bedeutung des Themas zu illustrieren, wurde eine überschlägige Einschätzung des Spielraums zur Ausschüttung von Gewinnen vorgenommen. Er müßte im Detail individuell beurteilt werden. Neben den Anforderungen aus den Wachstumschancen ist die spezifische Risikostruktur zu beachten.

Einbehaltene Gewinne werden in der Regel der Sicherheitsrücklage zugeführt.

Die Sicherheitsrücklage dient allgemein dem Schutz des Gewährträgers (der Kommune) vor einer Inanspruchnahme. Die Rücklagen sind haftendes Eigenkapital (§ 10 Absatz 4 Kreditwesengesetz). Die von den Instituten erzielten Überschüsse sind so lange voll der Sicherheitsrücklage zuzuführen, wie der hierfür erforderliche Mindestanteil an den gesamten Einlagen noch nicht erreicht ist. Überschreitet die gesetzliche Rücklage den vorgeschriebenen Mindestbestand, ist eine Zuführung von Gewinnanteilen an den Gewährträger möglich.

Ansicht 59: Vergleich Sicherheitsrücklagen

Vergleich Sicherheitsrücklagen			
Quellen: Geschäftsberichte 1995, Fulda 1994, Gießen 1996			
Sparkasse	Bilanzsumme in Millionen DM	Sicherheitsrücklage in Millionen DM	Anteil an der Bilanzsumme in Prozent
Städtische Sparkasse und Landesleihbank Fulda	1.460	61	4,2%
Sparkasse Gießen	3.025	133	4,4%
Sparkasse Hanau	4.862	167	3,4%
Sparkasse Marburg-Biedenkopf	4.458	197	4,4%
Sparkasse Wetzlar	3.286	116	3,5%

Eine quantifizierbare Empfehlung kann aus diesen groben Daten nicht abgeleitet werden. Es läßt sich vermuten, daß Spielräume vorhanden sind. Die Kommunen sollten diese Spielräume vorsichtig nutzen. Dazu muß die Rolle städtischer Vertreter in den Verwaltungsräten aktiv wahrgenommen werden. Beispielsweise ist es nicht der geeignete Zeitpunkt, bei Vorliegen des Jahresabschlusses die Gewinnverwendung erstmals zu thematisieren. Unterjährig oder bei der Aufstellung der Zahlen müßte eine wirksame Einflußnahme ansetzen.

3.33 Handlungsempfehlungen für das Land Hessen: Stärkung einer konstruktiven Kommunalaufsicht

Die Prüfung hat gezeigt,

- daß die defizitäre Haushaltssituation Hanaus sich ab 1992 abzeichnete und
- daß die erkennbare Instabilität des (noch nicht defizitären) Haushalts der Stadt Gießen 1996 die Aufstellung eines Konsolidierungskonzepts erfordert hätte.

In beiden Fällen haben die Städte aus eigenem Antrieb nicht gehandelt. Dies wirft die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten der Kommunalaufsicht auf, bei beginnender Instabilität einer Gemeinde die Haushaltsstabilisierung durch aufsichtsbehördliches Agieren zu sichern.

Am Beispiel der Prüfung und Genehmigung des Haushaltes 1996 der Stadt Gießen kann der unzureichende Einfluß der Finanzaufsicht des Landes exemplarisch erläutert werden:

- Die im August 1996 vom Regierungspräsidium Gießen für das laufende Haushaltsjahr erteilte Genehmigung für den Haushalt 1996 war mit der Bitte verbunden, ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen. Dies sollte den Abbau des in der Planung ausgewiesenen Haushaltsdefizits erläutern. Das Regierungspräsidium sah die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Haushaltes durch das Defizit 1996 gefährdet.
- Gießen hat kein Haushaltssicherungskonzept erstellt, wobei die Verbesserung der Einnahmesituation im weiteren Verlauf des Haushaltsjahres 1996 offensichtlich als Begründung diente.

Der Vorgang zeigt die geringe Wirkung der Auflagen, die mit der Haushaltsgenehmigung erteilt werden.

Geringe Wirkung
der Aufsicht

Nach Aussagen der Kämmerei der Stadt Gießen

- waren in der Vergangenheit der Vermögenshaushalt
- und die freiwilligen Ausgaben durchgängig jeweils mehrere Jahre gesperrt,
- wurde in der Vergangenheit ein Haushaltssicherungskonzept angefordert, das nicht erstellt wurde.

Vorläufige Haushaltsführung wird in einem weiteren Fall bei dauerhafter Anwendung zum Normalfall und damit wirkungslos. Ferner ist sie häufig mit weniger einschneidenden Maßnahmen verbunden als die Konsolidierung. Zur Konsolidierung ist häufig ein echter Leistungsabbau erforderlich, die vorläufige Haushaltsführung bedeutet in der Praxis die Fortschreibung des Status Quo. Ein Haushaltssicherungskonzept, das die Personalkostenplanungen der Finanzplanung zum Haushalt 1997 der Stadt Gießen erreichen würde, wäre mit einem Netto-Personalabbau von 90 Stellen weitaus bedrohlicher als Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Die relative Wirkungslosigkeit der Kommunalaufsicht hat zwei Ursachen.

Eine Ursache liegt in einem fehlenden Analyseinstrumentarium und folglich unzureichenden Maßstäben zur Beurteilung der Haushaltsstabilität. Wird der Haushaltsausgleich eines Jahres (wie 1996 geschehen) als Maßstab für die Gefährdung der dauerhaften Leistungsfähigkeit herangezogen, muß die Auflagenpolitik sich ebenso häufig revidieren, wie die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt schwanken.

Analyseinstru-
mentarium fehlt

Gleichzeitig stehen der Kommunalaufsicht keine wirksamen Auflagen zur Verfügung. Das eingesetzte Instrumentarium (Haushaltssperren, Wiederbesetzungssperren, Auflösung Haushaltsausgabereste) ist entweder wirkungslos oder in der Gefahr, destruktiv zu wirken.

- Wiederbesetzungssperren treffen besonders Zweige mit hoher Fluktuation, die ohnehin mit Problemen zu kämpfen haben. Die Leistungssachbearbeitung im Sozialamt ist ein typisches Beispiel.
- Die Auflösung von Ausgaberesten gibt denen recht, die im Dezemberfieber der Maßnahme zugekommen sind.
- Unter Konsolidierungsaspekten gilt es für Kultur, Sport und Soziales freie Träger einzubinden. Das Sperren freiwilliger Zuschüsse an diese Gruppen kann mittelfristig richtige Strategien torpedieren.

Auflagen
tendenziell
wirkungslos oder
destruktiv

- Haushaltssperren, die nur durch zentrale Entscheidungsvorbehalte durchbrochen werden können, sind das Gegenteil von dezentraler Ressourcenverantwortung.

Eine wirksame Maßnahme der Kommunalaufsicht ist die Versagung der Genehmigung der Kreditaufnahme. Diese trifft den Vermögenshaushalt und verfehlt das eigentliche Ziel, das strukturelle Defizit im Verwaltungshaushalt zu beseitigen. Auch ist die Wirkung (Stilllegung begonnener Baustellen, Unterbeschäftigung bei mittelständischen Handwerksbetrieben) weder sachlich noch politisch vertretbar.

Der Bericht zeigt einen möglichen Lösungsweg auf:

- Eine Sammlung einfacher Kennzahlen zusammen mit einer breiter gefaßten und weniger am Ergebnis eines Jahres orientierten Definition der „dauerhaften Leistungsfähigkeit“ können eine Basis für die Analyse sein. Die Frühwarnindikatoren dieser Prüfung sind ein Ansatzpunkt.
- Zusätzlich müssen Auflagentypen zur Verfügung gestellt werden, die an den Strukturen des Haushaltes und ihrer mittelfristigen Entwicklung ansetzen. Diese
 - dürfen das Selbstverwaltungsrecht nicht unangemessen einschränken,
 - müssen wirksam sein in dem Sinne, daß sie unanfällig gegen Vermeidungsstrategien und in ihrem Erfolg nachprüfbar sind,
 - sollen positive Signale in Richtung Verwaltungsreform setzen und entsprechende Bemühungen in Kommunen nicht konterkarieren oder bestrafen.

Frühwarnindikatoren für die Aufsicht nutzbar

Im Rahmen der Prüfung wurden Ansätze für eine Weiterentwicklung der Kommunalaufsicht entwickelt. Dabei wurde vor allem dem Grundsatz Rechnung getragen, daß die Selbststeuerung der Kommunen in jedem Fall Vorrang haben muß vor der Fremdsteuerung durch die Aufsicht. Dieser Grundsatz könnte bei der Erteilung von Auflagen berücksichtigt werden, indem Auflagen die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen betreffen, die die Kommune frühzeitig geplant hat.

Festgelegte Qualitätsmerkmale für Haushaltssicherungskonzepte verschiedenen Typs müßten sicherstellen, daß die von der Stadt beschriebenen Maßnahmen konsolidierungsrelevant, konkret, umsetzbar und kassenwirksam sind. Nur solche Maßnahmenkataloge ließen sich nötigenfalls zur Umsetzung anweisen und in ihrem Erfolg kontrollieren.

Vorgezeichnete Eskalationspfade

Zusätzlich müßte das Verfahren der Beschneidung des politischen Entscheidungsspielraums durch die Erteilung von Auflagen berechenbar vorgezeichnet sein und zwangsläufig eintretende „Eskalationsstufen“ in Abhängigkeit vom Grad der Haushaltskrise beinhalten.

Vorteil eines solchen Stufenmodells ist, daß der Anreiz für die Handelnden steigt, die Haushaltsschiefelage frühzeitig zu verhindern. Die Drohung eines schrittweisen, aber zwangsläufigen und vorhersehbaren Verlusts an Handlungsautonomie soll dies bewirken. Im Falle eines Versagens der Prävention wird der (politische) Druck auf die Aufsicht insofern vermindert, als die Ermessensspielräume dort begrenzt wären.

4. Einzelergebnisse zu den Sonderstatusstädten

4.1 Fulda

Fulda verfügt, verglichen mit den anderen Sonderstatusstädten, über eine verhältnismäßig hohe Steuereinnahmekraft. Diese Stellung hat die Stadt aufgrund höherer Einnahmezuzwächse seit 1992 erreicht. 1996 verfügte Fulda über die zweithöchsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner, Spitzenreiter war Hanau. Zu berücksichtigen ist dabei, daß die Hebesätze der Stadt Fulda 87 Prozent des Landesdurchschnitts betragen, wogegen die der Stadt Hanau 7 Prozent über dem Landesdurchschnitt liegt.

Hohe Steuerkraft
Niedrige
Hebesätze

Fulda hatte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die dynamischste Entwicklung aller im Vergleich einbezogenen Sonderstatusstädte. Nach der Wiedervereinigung stieg die Einwohnerzahl deutlich. Die Stadt weist zudem eine hohe Zentralität auf. Die solitäre Lage im ehemaligen Zonenrandgebiet dürfte zu den Wachstumseffekten beigetragen haben. In der Analyse der Haushaltswirtschaft hat sich gezeigt, daß die Wachstumseffekte nicht zu einer positiveren Einnahmeentwicklung beigetragen haben, sondern zu Ausgabenbelastungen führten:

Besonders
dynamische Ent-
wicklung

- So ist die Zunahme der Sozialausgaben, insbesondere in den Jahren 1992 - 1994, bemerkenswert. Der Anstieg konnte in den Folgejahren wieder zurückgeführt werden.
- Die Wachstumseffekte haben sich unter anderem auch in einem Anstieg der Personalkosten der Verwaltung niedergeschlagen. Für die Jahre 1992 bis 1995 zeigt sich ein Zuwachs der Personalkosten um 3 bis 4 Prozent je Jahr. Mit 37,2 Prozent Personalkostenanteil an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushaltes hat Fulda den höchsten Personalausgabenanteil aller Vergleichsstädte.

Der Schuldenstand der Stadt ist stetig angestiegen. Da dieser Anstieg von einem niedrigen Niveau ausging, besteht gegenwärtig keine Gefährdung der Haushaltsstabilität. Das Verhältnis von Einnahmekraft zum Schuldenstand ist in Fulda vergleichsweise günstig.

In den neunziger Jahren hatte Fulda die höchsten Einnahmeschwankungen aller Sonderstatusstädte des Vergleichs zu verkraften. Ursache waren Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen, die durch parallele Schwankungen bei den allgemeinen Zuweisungen sogar noch verstärkt wurden. Während die Summe der Steuern und Zuweisungen in 1993 mehr als 170 Millionen DM betrug, sank sie in 1995 auf 152 Millionen DM. Dieser Einbruch konnte nicht voll aufgefangen werden. Das normierte Defizit der Stadt betrug 5,1 Millionen DM im Jahr 1995. Im Haushalt wurde kein Defizit ausgewiesen. Durch Entnahmen aus der Rücklage und durch eine nicht substanzerhaltende Bauunterhaltung konnte der Ausweis eines Defizits verhindert werden. Im Haushaltsjahr 1996 waren wieder deutlich ansteigende Einnahmen zu verzeichnen. Die Einnahmeeinbrüche zeigen, daß eine nachhaltige Haushaltsstabilität in Fulda erzielt werden kann, wenn die Ausgaben an einer mittelfristig zu erzielenden Einnahmehöhe ausgerichtet werden. Fulda hat durch Zuführungen an die allgemeine Rücklage in einnahmestarken Jahren reagiert.

Starke Einnah-
meschwankungen
Ausgabenan-
passung
notwendig

Keine Schattenhaushalte

Die Prüfung der Haushaltswirtschaft hat keine Hinweise auf Schattenhaushalte (zum Beispiel offene Defizite von Beteiligungen der Stadt) ergeben. Eine verdeckte Verschuldung der Stadt ist demnach nicht vorhanden. Die in den Jahren 1994 und 1995 auftretenden Defizite haben zu einem Substanzverzehr geführt, der künftige Haushalte belasten wird:

- Die Bauunterhaltung war bei den Gebäuden in den Jahren 1992 bis 1995 nicht ausreichend. Die Erhöhung in 1996 vermag einen weiteren Substanzverzehr zu stoppen, der Abbau des aufgelaufenen Unterhaltungsstaus aus den Vorjahren ist nicht mit den 1996 eingesetzten Mitteln möglich.
- Die allgemeine Rücklage wurde weitgehend aufgezehrt.
- Die durchschnittlichen Kreditlaufzeiten sind mit 25 Jahren verhältnismäßig lang. So kann der Fall eintreten, daß Kredite noch bedient werden müssen, wenn die Investitionsobjekte nicht mehr genutzt werden können.

Fulda hat im Quervergleich die höchsten Gesamtausgaben je Einwohner. Sie werden vor allem durch den Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) hervorgerufen. Daneben sind die Ausgaben im Einzelplan 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) überproportional hoch. Diese Einzelpläne umfassen auch Ausgaben, die bei einem starken Bevölkerungswachstum den höchsten Anpassungsbedarf haben, da steigende laufende Ausgaben in die Infrastruktur und den Freizeitwert einer Stadt attraktivitätserhöhend wirken.

Bei Fulda wird deutlich, daß die erheblichen Einnahmeschwankungen und der Anstieg von Ausgabeblöcken mit geringer Flexibilität zu einer Anspannung der Haushaltswirtschaft beigetragen haben. Bei einer deutlichen Abschwächung des positiven Entwicklungstrends kann eine zukünftige Instabilität in der Haushaltswirtschaft nicht ausgeschlossen werden. Fulda sollte zukünftig

- den Ausgabenanstieg an einem konservativ geschätzten Einnahmeanstieg orientieren und
- die Struktur der Ausgaben flexibilisieren, um auf Einnahmeeinbrüche reagieren zu können.

Ansicht 60: Konsolidierungspotentiale Fulda

Konsolidierungspotential durch Effizienzsteigerung - Fulda		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
129,8 VZÄ	5,77 Mio. DM	5,33 Mio. DM
Konsolidierungspotential durch Leistungsabbau - Fulda		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
12,3 VZÄ	4,98 Mio. DM	4,98 Mio. DM

Insgesamt konnten für Fulda kassenwirksame Konsolidierungspotentiale (das heißt ohne kalkulatorische Kostenanteile) in Höhe von rund 10,3 Millionen DM aufgezeigt werden. Mit den Maßnahmen kann ein Ausgabenanstieg zukünftig begrenzt werden. 52 Prozent dieser Konsolidierungspotentiale sind durch Effizienzsteigerung machbar, so daß diese Maßnahmen nicht zu Leistungseinbußen gegenüber dem Bürger führen. Das gesamte Konsolidierungspotential beträgt rund 10,7 Millionen DM. Dieses Potential ist mittelfristig nicht ausge-

schlossen, da Arbeitsplatzkosten und Veräußerungserlöse von Gebäuden etc. berücksichtigt wurden.

Um zukünftig eine Ausgabenbegrenzung zu erzielen, die Einnahmerückgänge kompensiert, wird Fulda eine weitgehende Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen empfohlen.

4.2 Gießen

Gießen verfügt, verglichen mit den anderen Sonderstatusstädten, über eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft. Auch im Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner weist Gießen eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung auf. Diese Position hat die Stadt erst in den letzten Jahren eingenommen. Seit 1992 ist die Finanzausstattung rückläufig. Zudem verfügt die Stadt nicht mehr über große Spielräume, die Einnahmen durch eine Anhebung des Hebesatzes zu erhöhen. Nach Hanau verfügt Gießen über die höchsten Hebesätze. Der Wert liegt sechs Prozent über dem Landesdurchschnitt.

Unterdurchschnittliche Steuereinkraft
Rückläufige Finanzausstattung, hohe Hebesätze

Gießen hat ähnlich wie Hanau einen traditionell hohen Schuldenstand. Bis 1988 wies Gießen die höchsten Schuldenstände aller Sonderstatusstädte des Vergleichs auf. Positiv ist, daß seit 1986 kein Anstieg der Verschuldung zu verzeichnen ist. Die Stadt konnte die Verschuldung sogar abbauen, so daß inzwischen wieder das Niveau des Jahres 1980 (bei gewachsenen Einnahmen) erreicht wird. Die Zinsbelastung des Verwaltungshaushalts liegt immer noch über der in diesem Gutachten formulierten Warngrenze von 10 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel.

Erfolg beim Abbau der Schulden

Die Prüfung der Haushaltswirtschaft hat keine Hinweise auf Schattenhaushalte (zum Beispiel offene Defizite von Beteiligungen der Stadt) ergeben. Eine verdeckte Verschuldung der Stadt, die weitere Haushaltsrisiken in sich birgt, ist demnach nicht vorhanden. Die seit 1992 rückläufigen Einnahmen haben zu einem Substanzverzehr geführt, der künftige Haushalte belasten wird:

Keine Schattenhaushalte

- Weder die Straßen- noch die Hochbauunterhaltung waren in den letzten fünf Jahren substanzhaltend.
- Ein weiterer Abbau der Verschuldung wurde angesichts der rückläufigen Einnahmen in 1996 nicht mehr vorgenommen.
- Durch die rückläufige Einnahmeentwicklung konnte seit 1992 keine Freie Spitze für einen Eigenfinanzierungsanteil von Investitionen erwirtschaftet werden.

Obwohl für Gießen weder kamerale noch normierte Defizite festgestellt werden konnten, ist die Stabilität des Haushalts nicht ausreichend. Zukünftige Zinsrisiken mit entsprechenden Belastungen des Haushalts, ein Anstieg der Personalausgaben um 80 Prozent seit 1980, der deutlich höher ist als der Anstieg der Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen mit nominell 46 Prozent, sowie ein Fehlen der Freien Spitze führen zu ernstzunehmenden Risiken für den Haushalt. So ergibt sich unter Berücksichtigung der Frühwarnindikatoren trotz des formal ausgeglichenen Haushalts ein Konsolidierungsbedarf für Gießen.

Keine Defizite, aber gefährdete Stabilität

Der Konsolidierungsbetrag hängt in seinem Umfang von der Einnahmeerwartung für die nächsten Jahre ab. In Abhängigkeit von der Berechnungsweise ergibt sich ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 6,0 bis 8,3 Millionen DM. Legt man die Finanzplanung zugrunde, wird Gießen bis zum Jahr 2000 mit einer kumulierten Zuführung von 20 bis 35 Millionen DM an den Vermögens-

Konsolidierungsbedarf
6 bis 8 Millionen DM

haushalt über eine stabile Haushaltswirtschaft verfügen. Dieses Szenario ist wenig glaubwürdig:

- Die Stadt hat eine optimistische Finanzplanung. Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wurden in den letzten Jahren regelmäßig überschätzt. Gleiches gilt für die Planung der Gewerbesteuererinnahmen.
- Bei den Personalausgaben geht die Planung faktisch von einem Personalabbau in Höhe von 2 Prozent aus. Dies entspricht einer Reduzierung des Bestandes um rund 90 Stellen bis zum Jahr 2000. Ein entsprechendes Konsolidierungskonzept, in dem Maßnahmen zum Personalabbau dokumentiert sind, fehlt jedoch. Die Kommunalaufsicht hat im August 1996 ein Haushaltssicherungskonzept von der Stadt verlangt. Die Stadt ist der Aufforderung bisher nicht gefolgt.

Konsolidierungspotentiale sind in verschiedenen Bereichen erkennbar und weisen keine Gesetzmäßigkeiten auf. Dieses Ergebnis stützt die These, daß die zentrale Steuerung von Leistungsbereichen insgesamt unterentwickelt ist. Leistungsfähigkeit und Effizienz der verschiedenen Ämter hängen weitgehend von den jeweiligen Führungskräften ab.

Ansicht 61: Konsolidierungspotentiale Gießen

Konsolidierungspotential durch Effizienzsteigerung - Gießen		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
109 VZÄ	5,05 Mio. DM	4,690 Mio. DM
Konsolidierungspotential durch Leistungsabbau - Gießen		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
25 VZÄ	6,92 Mio. DM	6,92 Mio. DM

Insgesamt konnten für Gießen kassenwirksame Konsolidierungspotentiale in Höhe von rund 11,6 Millionen DM aufgezeigt werden. Hiermit können die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden. Rund 40 Prozent dieser Konsolidierungspotentiale sind durch Effizienzsteigerung möglich, so daß diese Maßnahmen nicht zu Leistungseinbußen gegenüber dem Bürger führen. Das gesamte Konsolidierungspotential beträgt rund 12,0 Millionen DM. Dieses Potential ist mittelfristig erreichbar, da Arbeitsplatzkosten und Veräußerungserlöse von Gebäuden etc. berücksichtigt wurden.

Um zukünftig eine stabile Haushaltswirtschaft zu gewährleisten, wird Gießen empfohlen, einen Großteil der aufgezeigten Konsolidierungspotentiale zur Deckung des strukturellen Defizits von 6 bis 8 Millionen DM umzusetzen.

4.3 Hanau

Hohe Steuerkraft

Hanau verfügt, verglichen mit den anderen Sonderstatusstädten, über eine hohe Steuereinnahmekraft. In den letzten Jahren hat sie diese herausragende Stellung aufgrund höherer Einnahmezuwächse der anderen Städte verloren, verfügt dennoch zusammen mit Fulda über die höchsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.

Die Haushaltsprobleme Hanaus beruhen vor allem auf einem Ausgabenniveau, das über Jahre nicht mit den Einnahmen synchronisiert wurde und auf den dadurch aufgehäuften Schulden, die mit ihrer Zinslast den Haushalt in zunehmendem Maße belasten. Über den gesamten Betrachtungszeitraum von 1980 bis ins Jahr 1996 ist es der Stadt nicht gelungen, die Ausgabenentwicklung an die Entwicklung der Einnahmen anzupassen. Die Verschuldung ist von 253 Millionen DM in 1980 auf 544 Millionen DM in 1996 angewachsen. Dies entspricht einer Steigerung des Schuldenstands um 115 Prozent. Demgegenüber nahm die Summe der Zuweisungen und Steuereinnahmen im gleichen Zeitraum um 94 Prozent zu. Das Verhältnis von Einnahmekraft zum Schuldenstand ist in Hanau ungünstig.

Zu hohe Ausgaben und Schulden verursachen Haushaltskrise

Die Summe der Schulden beträgt das Dreifache der jährlichen Zuweisungen und Steuereinnahmen, bei Marburg dagegen das 1,17fache. Bemerkenswert ist zudem, daß sich das Verschuldungstempo in den neunziger Jahren erhöht hat. Von 1981 bis 1989 stieg der Schuldenstand jährlich um 4,2 Prozent. Von 1990 bis 1994 betrug der Anstieg 7,6 Prozent. Das Verschuldungstempo hat sich nahezu verdoppelt.

Hanau hat die schwierigste finanzwirtschaftliche Ausgangssituation aller Vergleichsstädte. Der Konsolidierungsbedarf hängt von der zukünftigen Einnahmeentwicklung ab. Im günstigsten Fall umfaßt der jährliche Konsolidierungsbedarf einen Betrag von rund 16,7 Millionen DM. Im ungünstigsten Fall sind es jährlich 30,9 Millionen DM.

Konsolidierungsbedarf 17 bis 31 Millionen DM

Die Prüfung der Haushaltswirtschaft hat keine Hinweise auf Schattenhaushalte (zum Beispiel offene Defizite von Beteiligungen der Stadt) ergeben. Eine verdeckte Verschuldung, die weitere Haushaltsrisiken in sich birgt, ist demnach nicht vorhanden. Die in den letzten Jahren aufgetretenen Defizite haben zu einem Substanzverzehr geführt, der künftige Haushalte belasten wird:

Keine Schattenhaushalte

- die Bauunterhaltung war in drei der letzten vier Jahre nicht substanzerhaltend,
- die allgemeine Rücklage wurde weitgehend aufgezehrt,
- die Kreditlaufzeiten sind extrem lang, Kredite müssen noch bedient werden, wenn die finanzierten Investitionen abgeschlossen sind.

Substanzverzehr

Hanau hat 1996 mit der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts auf die finanzwirtschaftliche Situation reagiert. Angesichts der seit 1990 zu beobachtenden Abschwächung der Steigerungsraten bei den Einnahmen und dem dramatischen Anstieg des Schuldenstands kommt die Entscheidung für ein Haushaltssicherungskonzept zu spät. Die finanzwirtschaftliche Situation hätte 1992 Anlaß zu einer Reaktion gegeben. In den achtziger Jahren hat die Stadt ihre überdurchschnittliche Finanzkraft nicht dazu genutzt, einen nachhaltigen Abbau der Schulden einzuleiten.

Das Haushaltssicherungskonzept Hanaus ist grundsätzlich geeignet, die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen einzuleiten:

Haushaltssicherung bisher erfolgreich

- Planerisch ist mit der Verabschiedung des Konsolidierungsprogramms eine hinreichende Basis für Ausgabenbegrenzungen geschaffen worden.
- In der Umsetzung zeichnen sich erste Wirkungen ab. Vor allem der in Hanau traditionell hohe Personalausgabenanteil, der mittelfristig beeinflussbar ist, konnte durch eine Begrenzung des jährlichen Anstiegs reduziert werden.

Ansicht 62: Konsolidierungspotentiale Stadt Hanau

Änderung der Personalausgaben zum Vorjahr					
1991	1992	1993	1994	1995	1996
10,8%	5,2%	4,2%	0,1%	2,1%	2,3%
Anteil der Personalausgaben an den Ausgaben (ohne kalkulatorische Kosten u. innere Verrechnungen)					
34%	35%	35%	33%	31%	32%

Gegenwärtig ist keine Aussage möglich, ob das Haushaltssicherungskonzept der Stadt das Defizit mittelfristig beseitigt. Eine Präzisierung der Maßnahmen und eine entsprechende politische Beschlußfassung sind dringend erforderlich:

- Strategische Konsolidierungspotentiale, wie die Zusammenlegung von Ämtern, eine weitreichende Budgetierung und Eigenverantwortung der Dezerate für die Einhaltung von Ausgabenansätzen und die Entwicklung einer grundlegenden Konsolidierungsstrategie für spezifische Aufgabenfelder der Stadt, sind erst in Ansätzen erkennbar. Zudem werden die immer bedeutenderen Beteiligungen im Haushaltssicherungskonzept der Stadt nicht ausreichend berücksichtigt.
- Politisch bedarf das Konsolidierungsprogramm noch weiterer Unterstützung durch Konkretisierung der Konsolidierungsmaßnahmen nach Leistungsbereichen und Senkung des Planstellenbestands auf das erreichte Niveau des Stellenbesetzungsgrads. Erst wenn eine konkrete Festlegung von Ausgabenansätzen und hierbei zu erbringenden Leistungen in einem Aufgabenfeld (Kultur, Sport, Jugendhilfe) gelingt, kann ein verlässlicher und stabiler Konsolidierungskurs über das Jahr 1997 hinaus eingeschlagen werden.

Die vergleichende Prüfung hat gezeigt, daß das hohe Ausgabenniveau Hanau vor allem auf das Volumen der Einzelpläne 4 und 5 zurückzuführen ist. Die Detailanalyse der Leistungsbereiche führt ebenfalls zu dem Ergebnis, daß gerade dort die höchsten Einsparpotentiale zu finden sind. Es handelt sich bei den Einsparpotentialen sowohl um Spielräume in der Effizienzsteigerung kommunaler Dienstleistungen als auch um die Möglichkeit des Abbaus von Leistungsstandards, ohne dabei das Niveau der Vergleichsstädte zu unterschreiten.

Ansicht 63: Konsolidierungspotentiale Hanau

Konsolidierungspotential durch Effizienzsteigerung - Hanau		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
196 VZÄ	11,98 Mio. DM	11,39 Mio. DM
Konsolidierungspotential durch Leistungsabbau - Hanau		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
53,2 VZÄ	11,30 Mio. DM	8,97 Mio. DM

Insgesamt konnten kassenwirksame Konsolidierungspotentiale in Höhe von rund 20,4 Millionen DM aufgezeigt werden. Hiermit kann ein Großteil der erforderlichen Konsolidierung abgedeckt werden. Rund 56 Prozent dieser Kon-

solidierungspotentiale sind durch Effizienzsteigerung erfüllbar, so daß diese Maßnahmen nicht zu Leistungseinbußen gegenüber dem Bürger führen. Das gesamte Konsolidierungspotential beträgt rund 23,3 Millionen DM. Dieses Volumen ist mittelfristig zu erzielen, da Arbeitsplatzkosten und Veräußerungserlöse von Gebäuden etc. berücksichtigt wurden.

Um zukünftig eine stabile Haushaltswirtschaft wiederzuerlangen, wird Hanau empfohlen, die aufgezeigten Konsolidierungspotentiale in voller Höhe umzusetzen.

Die Analyse der Wachstumsbedingungen und der Zentralität hat gezeigt, daß Hanau neben der besonderen regionalen Lage im Ballungszentrum über eine Wirtschaftsstruktur verfügt, die durch einen hohen Anteil des produzierenden Gewerbes und einen geringen Anteil von Dienstleistungsunternehmen gekennzeichnet ist. Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind bis 1994 stetig zurückgegangen, die einzige Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen in 1986 war auf eine Hebesatzerhöhung zurückzuführen. Will Hanau seine Spitzenposition in der Finanzkraft beibehalten, muß eine neue Positionierung gefunden werden. Dienstleistern muß ein Anreiz geboten werden, sich in Hanau anzusiedeln. Hierzu sollte die Stadt die Wachstumsfelder des Rhein-Main-Gebiets analysieren und um Unternehmen werben, die komplementäre Produkte zur Dienstleistungsstruktur der großen Zentren anbieten.

Umsetzung der Konsolidierungspotentiale in voller Höhe

4.4 Marburg

Marburg weist in den letzten Jahren einen stetigen Anstieg der Steuereinnahmekraft auf. Der Anstieg geht von einem niedrigen Niveau aus. Trotz dieser Zunahme ist die Steuereinnahmekraft je Einwohner immer noch die geringste der Sonderstatusstädte. Bisher hat die Stadt in besonders hohem Maße von den allgemeinen Zuweisungen des Landes profitiert. Gemessen an den verfügbaren Deckungsmitteln je Einwohner steht Marburg an dritter Stelle hinter Hanau und Fulda. Über den Zeitraum von 1980 bis 1996 hat Marburg den höchsten Einnahmезuwachs der Städte des Vergleichs zu verzeichnen.

Von niedrigem Niveau steigende Steuerkraft

Mit diesen Steigerungsraten ist es Marburg verhältnismäßig leicht gefallen, in den letzten Jahren eine stabile Haushaltswirtschaft zu gewährleisten. Die kontinuierlich gestiegenen Einnahmen haben es der Stadt möglich gemacht, ein Ausgabenwachstum zu finanzieren, ohne dabei die Haushaltsstabilität zu gefährden. Das Wachstum des Schuldenstands (54 Prozent) war sogar deutlich geringer als die Wachstumsrate der Summe aus Steuereinnahmen und Zuweisungen (111 Prozent).

Stabiler Haushalt

Marburg hat die stabilste finanzwirtschaftliche Ausgangssituation aller Vergleichsstädte. Die Stadt konnte dank steigender Einnahmen die allgemeine Rücklage erhöhen und zugleich einen hohen Eigenfinanzierungsanteil bei den Investitionen gewährleisten.

Die Prüfung der Haushaltswirtschaft hat keine Hinweise auf Schattenhaushalte (zum Beispiel offene Defizite von Beteiligungen der Stadt) ergeben. Eine verdeckte Verschuldung, die weitere Haushaltsrisiken in sich birgt, ist demnach nicht vorhanden. Allein die Bauunterhaltung war mit einem durchschnittlichen Wert von 0,6 Prozent an den Gebäudewerten nicht substanzerhaltend. Hier sollte die Stadt zukünftig höhere Ausgaben tätigen, damit nicht in einigen Jahren höhere Beträge in eine Grundsanierung von Gebäuden investiert werden müssen.

Keine Schattenhaushalte

Abgesehen von der Hochbauunterhaltung sind alle Finanzindikatoren der Stadt durchweg positiv zu bewerten:

- weder normierte noch kamerale Defizite waren in den letzten Jahren zu verzeichnen,
- die allgemeine Rücklage wurde erhöht,
- die Kreditlaufzeiten sind mit durchschnittlich 15,3 Jahren die kürzesten aller Sonderstatusstädte des Vergleichs,
- die Stadt verfügt über eine hohe Investitionsquote mit dem höchsten Eigenfinanzierungsanteil der Vergleichsstädte.

Bemerkenswert ist, daß Marburg trotz der höchsten Personalkostensteigerungsraten aller Vergleichsstädte mit 30,8 Prozent die niedrigste Personalausgabenquote gemessen an den bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts hat. Die erheblichen Einnahmesteigerungen haben zusammen mit einem niedrigen Ausgabenniveau bei den Personalkosten diese Entwicklung begünstigt. Bei den Personalkosten je Einwohner steht Marburg hinter Wetzlar an zweiter Stelle. Die übrigen Städte weisen teilweise deutlich höhere Personalkosten je Einwohner auf.

Finanzplanung
vorsichtig

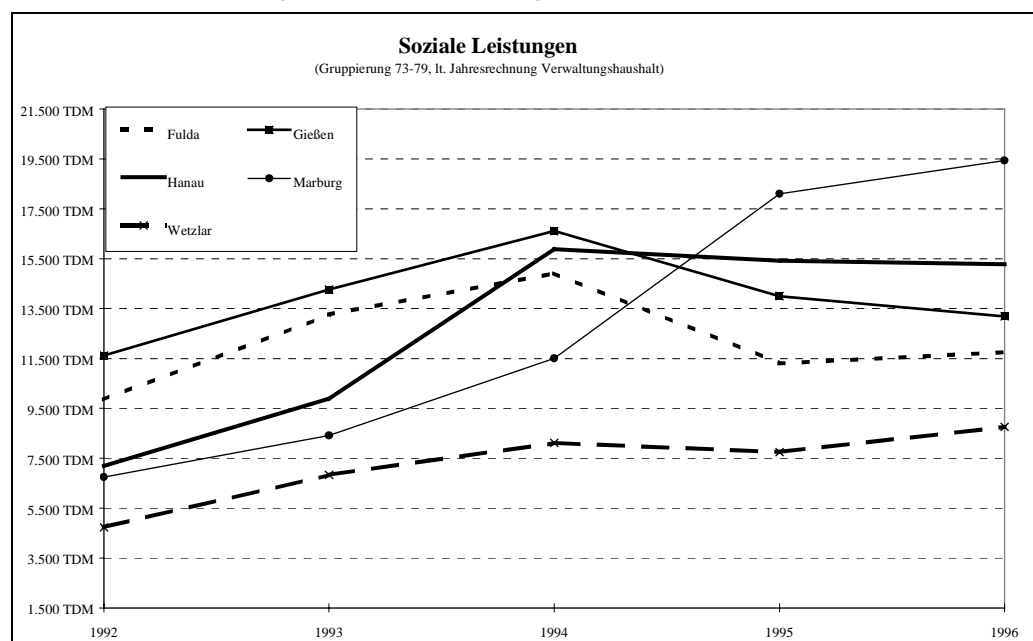
Zu dem positiven Ergebnis hat die Finanzplanung Marburgs beigetragen. Die Steigerungsraten für wichtige Einnahmegrößen wurden vorsichtig angesetzt. Damit konnte die Finanzplanung ihrer Rolle als strategisches Steuerungsinstrument gerecht werden. Die Ausgaben wurden, in Abhängigkeit von den Planungen für die Einnahmen, vorsichtig geplant.

Expansive Haushaltspolitik wäre
Stabilitätsgefahr

Die Entwicklung Marburgs birgt jenseits der momentanen Haushaltsstabilität Risiken. Pointiert dargestellt, kann die Stadt künftig die haushaltspolitischen Fehler machen, die Städte wie Frankfurt am Main, Kassel oder Hanau hinter sich haben. Haushaltsdefizite und hohe Schuldenstände mit entsprechenden Folgen für die Zinsbelastung der Verwaltungshaushalte waren in diesen Städten die Folge.

Gegenüber den übrigen Städten ist in Marburg der signifikante Anstieg der Ausgaben im Einzelplan 4 bemerkenswert.

Ansicht 64: Entwicklung der sozialen Leistungen seit 1992



Zusammen mit den steigenden Personal- und Sachausgaben kann bei einer rückläufigen Einnahmeentwicklung das positive Bild schnell umschlagen. Die Prüfung der anderen Sonderstatusstädte hat gezeigt, daß Einnahmeschwankungen rasch zu einer Instabilität der Haushaltswirtschaft führen. Marburg hatte bisher keine derartigen Schwankungen zu verkraften, da die besonders unsteten Gewerbesteuererträge bisher einen geringen Anteil an den Einnahmen hatten. Dementsprechend wirkte der Finanzausgleich eher stabilisierend auf das Einnahmenniveau. Dies kann sich künftig bei der gegenüber dem Anfang der neunziger Jahre verdoppelten Gewerbesteuer ändern. Insofern sollte Marburg bei ihrer bisher traditionell vorsichtigen Haushaltspolitik bleiben. Eine Planungstechnik, wie die in diesem Gutachten vorgeschlagene Trendlinienanalyse als Grundlage für die Ausgabenplanung, könnte dazu beitragen, die positive Bewertung der Prüfung künftig zu bestätigen.

Ansicht 65: Konsolidierungspotentiale Marburg

Konsolidierungspotential durch Effizienzsteigerung - Marburg		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
125,1 VZÄ	5,99 Mio. DM	5,10 Mio. DM
Konsolidierungspotential durch Leistungsabbau - Marburg		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
31,0 VZÄ	5,75 Mio. DM	5,70 Mio. DM

Insgesamt konnten für Marburg kassenwirksame Konsolidierungspotentiale in Höhe von rund 10,8 Millionen DM aufgezeigt werden. Etwa 47 Prozent dieser Konsolidierungspotentiale sind durch Effizienzsteigerung denkbar, so daß die Maßnahmen nicht zu Leistungseinbußen führen. Das gesamte Konsolidierungspotential beträgt rund 11,7 Millionen DM. Es ist mittelfristig umsetzungsfähig, da Arbeitsplatzkosten und Veräußerungserlöse von Gebäuden etc. berücksichtigt wurden.

Angesichts der vorhandenen Stabilität der Haushaltswirtschaft kann Marburg auf Einschränkungen seines Leistungsangebots verzichten. Die aufgezeigten Effizienzsteigerungen sollten umgesetzt werden. Dadurch könnte die Stadt Marburg ihre günstigen Werte bei den Personalkosten weiter stabilisieren und die geplanten Investitionsvorhaben mit hohem Eigenfinanzierungsanteil durchführen, so daß der Verschuldungsgrad der Stadt in den nächsten Jahren auf niedrigem Niveau gehalten werden kann.

4.5 Wetzlar

Wetzlar verfügt, verglichen mit den anderen Städten, über eine unterdurchschnittliche Steuereinnahmekraft. In den letzten Jahren hat sie sich aber den Werten der übrigen Städte angenähert. Nachdem nunmehr Hanau als Oberzentrum eingestuft werden soll, ist Wetzlar die einzige Stadt des Vergleichs, die nahezu ausschließlich mit dem Hauptansatz im Finanzausgleich auskommen muß. Während Wetzlar für die Stationierungstreitkräfte einen Ergänzungsansatz von 0,5 Prozent des Hauptansatzes erhält, liegen die Ergänzungsansätze bei den anderen Städten zwischen 5 Prozent und 12 Prozent. Wetzlar hat - gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner - die geringsten Einnahmen der Vergleichsstädte.

Geringe Steuerkraft

Trotz dieser vergleichsweise schwierigen Ausgangssituation weisen die Frühwarnindikatoren keine kritischen Werte auf. Der Einnahmeeinbruch im Jahr 1994 führte

- zu einer Verringerung der Freien Spitze auf zwei Prozent und
- zu einem Rückgang der Investitionen.
- 1995 kam es außerdem zu einer Auflösung der Rücklagen bis auf 38 Prozent des Mindestbestands.

Haushalt stabil

Trotz der genannten Überschreitungen der Warn Grenzen bei dem erheblichen Einnahmeeinbruch 1994 haben die unmittelbaren Reaktionen der Stadt zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Werte im Folgejahr geführt. Eine Instabilität der Haushaltswirtschaft besteht nicht.

Die Frühwarnindikatoren zeigen außerdem, daß die Straßenbauunterhaltung nicht in vollem Umfang substanzerhaltend ist. Da zugleich die Hochbauunterhaltung verhältnismäßig hohe Beträge (ein Prozent des Gebäudewerts) verausgabte wurden, sollte die Stadt prüfen, inwieweit eine Verschiebung von Mitteln zugunsten der Straßenbauunterhaltung sinnvoll ist. Die anderweitige Verwendung von Haushaltsmitteln tangiert nicht die Haushaltsstabilität.

Die in 1992 verhältnismäßig langen durchschnittlichen Kreditlaufzeiten von 22 Jahren wurden bis 1996 auf 17 Jahre zurückgeführt, so daß bei Weiterführung einer solchen Tilgungs-Strategie keine Verlagerung von Lasten (bei gleichzeitigem Fehlen des Nutzens der Investitionen) in die Zukunft zu befürchten ist.

Das positive Ergebnis für Wetzlar dürfte vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen sein:

- Die Stadt hat mit ihrer Finanzplanung eine hohe Treffsicherheit erreichen können, die Einnahme- und Ausgabenansätze entsprachen in ihrer Summe der tatsächlichen Entwicklung. Damit konnte die Finanzplanung ihrer Rolle als strategisches Steuerungsinstrument gerecht werden.
- Auf Einnahmeeinbrüche wurde sofort reagiert. Die Frühwarnindikatoren zeigen, daß Instabilitäten des Haushalts im Folgejahr beseitigt werden konnten. Diese Fähigkeit zu einer schnellen und gezielten Reaktion auf Veränderungen des Haushalts deutet auf ein gutes Haushaltsmanagement hin.

Die Verschuldung der Stadt ist die vergleichsweise niedrigste. Seit 1986 wurde ein konsequenter Schuldenabbau betrieben. Die geringe Zinsbelastung trägt dazu bei, daß Flexibilität im Haushalt besteht.

Verschuldung gering

Wetzlar ist mit diesen Ergebnissen der Haushaltsanalyse als Spitzenreiter des Vergleichs anzusehen. Zwar hat Marburg eine höhere Haushaltsstabilität als Wetzlar, diese wird durch die erheblichen Einnahmewachstums abgesehen. Wetzlar ist in einer wesentlich unkomfortablen Lage. Mit den geringsten allgemeinen Deckungsmitteln des Vergleichs hat sie Einnahmeeinbrüche aufgefangen, die in Städten wie Fulda und Hanau zu spürbaren Haushaltsdefiziten führten.

Wetzlar ist ein Beispiel, wie mit verhältnismäßig geringen Haushaltsmitteln eine langfristig stabile und flexible Haushaltswirtschaft betrieben werden kann. Auch mit diesem Einnahmestandard konnten ausreichende Investitionen getätigt, neue gesetzliche Ansprüche abgedeckt und ein Schuldenabbau erreicht werden. Das Bevölkerungswachstum zeigt zudem, daß mit einer gerin-

geren Finanzausstattung nicht notwendigerweise eine geringere Attraktivität verbunden sein muß.

Das strikte Haushaltsmanagement und die vorsichtige Finanzplanung sind für Wetzlar dringend erforderlich. Trotz der geringen Finanzausstattung und der hohen Einnahmeschwankungen hat sich gezeigt, daß mit einer restriktiven Haushaltswirtschaft Stabilität hergestellt werden kann. Zwar konnte durch ein Absenken der Verschuldung ein fixer Ausgabenblock reduziert werden, demgegenüber sind die Personalkosten im Zeitraum von 1980 - 1996 mit 78 Prozent stärker gestiegen als die Summe der Steuern und allgemeinen Zuweisungen mit 57 Prozent. Hieraus resultiert ein Verlust an Flexibilität bei den Ausgaben. Zwar steht Wetzlar nicht unter einem unmittelbaren Konsolidierungsdruck, zur weiteren Gewährleistung einer stabilen Haushaltswirtschaft sollten die aufgezeigten Konsolidierungspotentiale Anlaß zu einer Revision der Personalausgaben geben. Zugleich können die aufgezeigten Möglichkeiten der Effizienzsteigerungen dazu genutzt werden, das kommunale Dienstleistungsangebot kostenneutral auszubauen.

Ansicht 66: Konsolidierungspotentiale Wetzlar

Konsolidierungspotential durch Effizienzsteigerung - Wetzlar		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
48,5 VZÄ	6,10 Mio. DM	6,03 Mio. DM
Konsolidierungspotential durch Leistungsabbau - Wetzlar		
Personalkapazität	Konsolidierungsbetrag	davon haushaltswirksam
10,7 VZÄ	2,45 Mio. DM	2,43 Mio. DM

Insgesamt konnten für Wetzlar kassenwirksame Konsolidierungspotentiale in Höhe von rund 8,4 Millionen DM aufgezeigt werden. Etwa 71 Prozent dieser Konsolidierungspotentiale sind durch Effizienzsteigerung möglich, so daß diese Maßnahmen nicht zu Leistungseinbußen gegenüber dem Bürger führen. Das gesamte Konsolidierungspotential beträgt 8,5 Millionen DM. Dieses Potential ist mittelfristig ausführbar, da Arbeitsplatzkosten und Veräußerungserlöse von Gebäuden etc. berücksichtigt wurden.

5. Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997

Für das Jahr 1997 wurde wieder der finanzielle Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise untersucht, so daß die Berechnungen der vorangegangenen Jahre lückenlos fortgesetzt werden. Die Darstellungen knüpfen an die Tabellen des Jahres 1996 an, die im 4. Zusammenfassenden Bericht⁷ veröffentlicht wurden.

Die Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit trifft keine detaillierten Aussagen über die Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und die Qualität der kommunalen Leistungen. Hinter den Kennzahlen verbergen sich selbstgesetzte Standards, die häufig zu überproportionalen Ausgaben führen. Die Kennzahlen geben den Anstoß, in einem interkommunalen Quervergleich die Ursachen für das gute oder schlechte Abschneiden zu analysieren. Mit diesem Benchmarking-Prozeß ist ein richtiger Schritt zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte getan. Daß diese Konsolidierung genauso notwendig ist wie in den vorangegangenen Jahren, zeigt die vorliegende Darstellung, denn viele Kommunen verfügen in diesem Jahr über keine nennenswerten kommunalpolitischen Entscheidungsspielräume.

Die Gesamtreihenfolge aller Städte und Gemeinden sowie - getrennt - der Landkreise beruht auf der Addition der Teilergebnisse folgender Kriterien:

- Verhältnis der Freien Spitze (Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt abzüglich der Ausgaben für die ordentliche Tilgung und den Kreditbeschaffungskosten) zu den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts,
- Eigeninvestitionsquote (Verhältnis der Freien Spitze zu den Ausgaben für Baumaßnahmen),
- unbereinigte Personalkosten je Einwohner,
- Personalkostenquote (Verhältnis der unbereinigten Personalausgaben zu den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts).

Die Berechnungsmethodik wurde gegenüber den Vorjahren bis auf eine Ausnahme unverändert übernommen. Modifiziert wurde die Ermittlung der Freien Spitze, da bei der in Abzug zu bringenden ordentlichen Tilgung nicht der Abbau der Verbindlichkeiten am Kreditmarkt, sondern die Tilgung der Schulden gegenüber anderen Körperschaften der öffentlichen Hand berücksichtigt wurde. Die Untergruppe der außerordentlichen Tilgung und Umschuldung wurde weiterhin ausgeklammert, um reine Umschuldungsmaßnahmen nicht in die Berechnung einfließen zu lassen. Bei dem Vergleich der Rangfolgen der Jahre 1996 und 1997 können geringfügige Abweichungen aufgrund der Modifikation der Berechnungsmethodik auftreten.

Die herangezogenen Haushaltsdaten sind der vierteljährlichen Kassenstatistik (Rechnungsjahr 1997) des Hessischen Statistischen Landesamts entnommen. Die Kommunen sind gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes zur korrekten Erhebung und Meldung dieser Daten verpflichtet. Die Rangfolge gründet auf dem von den Kommunen gemeldete Zahlenwerk.

⁷ Vierter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -, Landtagsdrucksache 14/3064

An dieser Stelle soll nochmals auf die Kritik einiger Kommunen eingegangen werden, die Berechnung der Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit der Städte, Gemeinden und Landkreise und die darin aufgestellten Rangfolgen nicht anhand der Daten der Kassenstatistik vorzunehmen. Statt dessen wurde gefordert, die Ergebnisse der Jahresrechnungsstatistik heranzuziehen, da diese wegen ihres endgültigen Charakters aussagekräftig seien.

Unbestritten liefert erst die Jahresrechnungsstatistik die Ergebnisse der Haushaltsrechnung, doch ist sie nicht aktuell. Die offizielle Bekanntgabe der Jahresrechnungen erfolgt, nachdem das Datenmaterial von den Kommunen gemeldet und von den Statistischen Landesämtern aufbereitet wird, in der Regel erst 18 Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres. Demnach ist ein zu später Zeitpunkt erreicht, an dem das Erkennen wichtiger Trends und ein frühzeitiges Gegensteuern der kommunalen Finanzwirtschaft noch möglich ist.

Von entscheidender Bedeutung ist, daß nahezu alle Kommunen durch die zuverlässige Arbeit der Kämmereien in der Lage sind, schon in der Kassenstatistik Zahlenmaterial zu melden, das durch gute Qualität und Aussagefähigkeit überzeugt und die Verwendung nahelegt. Eine wichtige Ausnahme sollte offen angesprochen werden: Nicht zu tolerieren sind die Abweichungen, die sich bei einigen wenigen Kommunen bei den gemeldeten Zuführungsbeträgen des Verwaltungshaushalts an den Vermögenshaushalts zeigen. Da diese 42 von 447 Kommunen - aus welchen Gründen auch immer - gar keine Angaben machen oder die Zuführungsbeträge des Vorjahres melden, wird zwangsläufig die Freie Spitze falsch ausgewiesen und partielle Verzerrungen der Rangfolge hervorgerufen. Da über 90 Prozent der hessischen kommunalen Körperschaften auch bei dieser Position innerhalb der Kassenstatistik verlässliche Daten liefern, ist keine Notwendigkeit ersichtlich, die bisherige, erprobte Berechnungsmethodik zu verändern.

Bereits in dem 4. Zusammenfassenden Bericht wurde deutlich gemacht, daß aufgrund der Aktualität des Datenmaterials alle wichtigen Statistiken (Veröffentlichungen der Statistischen Ämter, Statistische Jahrbücher und Gemeindefinanzberichte des Deutschen Städtetags) die Zahlenwerte der Kassenstatistik verwenden. Auch das Einfließen der Daten der Kassenstatistik in die Berechnung des Kommunalen Finanzausgleichs veranschaulichten den Stellenwert dieser Statistik und verdeutlicht, daß das Melden genauer Daten im eigenen Interesse der Kommunen liegt.

Dieses elementare Eigeninteresse der kommunalen Körperschaften kann an einem weiteren Beispiel verdeutlicht werden. Der „Arbeitskreis Steuerschätzung,“ der die Entwicklung der Einnahmen der öffentlichen Hand prognostiziert, bedient sich der Ergebnisse der Kassenstatistik. Hier setzt das unmittelbare Eigeninteresse der kommunalen Körperschaften an einer aussagekräftigen Finanzstatistik an. Die wichtigen Prognosen des „Arbeitskreises Steuerschätzung,“ die für die Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand eine zuverlässige Planungsperspektive bieten sollen, werden von den Innen- und Finanzministerien der Länder aufbereitet und an die Kommunen weitergegeben. Die Forderung der kommunalen Körperschaften, von den Landesministerien zuverlässige Voraussagen über die Entwicklung ihrer Einnahmen an die Hand zu bekommen, um aufgrund verlässlicher Daten eine sachgerechte Haushaltsplanung aufzustellen zu können, ist legitim. Anhand der aufgezeigten Zusammenhänge ist erkennbar, daß die Kommunen durch das sorgfältige Aufstellen der Kassenstatistik die Erfüllung ihrer Forderung unterstützen können.

5.1 Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997⁸ der Städte und Gemeinden

Gesamt-rang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang-folge	Eigenin-vestitions-quote in %	Rang-folge	Personal-kosten je Einwohner in DM	Rang-folge	Personal-kosten-quote in %	Rang-folge	Punkt-zahl	Gesamt-rang 1996	Ver-änderung 96/97
1	Dietzhölztal	6.611	41,18	2	210,73	9	389,74	42	9,88	1	54	1	0
2	Romrod	3.087	15,09	34	88,71	41	322,15	8	16,99	22	105	19	17
3	Diemelsee	5.757	11,21	63	65,23	66	319,74	6	12,73	2	137	18	15
4	Eschenburg	10.713	14,31	41	71,24	58	373,03	26	16,43	16	141	10	6
5	Schaafheim	8.506	14,17	42	52,45	86	325,63	9	16,73	19	156	7	2
6	Schwarzenborn	1.279	19,83	12	429,30	1	478,25	128	17,28	24	165	121	115
7	Philippsthal (Werra)	4.885	22,72	10	114,82	31	459,45	105	16,79	20	166	42	35
8	Gemünden (Wohra)	4.292	14,09	43	67,49	64	375,81	29	18,39	31	167	11	3
9	Beselich	5.488	25,62	5	33,59	140	337,46	16	16,02	14	175	9	0
10	Neuhof	11.678	18,75	14	62,63	71	409,97	64	18,17	29	178	21	11
11	Mengerskirchen	6.028	13,61	51	41,53	112	308,38	4	16,60	18	185	53	42
12	Kalbach	6.146	15,74	29	34,09	138	321,67	7	15,89	13	187	2	-10
12	Lützelbach	7.402	13,83	45	160,71	16	406,64	61	20,73	65	187	50	38
14	Brechen	6.511	17,17	18	25,74	168	294,95	2	15,44	11	199	4	-10
15	Gründau	13.804	17,65	16	131,39	23	456,88	102	20,61	63	204	103	88
16	Ober-Ramstadt	15.508	11,41	62	380,46	2	455,79	100	19,92	46	210	29	13
17	Breidenbach	6.783	19,55	13	117,19	29	478,70	129	19,56	43	214	230	213
18	Großenlüder	8.368	16,18	26	43,66	107	400,41	54	18,82	33	220	44	26
19	Battenberg (Eder)	5.717	8,20	106	58,37	75	385,84	36	14,38	7	224	221	202
20	Wohratal	2.599	8,82	96	67,62	63	404,58	57	15,34	10	226	34	14
21	Niederaula	5.578	17,02	21	58,26	76	392,93	44	22,00	89	230	205	184
22	Waldsolms	5.095	42,91	1	207,15	10	525,30	188	18,95	35	234	373	351
23	Runkel	9.471	9,87	81	44,93	100	356,56	22	18,79	32	235	172	149
24	Feldatal	3.043	13,65	49	53,79	83	404,39	56	20,43	58	246	41	17
25	Merenberg	3.351	15,09	33	33,06	142	414,44	68	14,42	8	251	211	186
26	Liederbach am Taunus	7.638	10,29	75	149,57	18	490,54	145	16,30	15	253	73	47
27	Driedorf	5.279	27,26	3	113,77	32	515,46	172	19,95	49	256	24	-3
28	Linden	12.090	15,32	32	146,86	19	416,59	69	23,36	137	257	81	53
29	Wöllstadt	5.737	9,04	91	50,93	88	388,29	38	19,47	42	259	16	-13
30	Ober-Mörlen	5.833	11,18	65	163,20	15	485,97	137	20,10	53	270	246	216
31	Steffenberg	4.534	4,56	168	64,37	67	345,32	20	16,84	21	276	20	-11
32	Brombachtal	3.686	5,84	144	49,23	91	328,02	10	19,29	39	284	3	-29
32	Flieden	8.560	13,83	46	28,20	158	390,09	43	19,02	37	284	74	42
34	Frankenau	3.993	7,63	114	26,50	164	332,06	13	13,47	5	296	64	30
34	Jossgrund	3.802	17,15	20	77,77	52	521,98	184	19,35	40	296	12	-22
36	Hilders	5.101	9,19	88	27,56	161	330,64	11	19,37	41	301	31	-5
37	Fürth/Odenwald	10.795	9,77	83	72,82	56	446,58	93	21,69	82	314	39	2
38	Stadtallendorf	21.505	14,82	38	60,57	74	531,92	198	13,63	6	316	22	-16
39	Burghaun	6.645	15,73	30	24,23	175	375,11	28	21,89	86	319	63	24
40	Edertal	7.052	14,08	44	83,66	46	501,32	157	21,56	77	324	86	46
40	Haiger	20.290	15,05	35	132,38	22	490,55	146	22,96	121	324	79	39
42	Wartenberg	3.997	11,19	64	30,24	154	382,33	34	21,35	75	327	8	-34
43	Eppertshausen	5.774	13,61	52	47,69	95	431,06	79	22,60	106	332	6	-37
44	Weinbach	4.784	10,19	78	31,14	149	388,50	39	20,81	67	333	70	26
45	Schwalmtal	3.402	6,98	126	29,88	156	365,15	25	18,99	36	343	69	24
46	Heusenstamm	18.467	22,01	11	287,82	3	628,08	316	17,30	25	355	182	136

⁸ Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1997, Hessisches Statistisches Landesamt

Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997

Gesamt-rang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang-folge	Eigenin-vestitions-quote in %	Rang-folge	Personal-kosten je Einwohner in DM	Rang-folge	Personal-kosten-quote in %	Rang-folge	Punkt-zahl	Gesamt-rang 1996	Ver-änderung 96/97
47	Herborn	21.676	18,07	15	278,17	4	569,67	249	21,95	88	356	40	-7
48	Petersberg	14.227	8,20	107	77,50	53	389,46	41	24,13	157	358	87	39
49	Guxhagen	5.362	8,86	95	69,76	61	438,09	85	22,87	120	361	196	147
50	Herbstein	5.278	3,91	183	23,13	181	269,74	1	13,11	4	369	137	87
51	Reichelsheim (Odenwald)	9.129	5,22	154	47,92	94	445,80	91	19,94	48	387	27	-24
51	Wetter (Hessen)	9.570	10,17	79	50,07	89	476,20	124	22,21	95	387	254	203
53	Hünfelden	10.154	16,39	24	39,87	120	470,71	117	23,27	132	393	71	18
54	Kirtorf	3.725	11,05	67	37,36	124	437,44	84	22,99	125	400	23	-31
55	Münchhausen	3.732	8,22	105	16,22	203	377,41	32	20,60	61	401	33	-22
56	Münster	13.287	13,65	50	89,53	38	453,57	97	25,58	219	404	142	86
57	Lollar	10.319	26,45	4	240,98	7	643,11	325	21,25	71	407	384	327
58	Wildeck	5.365	9,05	90	44,59	104	385,69	35	24,77	183	412	51	-7
59	Friedewald	2.455	8,96	94	22,04	185	453,83	99	19,05	38	416	30	-29
60	Amöneburg	5.273	6,77	130	23,00	183	401,89	55	20,30	56	424	44	-16
61	Lahnau	8.637	17,56	17	86,36	43	517,69	176	24,98	190	426	87	26
61	Lohra	5.784	5,53	150	40,76	113	386,01	37	23,02	126	426	54	-7
63	Groß-Bieberau	4.330	23,03	8	89,21	40	688,75	353	18,15	28	429	43	-20
63	Mittenaar	5.100	4,42	171	11,49	229	339,89	17	15,48	12	429	28	-35
65	Kefenrod	2.990	17,16	19	35,64	127	516,00	174	22,65	110	430	98	33
66	Hungen	12.787	11,66	60	82,19	48	549,77	212	22,66	111	431	271	205
67	Fränkisch-Crumbach	3.366	4,24	173	31,12	150	409,97	63	20,07	52	438	34	-33
68	Limeshain	5.465	13,02	55	57,03	79	515,39	171	23,34	134	439	156	88
69	Berkatal	1.859	3,24	207	32,91	143	418,48	70	17,01	23	443	91	22
70	Colbe	7.005	5,64	147	26,99	163	429,30	77	20,44	60	447	101	31
71	Elbtal	2.656	6,43	135	12,66	222	354,95	21	21,20	70	448	14	-57
72	Antrifttal	2.245	7,56	116	19,45	191	404,78	58	21,83	84	449	65	-7
73	Ludwigsau	5.920	14,99	36	80,35	50	482,63	132	26,23	232	450	84	11
73	Weimar	6.802	8,00	109	32,50	145	448,25	95	22,40	101	450	240	167
75	Lohfelden	13.279	13,79	47	191,26	13	606,97	294	22,40	99	453	116	41
76	Birstein	6.466	9,10	89	137,33	21	563,61	233	22,86	119	462	332	256
77	Messel	4.019	22,97	9	65,34	65	590,39	276	22,73	115	465	259	182
78	Künzell	15.877	13,77	48	72,32	57	419,72	72	28,35	293	470	205	127
78	Reiskirchen	10.496	23,73	6	126,54	25	569,60	248	24,99	191	470	44	-34
80	Glashütten	5.276	7,03	124	64,03	68	542,22	203	22,06	90	485	132	52
81	Twistetal	4.901	3,77	193	23,06	182	377,02	31	21,61	80	486	55	-26
81	Wanfried	4.879	4,12	175	9,85	234	399,05	51	17,67	26	486	278	197
83	Bad Homburg v. d. Höhe	51.791	15,89	28	245,27	6	925,11	409	19,81	45	488	93	10
83	Schlüchtern	16.516	6,39	136	30,43	153	487,97	140	20,44	59	488	126	43
85	Dipperz	3.258	7,40	120	9,82	235	381,06	33	22,56	104	492	146	61
86	Linsengericht	9.327	9,24	86	34,86	136	478,10	127	23,90	150	499	176	90
87	Oberaula	3.733	4,77	164	17,21	201	393,68	46	22,11	91	502	61	-26
88	Bad Salzschlirf	3.286	16,95	23	259,72	5	677,66	346	23,18	130	504	112	24
89	Kriftel	10.581	6,63	132	118,44	27	564,33	234	22,81	118	511	95	6
90	Bischoffen	3.596	8,97	92	46,38	99	524,65	186	23,35	135	512	228	138
91	Eiterfeld	7.708	7,94	111	24,72	173	440,37	86	23,58	144	514	140	49
92	Bad Orb	9.959	10,38	72	70,40	60	567,36	242	23,46	141	515	144	52
93	Bad Zwesten	4.235	23,57	7	72,93	55	623,58	312	23,55	142	516	249	156
94	Allendorf (Eder)	5.537	1,66	243	6,03	254	330,97	12	14,95	9	518	177	83
94	Frankenberg (Eder)	19.000	3,79	191	31,89	147	430,53	78	22,44	102	518	37	-57

Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Städte und Gemeinden

Gesamtrang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rangfolge	Eigeninvestitionsquote in %	Rangfolge	Personalkosten je Einwohner in DM	Rangfolge	Personalkostenquote in %	Rangfolge	Punktzahl	Gesamtrang 1996	Veränderung 96/97
96	Löhnberg	4.503	2,96	212	14,37	212	405,27	59	19,71	44	527	116	20
97	Rauschenberg	4.964	10,89	68	47,27	96	491,41	147	25,99	227	538	170	73
98	Freigericht	14.574	3,93	180	25,09	171	447,94	94	22,15	94	539	128	30
99	Wölfersheim	9.037	10,30	74	42,23	110	528,00	195	24,29	164	543	38	-61
100	Fronhausen	4.020	2,25	231	7,76	244	296,13	3	20,81	66	544	16	-84
101	Lautertal (Vogelsberg)	2.742	3,32	206	11,30	230	375,85	30	21,59	79	545	233	132
102	Weilmünster	9.297	14,95	37	34,95	132	560,70	224	24,07	154	547	119	17
103	Rasdorf	1.875	2,76	217	6,64	252	363,93	24	20,32	57	550	5	-98
104	Rothenberg	2.505	5,95	142	35,58	128	498,79	153	23,07	129	552	62	-42
105	Bad Karlshafen	4.674	10,58	71	197,12	12	661,31	339	23,35	136	558	404	299
106	Diemelstadt	5.866	14,53	39	120,76	26	599,37	286	25,38	208	559	370	264
107	Wehretal	5.644	3,88	185	7,41	246	345,31	19	22,73	114	564	48	-59
108	Habichtswald	5.007	15,43	31	154,87	17	539,53	202	29,55	319	569	36	-72
109	Lichtenfels	4.608	5,54	149	43,48	108	463,36	108	25,34	206	571	47	-62
109	Willingen (Upland)	6.858	9,22	87	38,75	122	655,37	335	17,87	27	571	165	56
111	Homburg (Ohm)	8.042	16,96	22	53,74	84	594,67	282	24,92	186	574	131	20
112	Schenklengsfeld	4.920	4,15	174	44,85	103	497,82	152	23,77	146	575	124	12
113	Neckarsteinach	3.957	8,74	98	24,97	172	564,81	235	21,29	72	577	262	149
114	Kirchheim	4.147	8,29	104	37,72	123	555,20	217	23,41	138	582	272	158
115	Biebergemünd	8.089	2,18	233	4,53	266	400,39	53	18,91	34	586	67	-48
115	Otzberg	6.333	5,87	143	61,83	73	512,10	168	25,25	202	586	49	-66
117	Glauburg	3.325	7,17	123	215,69	8	588,23	272	24,77	184	587	381	264
117	Taunusstein	28.242	16,15	27	44,93	101	612,62	300	24,18	159	587	395	278
119	Gudensberg	8.679	16,22	25	70,64	59	571,11	251	26,99	257	592	125	6
120	Breitscheid	4.945	8,07	108	24,54	174	500,14	156	24,08	155	593	348	228
121	Burgwald	5.292	0,69	269	2,85	278	344,49	18	18,26	30	595	175	54
122	Buseck	12.853	10,36	73	108,08	34	551,61	214	27,78	278	599	58	-64
123	Bürstadt	15.532	3,53	198	23,77	178	484,33	133	22,12	92	601	162	39
124	Hatzfeld (Eder)	3.501	5,17	157	27,15	162	488,80	141	23,57	143	603	141	17
125	Liebenau	3.703	9,93	80	91,28	36	578,87	262	25,97	226	604	155	30
126	Rockenberg	4.124	3,80	190	13,90	215	466,68	113	21,91	87	605	96	-30
127	Sinnatal	9.955	3,92	181	26,39	165	469,11	114	23,94	151	611	159	32
128	Frielendorf	8.280	8,55	102	24,03	177	500,06	155	24,76	182	616	193	65
129	Gilsberg	3.619	5,26	153	25,67	169	469,98	116	24,68	179	617	312	183
130	Neu-Isenburg	35.339	7,76	112	144,72	20	811,34	395	22,13	93	620	113	-17
131	Siegbach	3.003	1,49	248	5,24	259	412,03	65	20,16	54	626	120	-11
132	Hofbieber	5.941	11,80	58	40,24	119	432,12	81	31,59	370	628	187	55
133	Alsbach-Hähnlein	8.987	6,00	141	36,64	126	525,84	191	24,40	171	629	25	-108
134	Reichelsheim/Wetterau	6.687	2,99	209	58,22	77	498,80	154	25,27	205	645	345	211
135	Fritzlar	14.716	6,75	131	23,62	180	496,98	149	24,93	187	647	129	-6
136	Groß-Zimmern	13.009	9,83	82	32,69	144	445,80	92	29,95	331	649	123	-13
137	Selters (Taunus)	7.943	1,36	254	5,35	258	408,47	62	21,39	76	650	91	-46
138	Jesberg	2.895	14,31	40	19,34	195	509,48	165	26,74	251	651	158	20
139	Aßlar	14.007	12,91	56	101,76	35	558,94	220	30,50	346	657	256	117
140	Grebenhain	5.312	8,64	100	30,93	151	569,03	245	24,29	163	659	81	-59
141	Ranstadt	4.836	6,94	128	57,36	78	551,54	213	26,55	244	663	132	-9
142	Mühlital	13.456	6,07	139	188,65	14	520,76	181	30,05	334	668	343	201
143	Griesheim	23.511	7,54	117	40,47	116	566,22	239	25,12	198	670	212	69
144	Breitenbach am Herzberg	2.087	7,59	115	28,89	157	546,63	206	25,00	193	671	405	261

Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997

Gesamt-rang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang-folge	Eigenin-vestitions-quote in %	Rang-folge	Personal-kosten je Einwohner in DM	Rang-folge	Personal-kosten-quote in %	Rang-folge	Punkt-zahl	Gesamt-rang 1996	Ver-änderung 96/97
145	Hofheim am Taunus	36.624	0,30	284	5,23	260	434,73	82	19,93	47	673	127	-18
146	Rimbach	8.101	3,79	192	16,31	202	496,81	148	23,33	133	675	81	-65
147	Felsberg	11.595	6,47	134	35,02	130	521,11	183	26,15	229	676	202	55
148	Biedenkopf	14.248	1,23	259	14,69	210	476,19	123	21,85	85	677	67	-81
148	Vöhl	6.527	6,99	125	13,10	220	473,63	119	25,43	213	677	60	-88
150	Edermünde	7.281	5,03	159	12,53	223	431,87	80	25,56	216	678	26	-124
151	Waldems	5.873	5,49	151	19,28	196	549,35	209	22,97	124	680	293	142
152	Schlitz	10.342	7,49	118	19,43	193	474,25	121	26,89	254	686	318	166
153	Einhausen	5.711	3,41	204	27,69	160	538,53	201	22,97	123	688	107	-46
154	Alheim	5.360	10,27	76	37,25	125	561,85	227	27,11	262	690	151	-3
155	Hirzenhain	3.075	4,84	162	89,87	37	664,33	343	23,90	149	691	87	-68
156	Bad Wildungen	18.025	10,73	70	53,50	85	815,28	399	23,43	140	694	414	258
156	Hasselroth	7.541	7,40	121	51,29	87	544,24	204	28,00	282	694	75	-81
158	Gemünden (Felda)	3.259	6,15	138	12,40	225	440,83	87	26,84	253	703	78	-80
159	Bad Endbach	8.836	3,42	203	13,92	214	525,37	189	22,40	100	706	399	240
159	Haina (Kloster)	3.831	3,91	182	44,10	106	506,21	162	26,93	256	706	169	10
161	Söhrewald	5.241	8,29	103	83,40	47	591,41	277	28,04	283	710	108	-53
162	Großalmerode	7.955	0,44	275	2,58	282	436,06	83	21,33	74	714	77	-85
163	Fernwald	6.632	10,77	69	81,96	49	686,04	351	26,60	246	715	408	245
164	Schöffengrund	6.427	11,44	61	89,36	39	574,14	256	31,29	360	716	416	252
165	Erzhausen	6.527	7,65	113	197,55	11	575,04	258	30,19	336	718	72	-93
165	Gorxheimertal	4.240	3,58	197	29,98	155	518,26	178	24,94	188	718	105	-60
167	Reinheim	17.580	11,93	57	56,70	80	593,02	280	29,01	311	728	251	84
168	Viernheim	31.746	0,01	304	0,25	300	423,02	75	20,06	51	730	99	-69
169	Dieburg	14.300	9,46	85	86,88	42	707,66	366	26,44	239	732	143	-26
170	Oestrich-Winkel	11.891	0,01	305	0,07	307	396,02	47	21,66	81	740	90	-80
171	Biblis	8.672	6,98	127	47,02	98	619,48	305	25,41	211	741	407	236
172	Bad Sooden-Allendorf	9.648	5,19	156	15,84	206	598,91	285	22,30	97	744	385	213
172	Zwingenberg	6.636	6,05	140	32,40	146	569,25	246	25,42	212	744	377	205
174	Hesseneck	755	4,10	178	79,19	51	584,02	268	26,65	248	745	266	92
174	Neuberg	5.308	5,62	148	40,35	117	565,87	238	26,51	242	745	240	66
174	Tann (Rhön)	4.827	1,57	247	4,61	265	413,65	67	24,31	166	745	149	-25
177	Hammersbach	4.808	3,17	208	26,31	167	593,00	279	22,27	96	750	355	178
178	Grebenua	3.051	0,72	268	4,14	271	445,46	90	22,96	122	751	135	-43
178	Münzenberg	5.545	7,29	122	14,98	208	536,05	199	25,79	222	751	336	158
180	Babenhausen	16.314	13,06	54	129,58	24	726,32	373	28,75	302	753	185	5
181	Rosenthal	2.260	4,49	170	7,98	243	503,27	161	24,69	180	754	296	115
182	Eltville am Rhein	16.878	1,65	244	12,52	224	518,67	179	22,62	109	756	115	-67
183	Brensbach	5.389	11,16	66	118,30	28	679,47	348	29,69	324	766	400	217
184	Braunfels	11.240	6,54	133	47,26	97	562,40	232	28,98	310	772	379	195
185	Bickenbach	5.123	2,94	213	14,88	209	525,07	187	24,32	167	776	109	-76
185	Elz	7.468	4,72	165	13,55	217	512,80	170	25,87	224	776	308	123
187	Altenstadt	11.978	6,37	137	109,63	33	573,75	253	31,00	355	778	161	-26
188	Brachtal	5.406	3,69	196	40,29	118	545,90	205	27,06	260	779	200	12
189	Gernsheim	9.814	13,28	53	117,10	30	979,06	413	28,09	285	781	335	146
190	Dautphetal	12.152	0,03	301	0,13	304	421,70	74	22,59	105	784	258	68
190	Lampertheim	32.026	8,78	97	44,89	102	717,89	368	25,57	217	784	285	95
192	Hüttenberg	10.107	3,69	195	23,76	179	520,66	180	26,25	233	787	85	-107
193	Wabern	7.683	10,21	77	19,57	190	501,65	158	31,46	363	788	15	-178
194	Neu-Anspach	14.010	4,10	177	12,26	226	518,26	177	25,47	214	794	366	172

Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Städte und Gemeinden

Gesamt-rang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang-folge	Eigenin-vestitions-quote in %	Rang-folge	Personal-kosten je Einwohner in DM	Rang-folge	Personal-kosten-quote in %	Rang-folge	Punkt-zahl	Gesamt-rang 1996	Ver-änderung 96/97
195	Bad Nauheim	29.789	7,95	110	86,19	44	789,90	391	27,16	264	809	164	-31
196	Lautertal (Odenwald)	7.326	-0,18	323	-1,32	326	463,38	109	20,27	55	813	208	12
196	Schauenburg	10.323	6,83	129	42,20	111	527,42	193	32,24	380	813	114	-82
198	Immenhausen	7.290	5,12	158	34,98	131	584,51	270	26,92	255	814	296	98
199	Herleshausen	3.099	-0,96	342	-2,98	330	477,79	126	16,49	17	815	244	45
200	Limburg a. d. Lahn	33.516	3,51	200	42,95	109	658,89	338	24,36	169	816	323	123
201	Sensbachtal	1.064	8,62	101	30,88	152	623,24	311	27,05	259	823	181	-20
202	Roßdorf	11.706	4,68	166	50,03	90	561,44	226	30,44	343	825	363	161
203	Grebenstein	6.234	11,79	59	24,12	176	569,42	247	30,46	344	826	160	-43
204	Echzell	5.956	-0,03	314	-1,18	325	418,51	71	22,81	117	827	32	-172
204	Flörsbachtal	2.630	8,67	99	34,90	134	622,46	308	28,12	286	827	162	-42
206	Sontra	9.414	2,50	224	7,28	249	520,89	182	24,67	178	833	307	101
207	Flörsheim am Main	17.790	2,98	211	34,89	135	639,81	324	24,30	165	835	231	24
208	Marburg	76.875	9,65	84	56,50	81	829,36	401	27,52	273	839	219	11
209	Gersfeld (Rhön)	6.340	0,34	280	1,09	292	465,98	112	24,09	156	840	209	0
209	Obertshausen	24.616	3,87	186	62,14	72	703,69	364	25,57	218	840	179	-30
211	Lahntal	6.634	8,96	93	19,03	198	561,28	225	29,71	325	841	237	26
212	Langgöns	11.516	5,43	152	20,52	189	528,28	196	29,24	314	851	365	153
213	Hohenstein	6.336	5,72	146	40,64	114	653,50	329	27,17	265	854	167	-46
214	Melsungen	14.091	4,51	169	34,92	133	590,16	275	27,78	279	856	110	-104
215	Usingen	13.325	3,82	189	40,60	115	580,70	263	28,27	291	858	311	96
215	Wald-brunn/Westerwald	6.227	-5,00	410	-9,23	352	363,36	23	21,30	73	858	249	34
217	Steinbach (Taunus)	10.189	1,49	251	68,22	62	685,93	350	25,21	200	863	284	67
218	Heringen (Werra)	8.563	4,35	172	9,58	236	600,64	288	24,40	170	866	263	45
219	Lindenfels	5.295	-0,30	326	-2,05	327	507,97	164	19,98	50	867	171	-48
220	Kaufungen	12.207	5,79	145	25,47	170	568,87	244	28,98	309	868	79	-141
221	Nentershausen	3.380	0,00	310	0,00	310	396,67	48	25,26	204	872	55	-166
222	Greifenstein	7.496	1,00	264	5,91	255	487,33	139	26,22	230	888	97	-125
223	Dornburg	8.651	-3,23	391	-16,27	372	393,45	45	21,73	83	891	59	-164
224	Ulrichstein	3.359	-2,84	384	-13,83	364	428,80	76	20,82	68	892	190	-34
225	Bad Soden-Salmünster	13.327	-0,57	334	-7,83	348	442,23	88	23,05	127	897	238	13
226	Villmar	7.254	-3,52	398	-13,51	363	373,37	27	22,67	112	900	257	31
227	Neuental	3.438	1,49	250	4,28	269	489,56	144	26,45	240	903	261	34
228	Helsa	5.943	0,13	296	0,72	294	489,29	143	24,43	172	905	111	-117
228	Hohenroda	3.586	-5,15	412	-42,67	409	337,32	15	20,88	69	905	201	-27
230	Kronberg im Taunus	17.807	1,35	255	34,14	137	729,82	375	23,43	139	906	222	-8
231	Bad Schwalbach	10.943	4,58	167	31,51	148	602,87	291	28,77	303	909	205	-26
232	Allendorf (Lumda)	4.189	-0,55	333	-3,76	332	412,69	66	24,71	181	912	232	0
233	Knüllwald	5.346	1,02	263	5,66	256	473,84	120	27,65	275	914	136	-97
234	Leun	5.845	2,98	210	14,66	211	570,30	250	27,04	258	929	168	-66
235	Poppenhausen (Was-serkuppe)	2.596	-1,78	358	-4,68	336	399,48	52	24,85	185	931	264	29
236	Calden	7.773	0,07	297	0,35	298	522,98	185	23,98	153	933	198	-38
236	Morschen	3.972	2,08	234	22,85	184	549,62	210	28,85	305	933	180	-56
238	Volkmarsen	7.085	1,81	241	8,10	241	554,10	216	26,42	238	936	247	9
239	Hainburg	15.020	-1,92	364	-15,62	368	406,14	60	23,74	145	937	245	6
240	Abtsteinach	2.483	-3,19	389	-20,03	383	458,65	104	20,60	62	938	295	55
240	Niddatal	8.743	-0,94	341	-11,45	359	476,10	122	22,78	116	938	57	-183
242	Solms	13.729	1,86	238	15,13	207	489,11	142	30,97	354	941	387	145
242	Weilrod	6.440	-0,07	318	-0,48	317	548,62	208	22,36	98	941	220	-22

Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997

Gesamtrang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rangfolge	Eigeninvestitionsquote in %	Rangfolge	Personalkosten je Einwohner in DM	Rangfolge	Personalkostenquote in %	Rangfolge	Punktzahl	Gesamtrang 1996	Veränderung 96/97
244	Grasellenbach	3.843	1,61	245	3,44	273	581,14	265	24,19	160	943	194	-50
245	Hessisch-Lichtenau	14.170	0,00	309	0,00	309	512,44	169	24,27	162	949	269	24
246	Langen	33.934	4,79	163	35,20	129	718,34	369	28,26	290	951	228	-18
247	Birkenau	10.357	0,77	267	3,01	276	527,49	194	25,53	215	952	178	-69
248	Angelburg	3.710	1,03	262	2,90	277	484,37	134	28,27	292	965	268	20
249	Mainhausen	8.158	-1,47	351	-6,07	343	501,66	159	22,68	113	966	341	92
250	Seligenstadt	18.811	1,38	253	11,11	231	594,33	281	25,26	203	968	224	-26
251	Lorsch	11.581	1,83	239	4,96	263	575,86	259	25,41	210	971	227	-24
252	Ehrenberg (Rhön)	2.951	3,96	179	20,87	188	560,03	222	32,45	384	973	251	-1
253	Offenbach am Main	116.615	1,10	261	18,72	199	891,03	406	22,62	108	974	321	68
254	Ringgau	3.536	-0,09	319	-0,44	316	481,47	131	25,40	209	975	301	47
255	Rabenua	5.680	0,05	298	0,21	301	549,64	211	24,35	168	978	183	-72
256	Dreieich	39.638	2,64	219	55,72	82	998,41	415	27,44	271	987	195	-61
257	Meißen	3.565	4,97	161	7,62	245	568,29	243	30,25	340	989	191	-66
257	Waldeck	7.943	4,99	160	9,34	237	678,97	347	26,55	245	989	393	136
259	Bensheim	37.381	1,66	242	17,63	200	696,74	360	24,96	189	991	357	98
260	Maintal	38.225	2,59	220	62,88	70	852,11	404	28,67	300	994	369	109
261	Wetzlar	53.702	7,45	119	48,60	93	1.049,89	417	31,49	366	995	276	15
262	Hattersheim am Main	24.777	1,87	237	63,35	69	616,78	303	32,74	389	998	419	157
262	Kelkheim (Taunus)	26.537	-2,94	386	-80,26	420	442,49	89	22,53	103	998	253	-9
262	Waldkappel	5.181	0,84	266	1,28	291	583,20	267	24,57	174	998	326	64
265	Breuna	3.815	5,20	155	21,43	186	658,48	337	29,61	321	999	315	50
265	Grünberg	14.125	0,30	282	1,85	287	560,17	223	25,38	207	999	267	2
267	Walluf	5.724	-0,60	335	-15,74	370	527,08	192	22,62	107	1004	337	70
268	Fischbachtal	2.671	-1,10	346	-6,61	344	451,98	96	25,59	220	1006	52	-216
269	Rodenbach	11.751	2,85	215	26,34	166	654,91	333	28,44	294	1008	224	-45
270	Weißborn	1.294	-2,16	367	-7,78	347	420,19	73	25,85	223	1010	281	11
271	Beerfelden	7.103	0,38	279	1,86	286	576,75	260	25,11	197	1022	203	-68
271	Fulda	12.781	2,56	221	11,58	228	621,63	306	27,26	267	1022	217	-54
273	Butzbach	24.487	3,51	199	44,42	105	688,91	354	31,47	365	1023	173	-100
273	Florstadt	8.530	-2,65	380	-18,94	380	465,81	111	23,97	152	1023	154	-119
275	Ebersburg	4.525	-10,12	425	-26,58	397	316,74	5	25,16	199	1026	13	-262
276	Dietzenbach	33.015	3,87	187	75,64	54	946,48	410	32,04	377	1028	269	-7
277	Schwalbach am Taunus	14.253	2,29	229	19,44	192	723,25	372	26,39	237	1030	303	26
278	Gelnhausen	21.492	-5,85	416	-71,45	417	397,00	49	24,17	158	1040	416	138
279	Neu-Eichenberg	2.005	3,42	202	8,09	242	578,11	261	30,21	338	1043	413	134
280	Bromskirchen	1.891	1,88	236	4,71	264	624,89	313	26,28	234	1047	350	70
280	Lich	13.312	-0,06	317	-0,27	314	584,44	269	23,82	147	1047	310	30
282	Kiedrich	3.743	2,34	228	33,14	141	662,19	342	30,25	339	1050	192	-90
283	Schmitt im Taunus	8.235	-2,31	371	-16,23	371	562,26	231	21,57	78	1051	299	16
284	Biebesheim am Rhein	6.645	3,76	194	85,88	45	983,73	414	34,96	408	1061	382	98
284	Spangenberg	6.801	2,93	214	13,46	218	694,80	359	27,38	270	1061	312	28
286	Mörlenbach	10.558	-3,23	393	-24,68	391	460,01	106	24,61	176	1066	275	-11
287	Eppstein	13.146	-3,45	397	-26,43	396	497,71	151	23,26	131	1075	291	4
288	Hosenfeld	4.532	0,02	302	0,15	303	471,19	118	30,96	353	1076	130	-158
289	Ottrau	2.610	4,11	176	7,29	247	573,77	255	33,85	400	1078	239	-50
289	Sinn	6.550	-3,08	388	-28,94	401	389,03	40	26,65	249	1078	325	36
291	Haunetal	3.172	0,60	273	1,66	289	502,61	160	31,02	357	1079	102	-189
291	Weiterstadt	23.458	2,25	230	49,09	92	706,78	365	33,09	392	1079	425	134

Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Städte und Gemeinden

Gesamt-rang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang-folge	Eigenin-vestitions-quote in %	Rang-folge	Personal-kosten je Einwohner in DM	Rang-folge	Personal-kosten-quote in %	Rang-folge	Punkt-zahl	Gesamt-rang 1996	Ver-änderung 96/97
293	Wächtersbach	11.750	2,82	216	19,19	197	668,48	344	29,65	323	1080	337	44
293	Weilburg/Lahn	13.592	2,47	226	8,75	238	633,79	321	28,51	295	1080	316	23
295	Hadamar	12.098	-2,98	387	-21,64	385	335,69	14	28,53	296	1082	166	-129
296	Fulda	62.028	3,90	184	39,82	121	1.106,37	419	31,23	359	1083	397	101
297	Ehringshausen	9.285	0,23	288	1,68	288	507,30	163	30,82	349	1088	289	-8
298	Hünstetten	9.393	1,39	252	5,21	261	622,21	307	27,38	269	1089	104	-194
299	Bad Arolsen	16.845	2,53	222	13,35	219	656,85	336	29,49	318	1095	415	116
300	Gedern	7.480	-5,24	413	-14,04	365	525,82	190	23,06	128	1096	277	-23
300	Geisenheim	11.519	0,30	283	3,25	274	530,97	197	30,39	342	1096	389	89
302	Schotten	11.850	-3,22	390	-21,74	386	455,87	101	25,66	221	1098	137	-165
302	Schrecksbach	3.353	-4,02	405	-8,35	349	497,37	150	25,02	194	1098	344	42
304	Homburg (Efze)	15.402	2,48	225	10,95	232	625,68	315	29,92	330	1102	370	66
305	Ahnatal	8.130	1,27	257	4,51	267	581,06	264	29,42	316	1104	273	-32
306	Grävenwiesbach	4.916	0,01	306	0,07	306	614,38	301	25,09	196	1109	174	-132
307	Hofgeismar	16.750	2,37	227	14,28	213	676,30	345	29,77	328	1113	233	-74
308	Eichenzell	10.084	-5,25	414	-25,00	392	397,48	50	27,26	266	1122	305	-3
309	Vellmar	17.736	2,72	218	27,91	159	654,08	331	37,26	418	1126	412	103
310	Neukir-chen/Knüllgebirge	7.516	1,26	258	7,00	250	598,57	284	30,20	337	1129	352	42
311	Willingshausen	5.342	-3,62	399	-7,29	346	476,74	125	27,08	261	1131	148	-163
312	Hünfeld	15.526	-1,91	362	-9,89	353	481,01	130	28,14	287	1132	226	-86
313	Bad Emstal	6.286	0,94	265	13,08	221	611,76	298	30,83	350	1134	360	47
314	Steinau an der Straße	11.194	2,50	223	16,03	204	702,90	363	31,01	356	1146	99	-215
315	Ronshausen	2.596	-0,32	328	-0,64	320	559,82	221	27,82	281	1150	216	-99
316	Borken (Hessen)	14.313	3,47	201	19,42	194	701,57	362	33,67	398	1155	395	79
317	Rüsselsheim	60.150	3,84	188	34,04	139	1.318,05	425	34,41	405	1157	364	47
318	Groß-Umstadt	21.076	0,67	270	6,45	253	565,12	237	34,17	403	1163	150	-168
319	Kassel	200.353	-1,16	348	-26,65	398	1.089,72	418	12,91	3	1167	287	-32
320	Eschwege	22.450	1,89	235	8,12	240	763,06	386	28,93	307	1168	360	40
321	Neuenstein	3.271	-6,84	420	-14,69	367	453,70	98	28,54	297	1182	218	-103
322	Groß-Rohrheim	3.673	-0,04	315	-0,30	315	615,15	302	26,79	252	1184	105	-217
322	Meinhard	5.569	-0,31	327	-1,00	324	562,20	229	28,77	304	1184	214	-108
324	Bad Camberg	13.884	0,43	276	2,82	279	571,22	252	32,28	381	1188	197	-127
325	Mossautal	2.605	-4,18	406	-71,47	419	515,74	173	25,04	195	1193	122	-203
326	Oberweser	3.842	-7,46	423	-22,46	388	469,31	115	27,30	268	1194	248	-78
327	Rodgau	42.660	1,82	240	21,05	187	742,78	380	32,73	388	1195	329	2
327	Wolfhagen	13.371	1,31	256	8,22	239	654,34	332	31,52	368	1195	288	-39
329	Hirschhorn (Neckar)	3.715	0,01	307	0,19	302	831,31	402	24,99	192	1203	316	-13
330	Espenau	4.733	2,24	232	4,11	272	643,71	326	32,09	378	1208	330	0
331	Dillenburg	25.152	-0,97	343	-8,94	350	566,49	240	27,75	277	1210	290	-41
332	Laubach	10.493	-3,96	404	-44,17	410	484,71	135	27,14	263	1212	186	-146
333	Biebertal	10.529	-2,55	377	-33,52	403	484,93	136	28,65	299	1215	243	-90
334	Nüstetal	2.761	-2,67	381	-9,06	351	461,44	107	32,09	379	1218	152	-182
335	Alsfeld	17.908	0,49	274	5,37	257	631,62	319	31,67	371	1221	300	-35
335	Malsfeld	4.287	-7,26	422	-27,93	400	465,47	110	28,24	289	1221	116	-219
337	Freiensteinau	3.435	-3,93	403	-6,01	342	562,17	228	26,72	250	1223	147	-190
338	Friedrichsdorf	24.373	-0,05	316	-0,87	323	661,61	340	26,63	247	1226	308	-30
339	Bad Soden am Taunus	20.224	-2,40	373	-18,33	377	630,24	318	24,23	161	1229	340	1
339	Niederstein	5.646	0,15	292	0,74	293	574,15	257	32,58	387	1229	283	-56
341	Rüdesheim am Rhein	10.360	-6,79	419	-45,67	411	562,24	230	24,50	173	1233	236	-105
342	Mücke	10.277	-1,08	345	-11,13	357	510,70	166	31,49	367	1235	134	-208

Finanzieller Handlungsspielraum der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise 1997

Gesamtrang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rangfolge	Eigeninvestitionsquote in %	Rangfolge	Personalkosten je Einwohner in DM	Rangfolge	Personalkostenquote in %	Rangfolge	Punktzahl	Gesamtrang 1996	Veränderung 96/97
342	Wald-Michelbach	11.558	-5,59	415	-35,38	404	516,46	175	26,47	241	1235	353	11
344	Ebsdorfergrund	8.974	-4,81	407	-18,76	379	486,85	138	29,43	317	1241	76	-268
345	Trendelburg	5.757	-4,85	408	-23,87	390	557,66	219	25,93	225	1242	240	-105
346	Eschborn	19.152	0,20	289	4,27	270	1.040,30	416	27,57	274	1249	324	-22
347	Wettenberg	12.132	0,41	277	3,19	275	623,18	310	33,18	393	1255	362	15
348	Witzenhausen	16.750	-0,68	338	-5,31	339	573,76	254	29,74	326	1257	388	40
349	Rosbach v.d. Höhe	10.976	0,00	308	0,01	308	714,41	367	27,75	276	1259	403	54
350	Niestetal	10.259	-0,43	330	-4,01	333	628,74	317	27,79	280	1260	351	1
351	Hochheim am Main	16.105	-2,55	376	-13,15	362	684,13	349	24,58	175	1262	286	-65
352	Frankfurt am Main	646.753	-2,16	368	-39,14	406	1.698,34	426	20,73	64	1264	378	26
353	Seeheim-Jugenheim	16.442	1,49	249	13,76	216	744,45	381	37,54	420	1266	392	39
354	Höchst i. Odw.	9.772	0,26	286	4,46	268	612,43	299	36,30	415	1268	144	-210
355	Fuldabrück	8.977	3,34	205	12,16	227	970,00	412	38,69	425	1269	292	-63
356	Nieste	1.484	0,02	303	0,10	305	608,75	296	31,53	369	1273	235	-121
357	Ronneburg	3.288	-2,38	372	-19,83	382	595,18	283	26,54	243	1280	296	-61
358	Bebra	15.819	-1,73	356	-5,67	340	511,26	167	37,62	421	1284	184	-174
358	Korbach	24.349	0,27	285	1,51	290	737,38	377	29,97	332	1284	354	-4
360	Ortenberg	9.308	-5,97	417	-83,62	421	551,61	215	26,29	235	1288	65	-295
361	Ginsheim-Gustavsburg	15.396	1,61	246	9,87	233	824,67	400	35,15	410	1289	383	22
362	Egelsbach	9.687	0,40	278	5,10	262	853,24	405	30,62	347	1292	327	-35
363	Bruchköbel	20.019	-0,10	320	-0,69	322	661,85	341	29,07	312	1295	341	-22
364	Bischofsheim	12.443	0,60	272	7,28	248	721,81	370	35,24	412	1302	320	-44
365	Nidda	18.338	-1,93	366	-17,04	375	592,36	278	28,08	284	1303	137	-228
366	Karben	20.953	1,11	260	6,83	251	735,29	376	36,57	417	1304	411	45
367	Bad König	9.274	-2,20	369	-26,08	394	625,48	314	26,23	231	1308	213	-154
368	Kelsterbach	14.590	0,65	271	15,93	205	1.189,66	421	35,50	413	1310	259	-109
369	Darmstadt	138.058	-0,25	325	-4,75	337	1.293,78	423	26,00	228	1313	281	-88
370	Breuberg	7.387	-0,01	312	-0,10	312	649,29	328	31,37	362	1314	389	19
371	Kirchhain	16.334	-0,79	340	-5,24	338	617,10	304	30,04	333	1315	410	39
372	Niedernhausen	14.581	-1,50	352	-15,72	369	602,56	290	28,89	306	1317	333	-39
373	Haunack	3.420	-1,92	365	-19,71	381	538,18	200	31,74	373	1319	93	-280
374	Heppenheim	25.307	-0,67	337	-5,96	341	694,20	358	28,21	288	1324	314	-60
375	Baunatal	27.327	0,13	294	2,21	285	968,85	411	30,13	335	1325	418	43
376	Cornberg	1.828	-0,11	321	-0,67	321	587,80	271	36,21	414	1327	366	-10
376	Sulzbach (Taunus)	8.088	0,14	293	2,44	283	832,84	403	30,67	348	1327	157	-219
378	Wehrheim	8.736	-6,95	421	-120,01	425	655,28	334	23,87	148	1328	334	-44
379	Körle	2.863	-1,71	354	-4,36	335	556,72	218	37,67	422	1329	204	-175
380	Heidenrod	8.021	0,20	291	0,46	297	805,87	393	30,83	351	1332	373	-7
381	Pohlheim	17.103	-3,39	395	-17,97	376	548,05	207	31,20	358	1336	339	-42
382	Gladenbach	12.393	-14,30	426	-133,33	426	457,97	103	32,37	383	1338	372	-10
383	Wiesbaden	267.655	-1,23	349	-25,14	393	1.223,82	422	24,67	177	1341	265	-118
384	Pfungstadt	24.834	-0,66	336	-7,05	345	690,53	355	28,98	308	1344	293	-91
385	Raunheim	11.843	0,24	287	2,58	281	814,56	397	33,47	395	1360	322	-63
386	Erbach	12.938	-1,28	350	-11,56	360	635,07	322	29,86	329	1361	303	-83
387	Riedstadt	19.828	0,32	281	2,60	280	738,88	379	38,00	423	1363	199	-188
388	Bad Vilbel	26.863	-0,22	324	-0,62	319	809,55	394	29,75	327	1364	423	35
389	Rotenburg a. d. Fulda	15.077	-0,55	332	-2,32	328	602,95	292	36,53	416	1368	356	-33
390	Erlensee	12.346	-0,01	313	-0,06	311	722,25	371	31,99	375	1370	406	16
391	Mühlheim am Main	25.934	0,20	290	2,28	284	814,68	398	33,91	401	1373	420	29
391	Schwalmstadt	19.279	-1,71	355	-11,01	356	564,83	236	39,25	426	1373	359	-32

Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997 der Städte und Gemeinden

Gesamtrang 1997	Name	Einwohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rangfolge	Eigeninvestitionsquote in %	Rangfolge	Personalkosten je Einwohner in DM	Rangfolge	Personalkostenquote in %	Rangfolge	Punktzahl	Gesamtrang 1996	Veränderung 96/97
393	Groß-Gerau	23.126	0,13	295	0,54	296	911,07	408	32,03	376	1375	421	28
393	Königstein im Taunus	15.241	-2,27	370	-48,99	413	632,30	320	27,48	272	1375	331	-62
395	Schlangenbad	6.051	-3,90	400	-33,22	402	589,70	274	28,70	301	1377	306	-89
396	Idstein	22.283	-1,89	361	-11,29	358	599,40	287	31,71	372	1378	386	-10
397	Großkrotzenburg	7.053	-2,80	382	-54,76	415	750,97	384	25,25	201	1382	210	-187
397	Michelstadt	16.766	-2,59	378	-71,46	418	588,56	273	29,22	313	1382	347	-50
399	Heuchelheim	7.774	-0,15	322	-0,56	318	754,96	385	31,46	364	1389	375	-24
400	Bad Hersfeld	31.307	0,04	300	0,62	295	814,48	396	33,73	399	1390	426	26
401	Modautal	4.954	-1,91	363	-3,08	331	605,66	293	34,29	404	1391	274	-127
401	Trebur	12.117	-0,39	329	-2,81	329	798,06	392	30,36	341	1391	346	-55
403	Friedberg (Hessen)	26.205	0,05	299	0,30	299	738,24	378	37,40	419	1395	366	-37
404	Lorch am Rhein	4.534	-4,89	409	-89,73	424	653,73	330	26,37	236	1399	400	-4
405	Zierenberg	6.877	-2,62	379	-16,93	374	649,08	327	29,57	320	1400	189	-216
406	Hohenahr	5.026	-2,83	383	-10,83	355	581,58	266	35,04	409	1413	280	-126
407	Schöneck	10.756	-2,87	385	-20,12	384	622,83	309	30,46	345	1423	188	-219
408	Rödermark	25.674	-0,01	311	-0,13	313	783,33	390	35,22	411	1425	409	1
409	Langenselbold	12.498	-0,51	331	-10,25	354	688,34	352	32,85	391	1428	302	-107
410	Aarbergen	7.072	-3,90	401	-18,39	378	601,03	289	31,32	361	1429	223	-187
410	Stockstadt am Rhein	5.671	-3,42	396	-48,68	412	636,20	323	28,60	298	1429	376	-34
412	Nidderau	18.534	-0,75	339	-4,15	334	727,50	374	33,23	394	1441	349	-63
413	Oberursel (Taunus)	40.995	-1,14	347	-22,88	389	770,45	387	29,64	322	1445	402	-11
414	Wahlsburg	2.534	-3,23	392	-22,11	387	607,60	295	34,44	406	1480	319	-95
415	Reinhardshagen	5.465	-5,01	411	-88,08	422	609,85	297	30,88	352	1482	153	-262
416	Lauterbach (Hessen)	14.705	-1,76	357	-16,34	373	745,90	382	31,99	374	1486	380	-36
417	Büdingen	20.648	-3,91	402	-49,29	414	692,88	356	29,34	315	1487	391	-26
418	Naumburg	5.739	-2,44	374	-12,64	361	693,22	357	33,57	397	1489	279	-139
419	Neustadt (Hessen)	9.445	-8,86	424	-41,27	408	567,15	241	38,53	424	1497	215	-204
420	Niederdorfelden	3.016	-1,01	344	-14,48	366	775,48	388	34,89	407	1505	422	2
421	Büttelborn	13.061	-1,86	359	-27,81	399	698,93	361	33,54	396	1515	255	-166
422	Staufenberg	7.767	-2,48	375	-40,57	407	750,28	383	32,30	382	1547	398	-24
423	Hanau	88.449	-1,55	353	-26,22	395	1.309,50	424	32,56	386	1558	394	-29
424	Mörfelden-Walldorf	32.300	-1,87	360	-36,29	405	906,78	407	34,08	402	1574	424	0
425	Nauheim	10.503	-3,36	394	-89,14	423	776,29	389	32,84	390	1596	328	-97
426	Gießen	73.274	-6,51	418	-58,42	416	1.138,98	420	32,46	385	1639	358	-68

5.2 Momentaufnahme der finanziellen Handlungsfreiheit 1997⁹ der Landkreise

Ge- sam- rang 1997	Name	Ein- wohner 6/97	Verhältnis Freie Spitze zu Einnahmen VerwHH in %	Rang- folge	Eigenin- vestitions- quote in %	Rang- folge	Personal- kosten je Einwoh- ner in DM	Rang- folge	Personal- kosten- quote in %	Rang- folge	Punkt- zahl	Ge- sam- rang 1996	Ver-ände- rung 96/97
1	Landkreis Fulda	214.840	3,51	2	58,16	2	167,52	1	13,52	2	7	1	0
2	Landkreis Offenbach	330.953	0,27	3	4,65	3	209,49	6	15,85	7	19	12	10
3	Landkreis Gießen	253.071	-0,12	10	-2,86	10	203,61	3	11,78	1	24	12	9
3	Wetteraukreis	286.908	0,00	7	-0,08	7	221,02	7	14,08	3	24	2	-1
5	Landkreis Bergstraße	260.493	-0,10	8	-1,62	8	207,10	4	16,66	8	28	9	4
6	Schwalm-Eder-Kreis	193.616	6,80	1	69,86	1	248,23	15	17,90	13	30	6	0
7	Main-Kinzig-Kreis	401.883	-0,49	16	-8,77	16	183,89	2	14,90	4	38	11	4
8	Landkreis Limburg- Weilburg	172.876	0,01	5	0,12	5	246,37	14	19,44	16	40	21	13
9	Werra-Meißner-Kreis	117.018	0,00	6	-0,04	6	260,19	17	18,21	14	43	12	3
10	Landkreis Darmstadt- Dieburg	281.705	-0,21	12	-3,50	12	224,67	8	17,44	12	44	4	-6
10	Landkreis Marburg- Biedenkopf	252.172	-0,46	15	-8,29	15	226,64	9	15,36	5	44	10	0
12	Lahn-Dill-Kreis	263.511	-0,15	11	-1,94	9	231,32	11	18,45	15	46	18	6
13	Landkreis Kassel	243.537	0,14	4	3,36	4	283,36	21	21,23	20	49	20	7
14	Landkreis Groß-Gerau	247.487	-2,88	20	-29,06	19	208,11	5	16,92	9	53	5	-9
15	Hochtaunuskreis	221.334	-0,76	17	-20,93	18	229,59	10	17,08	10	55	6	-9
16	Landkreis Hersfeld- Rotenburg	132.736	-0,12	9	-3,29	11	280,97	19	20,91	18	57	15	-1
16	Odenwaldkreis	99.141	-0,44	13	-5,42	14	244,16	13	19,69	17	57	16	0
18	Rheingau-Taunus-Kreis	183.444	-0,83	18	-31,79	20	250,72	16	15,51	6	60	18	0
19	Main-Taunus-Kreis	214.915	-3,59	21	-117,23	21	232,21	12	17,28	11	65	3	-16
20	Vogelsbergkreis	119.059	-0,46	14	-3,80	13	281,58	20	21,57	21	68	17	-3
21	Landkreis Waldeck- Frankenberg	171.130	-1,34	19	-19,31	17	273,09	18	21,09	19	73	8	-13

⁹ Quelle: Vierteljährliche Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1997, Hessisches Statistisches Landesamt

6. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)

§ 1 Zuständige Behörde ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofs heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlaß für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüfetes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Absatz 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht (1) ¹Jede der in § 4 Absatz 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Absatz 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Läßt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Absatz 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten läßt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlußbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlußbericht zusammengefaßt. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlußorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluß eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekanntzugeben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Absatz 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (Allg-VwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Absatz 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Diensts gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

7. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -, Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt,
Telefax: 0 61 51/381 255

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Helmut Würsching, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter, Projektleitung, Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsrat z.A., Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

André Schellenberg, Verwaltungsangestellter, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 231

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254