



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

---

K.80.14.01

**184. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2015: Großstädte"  
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler  
Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht  
für die  
Landeshauptstadt Wiesbaden**

7. April 2016

**184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung  
kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**im Auftrag  
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**

**Schlussbericht  
für die Stadt Wiesbaden**

---

**PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft  
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft  
66113 Saarbrücken**

**Sitz der Gesellschaft ist Frankfurt am Main.  
Handelsregister: Frankfurt am Main HRB 44845  
erik.hersemann@de.pwc.com  
www.pwc.de**

**Stand: 7. April 2016**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse</b>	<b>1</b>
1.1 Finanzielle Ausgangslage	1
1.2 Stabilisierung der kommunalen Haushalte	2
1.3 Weitere Feststellungen	6
<b>2. Auftrag und Prüfungsverlauf</b>	<b>9</b>
<b>3. Zusammenfassender Bericht</b>	<b>11</b>
<b>4. Entwicklung und Struktur</b>	<b>12</b>
<b>5. Haushalts- und Rechnungswesen</b>	<b>13</b>
5.1 Organisation	13
5.2 Ausgestaltung der Haushalte	14
5.3 Stand der Arbeiten an den Jahresabschlüssen	18
5.4 Untersuchung ausgewählter Aspekte des Haushalts- und Rechnungswesens	19
<b>6. Städtische Finanzen</b>	<b>22</b>
6.1 Haushaltslage	22
6.2 Ergebnisanalyse	26
6.2.1 Analyse der Ergebnisplanung	26
6.2.2 Analyse der Produktbereiche	31
6.2.3 Analyse der Erträge	35
6.2.4 Analyse der Aufwendungen	49
6.3 Bilanzanalyse	51
6.3.1 Bilanzpositionen im Überblick	51
6.3.2 Ausgewählte Bilanzkennzahlen	52
6.4 Analyse der Verbindlichkeiten	57
<b>7. Stabilisierung der kommunalen Haushalte</b>	<b>66</b>
7.1 Konsolidierungsbedarf	66
7.2 Haushaltssicherung und Konsolidierungsmanagement	69
7.2.1 Haushaltssicherungskonzept	69
7.2.2 Konsolidierungsmanagement	72
7.3 Anpassung der Realsteuerhebesätze	72
7.4 Zusammenfassende Darstellung	74
<b>8. Analyse ausgewählter kommunaler Leistungen</b>	<b>76</b>
8.1 Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung	76
8.2 Erziehungshilfen	86
8.2.1 Vorbemerkungen zu den Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII	86
8.2.2 Analyse der Transferleistungen	88

8.2.3	Zugangssteuerung .....	97
8.2.4	Fallsteuerung.....	99
8.2.5	Kostensatzsteuerung .....	99
8.2.6	Angebotssteuerung .....	106
8.2.7	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale im Aufgabenbereich Erziehungshilfen .....	116
8.3	Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege .....	118
8.3.1	Angebotsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder .....	119
8.3.2	Service und Elternbeiträge .....	122
8.3.3	Auswirkungen auf den städtischen Haushalt .....	128
8.3.4	Bedarfsplanung für Kindertagesstätten.....	133
8.3.5	Kindertagespflege .....	135
8.4	Aufgabenkritik der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII .....	138
8.5	Schulträgeraufgaben .....	143
8.6	Kulturförderung .....	153
8.7	Sportförderung und Bäderbetriebe.....	163
8.8	Volkshochschule.....	167
8.9	Wirtschaftsförderung und Tourismus.....	169
8.10	Bürgerservice.....	170
8.11	Analyse Verwaltungsimmobilien und Reinigungs- und Hausmeisterdienste.....	174
8.12	Abwasserentsorgung und Friedhofswesen .....	176
8.13	Modellfamilie .....	182
<b>9.</b>	<b>Wirtschaftliche Betätigung.....</b>	<b>184</b>
9.1	Umfang der wirtschaftlichen Betätigung .....	184
9.2	Prüfungsrechte .....	192
9.3	Beteiligungsverwaltung/ -steuerung .....	194
9.3.1	Organisation von Beteiligungsverwaltung/ -steuerung .....	194
9.3.2	Beteiligungsverwaltung.....	196
9.3.3	Steuerung der Beteiligungen durch die Beteiligungsverwaltung .....	199
9.4	Kommunaler Gesamtabschluss .....	202
9.4.1	Grundlagen der Gesamtabschlusserstellung.....	202
9.4.2	Zeitpunkt der erstmaligen Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses .....	203
9.4.3	Projektierung der Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses .....	204
9.4.4	Vergleichende Darstellung der Gesamtabschlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden .....	206
<b>10.</b>	<b>Rechtmäßigkeit.....</b>	<b>209</b>
10.1	Haushalte und Jahresabschlüsse.....	209
10.2	Kommunalaufsicht.....	214

10.3	Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung .....	215
10.3.1	Umgang mit Empfehlungen aus der 163. Vergleichenden Prüfung .....	215
10.3.2	Ergänzende Betrachtungen der Korruptionsvorbeugung.....	219
10.4	Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionen.....	222
<b>11.</b>	<b>Nachschau .....</b>	<b>226</b>
<b>12.</b>	<b>Schlussbemerkung.....</b>	<b>235</b>

**Anlagenband für die geprüften Städte des Vergleichs**

## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen .....	3
Ansicht 2: Strukturkennzahlen der Großstädte zum Stichtag 31. Dezember 2014 .....	12
Ansicht 3: Aufbau Kämmerei und Kassen- und Steueramt .....	13
Ansicht 4: Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen) .....	19
Ansicht 5: Beurteilung der Haushaltslage der Stadt Wiesbaden in den Jahren 2010 bis 2014 anhand mehrerer Komponenten .....	24
Ansicht 6: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage .....	25
Ansicht 7: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2014.....	26
Ansicht 8: Abweichungsanalyse für die Summe der ordentlichen Erträge und Finanzerträge der Stadt Wiesbaden (Ist zu Plan) für die Jahre 2007 bis 2014.....	27
Ansicht 9: Abweichungsanalyse für die Summe der ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen der Stadt Wiesbaden (Ist zu Plan) für die Jahre 2007 bis 2014 .....	28
Ansicht 10: Treffsicherheit der Ergebnisplanung.....	29
Ansicht 11: Trendanalyse für die ordentlichen Erträge und Finanzerträge der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2007 bis 2017 .....	30
Ansicht 12: Trendanalyse für die ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2007 bis 2017 .....	30
Ansicht 13: Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung .....	31
Ansicht 14: Produktbereichsplan .....	32
Ansicht 15: Ergebnisse der Produktbereiche 1 bis 15 je Einwohner im Jahr 2014.....	33
Ansicht 16: Ergebnis des Produktbereichs 16 je Einwohner im Jahr 2014.....	34
Ansicht 17: Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2010 bis 2014 .....	35
Ansicht 18: Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Erträge in den Jahren 2010 bis 2014 .....	36
Ansicht 19: Hebesätze und Realsteueraufkommen im Jahr 2014.....	37
Ansicht 20: Struktur der Gewerbesteuererträge im Jahr 2014.....	38
Ansicht 21: Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft je Einwohner im Jahr 2014 .....	41
Ansicht 22: Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern im Jahr 2014.....	42
Ansicht 23: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2010 bis 2014 .....	43
Ansicht 24: Auswirkungen der KFA-Reform auf die geplanten Zuweisungen und Umlagen der kreisfreien Städte im Jahr 2016 .....	45
Ansicht 25: Vergleich der FAG-relevanten Finanzmittel je Einwohner für das Jahr 2016 nach neuer und alter KFA-Systematik.....	46
Ansicht 26: Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2014 .....	47
Ansicht 27: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2010 bis 2014 .....	48
Ansicht 28: Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen in den Jahren 2010 bis 2014.....	49
Ansicht 29: Wesentliche Aufwandsquoten für das Jahr 2014 .....	50
Ansicht 30: Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen der Stadt Wiesbaden von 2007 bis 2014.....	51
Ansicht 31: Entwicklung der Anlagenintensität der Jahre 2010 bis 2014 .....	52
Ansicht 32: Entwicklung des Anlagendeckungsgrads der Jahre 2010 bis 2014.....	53
Ansicht 33: Erläuterung ausgewählter Bilanzkennzahlen .....	54
Ansicht 34: Entwicklung der Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquote .....	55

Ansicht 35: Zusammensetzung der Verbindlichkeiten .....	57
Ansicht 36: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Großstädte und ihrer wesentlichen Aufgabenträger im Jahr 2013.....	58
Ansicht 37: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014.....	59
Ansicht 38: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Kassenkredite) in den Jahren 2010 bis 2014.....	60
Ansicht 39: Fristenkongruenz von Kredittilgung und Abschreibung.....	61
Ansicht 40: Zinsaufwendungen je Einwohner in den Jahren 2010 bis 2014 .....	61
Ansicht 41: Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2014.....	62
Ansicht 42: Höchstbeträge der gemäß Haushaltssatzungen genehmigten und unterjährig aufgenommenen Kassenkredite der Stadt Wiesbaden 2010 bis 2014 .....	63
Ansicht 43: Simulation der Zinsaufwendungen für Kassenkredite bei einer angenommenen Zinssteigerung auf Basis des Jahres 2014 .....	64
Ansicht 44: Geplante ordentliche Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2018 .....	66
Ansicht 45: Rechnerische strukturelle Verschuldung für die Jahre 2014 bis 2018.....	68
Ansicht 46: Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden: Deckblatt.....	69
Ansicht 47: Auszug aus dem Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden: Seite 22, Ausblick. ....	69
Ansicht 48: Ergebnisverbesserungspotenziale aus einer Hebesatzanpassung für die Realsteuern .....	73
Ansicht 49: Rechnerischer ergebnisneutraler Hebesatz der Grundsteuer B für das Jahr 2014.....	74
Ansicht 50: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Wiesbaden .....	76
Ansicht 51: Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2014 .....	77
Ansicht 52: Verteilung der VZÄ auf die finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014 .....	78
Ansicht 53: Finanzstatistische Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner zum 30. Juni 2014.....	79
Ansicht 54: Kennzahlenbetrachtung der VZÄ in den Aufgabenbereichen der finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung der Stadt Wiesbaden zum 30. Juni 2014 .....	80
Ansicht 55: Kennzahlenvergleich der Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014 .....	81
Ansicht 56: Ist-Entgelt- und Besoldungsstruktur der Allgemeinen Verwaltung in der Stadt Wiesbaden zum 30. Juni 2014 .....	82
Ansicht 57: Kennzahlenvergleich für die Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2014.....	83
Ansicht 58: Durchschnittsalter der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014 .....	84
Ansicht 59: Ausscheiden durch Renteneintritt der Stadt Wiesbaden bis zum Jahr 2025 .....	85
Ansicht 60: Erziehungshilfen des SGB VIII .....	86
Ansicht 61: Gemeldete Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung der Jahre 2010 bis 2014 .....	87
Ansicht 62: Arten der Steuerung im Bereich Hilfen zur Erziehung.....	87
Ansicht 63: Daten zum soziodemographischen Umfeld.....	89
Ansicht 64: Transferleistungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014 ...	90
Ansicht 65: Transferaufwendungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) nach Hilfguppen für das Jahr 2014 .....	91

Ansicht 66: Transferaufwendungen für stationäre Hilfen je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) und Anteil der stationären Hilfen an allen Hilfen der Jahre 2010 bis 2014.....	92
Ansicht 67: Laufende Fälle je 10.000 Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) im Jahr 2014 nach Hilfegruppen .....	93
Ansicht 68: Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen .....	93
Ansicht 69: Hilfedichte aller Erziehungshilfen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014.....	94
Ansicht 70: Pflegequote - Anteil Heimerziehung an der Summe der Fälle aus Vollzeitpflege § 33 und Heimerziehung § 34 (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014) .....	94
Ansicht 71: Anzahl laufender Fälle je 10.000 Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014 der Stadt Wiesbaden .....	98
Ansicht 72: Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze im Vergleich .....	102
Ansicht 73: Beispielrechnung der Auswirkung von Veränderung der Jahresarbeitszeit.....	104
Ansicht 74: Zusammensetzung der gesichteten Fallakten nach Anlass der Hilfe.....	108
Ansicht 75: Mittelwert des Schweregrads der gesichteten Fallakten .....	109
Ansicht 76: Durchschnittliche Dauer der gesichteten Fallakten in Jahren nach Anlass der Hilfe .....	109
Ansicht 77: Durchschnittliche Dauer der gesichteten Fallakten in Jahren nach Schweregraden .....	110
Ansicht 78: Zusammenfassung der Fallaktenanalyse (alle Städte) .....	110
Ansicht 79: Fallaktenauswertung nach Anlass der Hilfe in der Stadt Wiesbaden .....	111
Ansicht 80: Fallaktenauswertung nach Schweregrad bei Aktenkundigkeit in der Stadt Wiesbaden.....	112
Ansicht 81: Mögliche wesentliche Erhebungsmerkmale (Erziehungshilfen) .....	114
Ansicht 82: Mögliche wesentliche Kennzahlen (Erziehungshilfen) .....	115
Ansicht 83: Ergebnisverbesserungspotenziale Hilfen zur Erziehung .....	117
Ansicht 84: Anteil der Aufwendungen der Kindertagesbetreuung an den Gesamtaufwendungen der Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 .....	119
Ansicht 85: Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Wiesbaden nach Trägerschaft.....	120
Ansicht 86: Belegte Plätze nach Betreuungsform im Jahr 2014 .....	121
Ansicht 87: Beanspruchte Betreuungszeit in Einrichtungen städtischer und freier Trägerschaft in der Stadt Wiesbaden.....	122
Ansicht 88: Struktur der Elternbeiträge nach Betreuungsangeboten für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich .....	124
Ansicht 89: Drittelregelung: Anteil der Erträge durch Elternbeiträge an den Aufwendungen aus der Vorhaltung städtischer Kindertagesstätten in der Stadt Wiesbaden.....	126
Ansicht 90: Beitragsstruktur der städtischen und freien Träger in der Stadt Wiesbaden .....	127
Ansicht 91: Tageseinrichtungen für Kinder: Ordentliche Jahresfehlbetrag je belegtem Platz .....	129
Ansicht 92: Vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 2014.....	130
Ansicht 93: Eingesetzte Instrumente im Rahmen der Bedarfsplanung für Kindertagesstätten .....	134
Ansicht 94: Entwicklung der in Tagespflege betreuten Kinder im Vergleich .....	136
Ansicht 95: Tagespflege in der Stadt Wiesbaden: Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Prüfungszeitraum .....	137
Ansicht 96: Tagespflege: Ordentlicher Jahresfehlbetrag je belegtem Platz im Prüfungszeitraum .....	138
Ansicht 97: Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für das Jahr 2014 .....	140
Ansicht 98: Instrumente zur Steuerung in der Eingliederungshilfe – Ausprägung im Vergleich .....	142
Ansicht 99: Entwicklung der Schülerzahlen in den Jahren 2010 bis 2014 in der Stadt Wiesbaden im Vergleich.....	144



Ansicht 100: Schulen der Großstädte nach Schulformen im Jahr 2014.....	145
Ansicht 101: Bruttogrundfläche in m <sup>2</sup> je Schüler im Schuljahr 2014/2015.....	146
Ansicht 102: Finanzielle Darstellung der Schulträgeraufgabe für die Stadt Wiesbaden in den Jahren 2010 bis 2014 .....	147
Ansicht 103: Aufwendungen der Schulträgerschaft nach Schulform je Schüler im Jahr 2014.....	149
Ansicht 104: Entwicklung der Bruttogrundfläche je Schüler von 2015 bis 2020 für die Stadt Wiesbaden	152
Ansicht 105: Villa Clementine Literaturhaus Wiesbaden. Aufnahme vom 2. Juli 2015. ....	153
Ansicht 106: Staatstheater Wiesbaden. ....	153
Ansicht 107: Stadtbibliothek der Stadt Wiesbaden. ....	153
Ansicht 108: Schaufenster Stadtmuseum.....	153
Ansicht 109: Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner in standardisierten Kultursegmenten für das Jahr 2014 im Vergleich.....	154
Ansicht 110: Entwicklung der standardisierten Kultursegmente in der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014 .....	155
Ansicht 111: Analyse der Museumslandschaften für das Jahr 2014 im Vergleich.....	156
Ansicht 112: Analyse der Theaterbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich.....	157
Ansicht 113: Analyse der Bürgerhäuser für das Jahr 2014 im Vergleich .....	158
Ansicht 114: Analyse der Musikförderung für das Jahr 2014 im Vergleich .....	159
Ansicht 115: Analyse der Bibliotheken für das Jahr 2014 im Vergleich .....	160
Ansicht 116: Analyse Tierparks und Zoos im Vergleich.....	161
Ansicht 117: Analyse der Tierparks und Zoos für das Jahr 2014 im Vergleich.....	161
Ansicht 118: Weitere kulturelle Mittel im Vergleich für die Jahre 2010 und 2014 .....	162
Ansicht 119: Analyse der Maßnahmen zur Kulturförderung für das Jahr 2014 im Vergleich.....	163
Ansicht 120: Entwicklung des ordentlichen Fehlbetrags je Einwohner im Bereich der Sportförderung für die Jahre 2010 bis 2014 der Stadt Wiesbaden .....	165
Ansicht 121: Analyse des Aufgabenbereichs Sportförderung für das Jahr 2014 im Vergleich.....	165
Ansicht 122: Detaillierte Entwicklung des Zuschusses an den Bäderbetrieb „mattiaqua“ in den Jahren 2010 bis 2014 .....	166
Ansicht 123: Analyse der Bäderbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich .....	167
Ansicht 124: Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2014 im Vergleich .....	168
Ansicht 125: Analyse der Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung und Tourismus für das Jahr 2014 im Vergleich .....	169
Ansicht 126: Außenansicht des zentralen Bürgerbüros der Stadt Wiesbaden, Aufnahme vom 02. Juli 2015 .....	170
Ansicht 127: Inneneingang des zentralen Bürgerbüros der Stadt Wiesbaden, Aufnahme vom 02. Juli 2015 .....	170
Ansicht 128: Angebotene Leistungen des Bürgerservice der Städte im Vergleich .....	171
Ansicht 129: Wöchentliche Öffnungszeiten im Vergleich für das Jahr 2014 .....	172
Ansicht 130: Analyse des Bürgerservice der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2014 .....	173
Ansicht 131: Analyse des Bürgerservice der Städte im Vergleich für das Jahr 2014.....	174
Ansicht 132: Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2014 für die Abwasserentsorgung .....	178
Ansicht 133: Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2013 für das Friedhofswesen .....	180
Ansicht 134: Ergebnisse und Kostendeckungsgrade der Abwasserentsorgung und des Friedhofswesens 2010 bis 2014 .....	181
Ansicht 135: Gebühren, Beiträge und Realsteuern der Modellfamilie für das Jahr 2014 .....	183

Ansicht 136: Zahl der mindestens maßgeblichen Beteiligungen der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2013 .....	185
Ansicht 137: Darstellung der finanziellen Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2013 .....	186
Ansicht 138: Darstellung der finanziellen Bedeutung der Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013 .....	187
Ansicht 139: Aggregierte Jahresabschlussdaten der wesentlichen Aufgabenträger im Vergleich für das Jahr 2013 .....	188
Ansicht 140: Ausgliederungsquoten 2013 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand).....	189
Ansicht 141: Wesentliche finanzielle Auswirkungen der Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden auf die städtische Ergebnisrechnung 2013 .....	190
Ansicht 142: Entwicklung ausgereicherter städtischer Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen in den Jahren 2010 bis 2014 im Vergleich.....	191
Ansicht 143: Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte .....	193
Ansicht 144: Organisatorische Rahmenbedingungen der Beteiligungsverwaltung/ -steuerung.....	195
Ansicht 145: Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Großstädten.....	196
Ansicht 146: Beschlussfassung und öffentliche Auslegung der Beteiligungsberichte 2010 bis 2013.....	198
Ansicht 147: Beteiligungsbericht 2013: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO .....	199
Ansicht 148: Instrumente zur Beteiligungssteuerung im Vergleich.....	201
Ansicht 149: Haushaltsjahr für die erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabschlusses .....	204
Ansicht 150: Vergleichende Darstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden .....	207
Ansicht 151: Erstellungsprozess für den Doppelhaushalt 2014/2015.....	209
Ansicht 152: Fristenüberschreitung bei Vorlage, Genehmigung sowie öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014.....	211
Ansicht 153: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen).....	213
Ansicht 154: Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung definierte Mindeststandards und Handlungsbedarfe zur Korruptionsvorbeugung in der Stadt Wiesbaden .....	217
Ansicht 155: Vorgehensskizze zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen .....	223
Ansicht 156: Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ in der Stadt Wiesbaden .....	226
Ansicht 157: 132. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung .....	230
Ansicht 158: Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“ in der Stadt Wiesbaden.....	230
Ansicht 159: 148. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung .....	234

## **Anhang**

Anlage 1: Entwicklung und Struktur

Anlage 2: Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014

Anlage 3: Zuordnung der betrachteten Kostenstellen der Stadt Wiesbaden zu den Aufgabenbereichen

Anlage 4: Verteilung der VZÄ auf die Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Inneren Verwaltung zum 30. Juni 2014

## 1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

### 1.1 Finanzielle Ausgangslage

#### Haushaltslage (Kapitel 6.1, Seite 22 ff.)

Im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung wurde die finanzielle Situation der Städte im Prüfungszeitraum untersucht. Zusammenfassend wurde für die Stadt Wiesbaden die Feststellung getroffen, dass der Haushalt im Prüfungszeitraum stabil war. Die Stadt verfügte über ausreichende Rücklagen zum Ausgleich der entstandenen Haushaltsdefizite. Sie hat grundsätzlich die Aufgabe, ihren Haushalt nachhaltig auszugleichen. Hierfür ist auch zukünftig – unter Berücksichtigung der vorhandenen Rücklagen – jährlich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vergleiche § 92 Absatz 3 und 4 HGO<sup>1</sup>) anzustreben.

Eine sachgerechte Steuerung der städtischen Finanzen ist nur auf Basis gesicherter Finanzdaten und valider Entscheidungsgrundlagen möglich. Vor diesem Hintergrund ist die rechtzeitige Aufstellung der Jahresabschlüsse von besonderer Bedeutung. Auf eine fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse gemäß § 112 Absatz 9 HGO ist daher hinzuwirken. Die Aufstellung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 erfolgte form-, aber nicht fristgerecht. Der Jahresabschluss 2013 wurde fristgerecht aufgestellt. Der Jahresabschluss 2014 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Juli 2015, und damit nicht fristgerecht aufgestellt.

#### Konsolidierungsbedarf (Kapitel 7.1, Seite 66 ff.)

Für die Stadt Wiesbaden wurde im Prüfungszeitraum eine stabile Haushaltslage festgestellt. Die Stadt wies allerdings in drei der fünf Haushaltsjahre Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis auf, die nur über die Inanspruchnahme der bestehenden Rücklage für den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses kompensiert werden konnten. Auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung ging die Stadt Wiesbaden teilweise von ordentlichen Fehlbeträgen aus.

Die Stadt Wiesbaden gab in ihrer Haushaltsplanung insgesamt einen positiven finanziellen Ausblick auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017. Die Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnisse sollen sich demnach im betrachteten Zeitraum sukzessive verbessern. Zunächst plante die Stadt in den Jahren 2015 und 2016 mit ordentlichen Fehlbeträgen. Für das Haushaltsjahr 2017 wurde wieder von einem positiven ordentlichen Ergebnis ausgegangen. Über den dreijährigen Betrachtungszeitraum ergab sich ein kumulierter ordentlicher Fehlbetrag, der rechnerisch vollständig durch die zum Ende des Prüfungszeitraums vorhandenen Rücklagen ausgeglichen werden kann.

Die Stadt Wiesbaden steht vor der Aufgabe, ihren Haushalt auch zukünftig, unter Berücksichtigung der bestehenden Rücklagen, ausgeglichen zu gestalten. Dabei sollte die Stadt gerade die derzeitigen konjunkturell guten Jahren nutzen, um weiterhin eine angemessene Rücklage für Jahre mit geringeren Erträgen vorzuhalten. Nur so bestehen auch in konjunkturell schlechten Zeiten weiterhin Handlungsspielräume im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung.

---

<sup>1</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(3) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn  
1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder  
2. der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.  
(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn  
1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder  
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder  
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.  
Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.  
(Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.)

## **Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 6.2.3 , Seite 44 ff.)**

Den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden werden gemäß § 1 Absatz 1 FAG 2007 im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs Geldmittel durch das Land zur Verfügung gestellt, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Mit Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Hessische Staatsgerichtshof auf die Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt.<sup>2</sup> Daraufhin wurde der Kommunale Finanzausgleich in Hessen (KFA) ab dem 1. Januar 2016 grundlegend neu geordnet.

Durch die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs wird die Stadt Wiesbaden laut Planungsdaten des Hessischen Ministeriums der Finanzen für das Jahr 2016 zusätzliche Finanzmittel des Landes in Höhe von 12,6 Millionen € (Planungsdaten) erhalten.

## **1.2 Stabilisierung der kommunalen Haushalte**

### **Konsolidierungsmanagement (Kapitel 7.2.2, Seite 72 ff.)**

Für die Stadt Wiesbaden bestand zum Prüfungszeitpunkt kein primärer oder sekundärer Konsolidierungsbedarf. Dennoch war die Stadt innerhalb des Prüfungszeitraums aufgrund unausgeglichener Haushalte und aufsichtsrechtlicher Auflagen zur Genehmigung der Haushaltssatzungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet. In den betroffenen Haushaltsjahren wurden jeweils Doppelhaushalte aufgestellt. Rechnerisch reichten die Rücklagen zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses zum Aufstellungszeitpunkt nicht mehr aus, um für beide Haushaltsjahre einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Stadt Wiesbaden stellte dementsprechend in den Jahren 2011 und 2013 Haushaltssicherungskonzepte auf bzw. schrieb diese fort.

Je nach Konsolidierungsbedarf haben die Städte aus den vorhandenen Konsolidierungsmöglichkeiten ein Konsolidierungsprogramm zu erstellen, welches, unter Berücksichtigung politischer Schwerpunktsetzung der kommunalen Entscheider, eine dauerhaft stabile Finanzlage sicherstellt. Das erstellte Haushaltssicherungskonzept ist in diesem Zusammenhang, mit der Festlegung eines Zeitrahmens und eines Maßnahmenplanes zur Stabilisierung des kommunalen Haushalts, ein elementarer Bestandteil des Konsolidierungsmanagements. Auf Grundlage der im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung getroffenen Feststellungen waren in der Stadt Wiesbaden die Rahmenbedingungen für ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement vorhanden. Im Prüfungszeitraum bestand in den Jahren 2011 und 2013 für die Stadt Wiesbaden die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Die im Haushaltssicherungskonzept angegebenen Maßnahmen hatten häufig den Charakter von Prüfaufträgen und beinhalteten keine konkreten Umsetzungsschritte. Insofern war eine Beurteilung hinsichtlich der Einflussnahme auf den städtischen Haushalt nicht möglich. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, bei Vorlage der Voraussetzungen, ihr Haushaltssicherungskonzept am aktuellen Konsolidierungsbedarf orientiert aufzustellen und Konsolidierungsmaßnahmen unter Angabe von prognostizierten Konsolidierungsbeiträgen anzugeben.

Die Stadt sollte darüber hinaus bei der Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten eine Erfolgskontrolle für die festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen durchführen und dokumentieren. Wir empfehlen im Rahmen eines Berichtswesens der Stadtverordnetenversammlung über den Umsetzungsstand des Haushaltssicherungskonzepts und seiner wesentlichen Maßnahmen zu berichten.

### **Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen**

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gewähren die Städte ihren Bürgern neben den gesetzlichen Pflichtleistungen auch kommunale Leistungen auf freiwilliger Basis. Die Städte stellen ihren Bürgern dabei regelmäßig öffentliche Einrichtungen zur Verfügung, die in erster Linie für sportliche und kulturelle Zwecke genutzt werden. Die durch die Städte zu finanzierenden Ersatzinvestitionen, Instandhaltungen sowie Kostenübernahmen für die Unterhaltung der Einrichtungen stellen eine erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte dar. Sofern ein Haushaltsausgleich durch die Städte nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden kann, ist nach unserem Ermessen eine Anpassung bzw. Reduzierung bestehender Standards und eine damit einhergehende Kostenreduzierung bzw. Ergebnisverbesserung unumgänglich. Nur im Falle eines ausgeglichenen Haushalts wird der jährliche Ressourcenverbrauch vollständig durch

---

<sup>2</sup> Vergleiche Urteil des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen zum Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 21. Mai 2013, Az. P.St. 2361.

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht für die Stadt Wiesbaden

die heutigen Generationen ausgeglichen. Die Bürger, die heute den Nutzen aus den Dienstleistungen der Städte ziehen, sollen auch die daraus resultierenden Aufwendungen tragen.

Im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung wurden ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche hinsichtlich etwaiger Ergebnisverbesserungspotenziale bzw. bestehender Haushaltsbelastungen durch die Leistungserbringung untersucht. Diese werden in Ansicht 1 dargestellt. Die detaillierten Feststellungen und weitere Erläuterungen zu den einzelnen Positionen der Konsolidierungsrechnung sind den angegebenen Kapiteln in der rechten Tabellenspalte zu entnehmen.

Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen			
Stadt Wiesbaden	Haushaltsjahr 2014		Kapitel
Ergebnisverbesserungspotenziale	Ergebnisverbesserungspotenzial	Alternative Anpassung der Grundsteuer B in Prozentpunkten	
Realsteuern: Anhebung der Hebesätze auf den Referenzwert im Vergleich			
Grundsteuer A	133.525 €	1	7.3 (Seite 72 f.)
Grundsteuer B	39.953.016 €	325	7.3 (Seite 72 f.)
Gewerbesteuer	11.450.800 €	93	7.3 (Seite 72 f.)
Erziehungshilfen (SGB VIII)	-	-	8.2.7 (Seite 116 ff.)
Kindertageseinrichtungen (rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial durch eine Kostenbeteiligung über Elternbeiträge in Höhe eines Drittels der Gesamtaufwendungen)	8.771.682 €	71	8.3.2 (Seite 122 ff.)
<b>Summe der dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale</b>	<b>60.309.023 €</b>	<b>491</b>	
<b>Belastung des Haushalts 2014 durch ausgewählte kommunale Leistungen</b>	<b>Belastung des ordentlichen Ergebnisses 2014</b>	<b>Anpassung der Grundsteuer B zum ergebnisneutralen Ausgleich der Haushaltsbelastungen in Prozentpunkten</b>	
Kultur	39.344.862 €	320	8.6 (Seite 153 ff.)
Sport und Bäderbetrieb	19.107.935 €	156	8.7 (Seite 163 f.)
Volkshochschule	2.185.308 €	18	8.8 (Seite 167 ff.)
Wirtschaftsförderung und Tourismus	1.116.880 €	9	8.9 (Seite 169 f.)
<b>Summe der dargestellten Haushaltsbelastungen</b>	<b>61.754.986 €</b>	<b>502</b>	

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 1: Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen

Für die Stadt Wiesbaden ermittelten wir unmittelbare Ergebnisverbesserungspotenziale<sup>3</sup> in Höhe von 60,3 Millionen € durch eine Anpassung der Realsteuerhebesätze und der Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen. Um die dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale im Jahr 2014 alternativ über zusätzliche Erträge aus der Grundsteuer B auszugleichen, wäre diese um 491 Prozentpunkte anzuheben gewesen.

Zum Ende des Prüfungszeitraums bestand für die Stadt Wiesbaden kein primärer oder sekundärer Konsolidierungsbedarf. Gleichwohl plante die Stadt für die Jahre 2015 und 2016 mit negativen ordentlichen Ergebnissen. Lediglich für das Jahr 2017 wurde ein positives ordentliches Ergebnis geplant. Durch die geplanten Ergebnisse der Jahre 2015 bis 2017 würde sich die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses um 22,1 Millionen € auf 43,6 Millionen € reduzieren. Wir weisen darauf hin, dass die Stadt Wiesbaden aufgefordert ist, in konjunkturrell guten Jahren mit hohen Gewerbesteuererträgen Rücklagen für weniger gute Jahre aufzubauen bzw. bestehende Rücklagen in ihrer Substanz zu erhalten. Nur so bestehen auch in konjunkturrell schwächeren Zeiten weiterhin Handlungsspielräume im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung.

Die weiteren im Rahmen der Vergleichenden Prüfung betrachteten kommunalen Aufgaben führten insgesamt zu Belastungen des Ergebnishaushalts 2014 in Höhe von 61,8 Millionen €. Um die bestehenden Haushaltsbelastungen auszugleichen, wäre eine Anpassung der Grundsteuer B um 502 Prozentpunkte erforderlich gewesen.

Sofern für die Stadt Wiesbaden zukünftig aufgrund veränderter Rahmenbedingungen eine Konsolidierungsbedürftigkeit des Haushalts bestehen sollte, wäre die Stadt angehalten zu prüfen, inwieweit der bisherige Umfang der analysierten kommunalen Leistungen, unter Berücksichtigung der gesetzlichen oder vertraglich eingegangenen Verpflichtungen, reduziert werden kann. Insbesondere sollte die Stadt hinterfragen, ob sie sich Aufgaben, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet ist, im bestehenden Umfang leisten kann, eine wirtschaftlichere Leistungserbringung möglich ist bzw. eine alternative Finanzierung der Leistungserbringung durch angemessene Nutzungsentgelte erfolgen kann. Andernfalls wären die bestehenden kommunalen Leistungen durch die Bürger im Sinne einer Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B bis zur Höhe eines ausgeglichenen Haushalts zu refinanzieren. Nur so wäre ein nachhaltiges Verwaltungshandeln im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit gewährleistet.

Städte mit konsolidierungsbedürftigen Haushalten stehen somit vor der Aufgabe, eine grundlegende Zielplanung im Sinne der kommunalpolitischen Handlungsschwerpunkte zu erarbeiten. Hiermit soll festgelegt werden, welche Ziele neben den gesetzlichen Aufgaben für die Städte im Mittelpunkt stehen. Auf Basis dieser Festlegung kann eine zielgerichtete gemeindespezifische Ausgestaltung einzelner Konsolidierungsfelder vorgenommen werden. Die Städte sind im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich frei, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts zu wählen.

Im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung wurde die Verwaltung danach untersucht, inwiefern sie rechtmäßig und auf vergleichender Grundlage sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde. Sofern möglich wurden Empfehlungen zur Optimierung der Verwaltungsabläufe sowie Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt. Nachfolgend werden die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zusammenfassend erläutert.

---

<sup>3</sup> Folgende Bewertungskriterien und Besonderheiten sind bei der Betrachtung der ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale zu beachten:

- Die Ergebnisverbesserungspotenziale wurden auf Basis der uns zur Verfügung gestellten Daten der Stadt sowie unter Hinzunahme amtlicher Statistiken rechnerisch im Vergleich oder auf Basis einer Beurteilung von Einzelsachverhalten ermittelt.
- Veränderte rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen können dazu führen, dass die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale nicht oder nicht im dargestellten Umfang realisiert werden können. Dies schließt sowohl positive als auch negative Abweichungen vom ausgewiesenen Betrag ein.
- Die Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen kann je nach Komplexität des Sachverhalts und Auswirkung auf die unterschiedlichen Bereiche der Verwaltung einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen. Maßnahmenabhängig kann sich die Konsolidierungswirkung insofern zeitversetzt über mehrere Jahre entfalten.



### **Erziehungshilfen (Kapitel 8.2, Seite 86 ff.)**

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde im Aufgabenbereich der Erziehungshilfen zunächst die Entwicklung der Transferleistungen und Fallzahlen im Prüfungszeitraum vergleichend analysiert. Ergänzend wurden je Stadt Leistungs- und Entgeltvereinbarungen (inkl. Kostenkalkulationen) mit Anbietern ambulanter Hilfen analysiert, um Unterschiede, beispielsweise bei den angesetzten Personal- und Sachaufwendungen, der Jahresarbeitszeit oder bei Minderzeiten, zu ermitteln. Die strukturelle Analyse von rund 100 Fallakten abgeschlossener, stationärer Hilfen lieferte im Rahmen der örtlichen Erhebungen einen Überblick über den Zielerreichungsgrad eines Falles und die Steuerungsintensität seitens des Jugendamtes. Der Untersuchungsschwerpunkt lag somit auf den vier für eine wirkungsvolle und kostengünstige Jugendhilfe maßgeblichen Kriterien:

- Zugangssteuerung,
- Fallsteuerung,
- Angebotssteuerung und
- Kostensatzsteuerung.

Die Stadt Wiesbaden verfügte im Vergleich über die niedrigsten Steigerungsquoten der Erziehungshilfen. Ursächlich waren eine besonders fachliche Zugangssteuerung (intensives Falleingangsverfahren) sowie eine ausgeprägte Kostensatzsteuerung (hohe Fachlichkeit bei der Verhandlung von Kostensätzen). Hierzu beigetragen hat jedoch auch die kooperative Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern, die sich die Stadt über Jahre hinweg aufgebaut hat. Ergebnisverbesserungspotenziale wurden nicht ausgewiesen.

### **Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege (Kapitel 8.3, Seite 118 ff.)**

In der Stadt Wiesbaden galt gemäß der „Satzung über die Benutzung der Kindertageseinrichtungen der Landeshauptstadt Wiesbaden“ eine beitragsfreie Halbtagsbetreuung für die ersten fünf Stunden ab Beginn der Öffnungszeit für den Krippen- und Kindergartenbereich. Der Beschluss zur beitragsfreien Halbtagsbetreuung wurde letztmalig am 21. Dezember 2011 in der Stadtverordnetenversammlung gefasst. Die Beitragsfreistellung für Halbtagsplätze der Stadt Wiesbaden stellte einen über die landeseinheitlichen Vorgaben des HKJGB hinausgehenden Standard dar. Sofern die Stadt in Zukunft einen konsolidierungsbedürftigen Haushalt aufweist, empfehlen wir die Erbringung dieses zusätzlichen Standards kritisch zu hinterfragen. Darüber hinaus empfehlen wir der Stadt die durch die erweiterte Beitragsfreistellung entstehende jährliche Haushaltsbelastung zu ermitteln, um eine transparente und damit sachgerechte Entscheidungsgrundlage für die Stadtverordnetenversammlung, hinsichtlich der Beibehaltung oder Abschaffung des Standards, zu schaffen.

Im Jahr 2014 erreichten die Erträge durch Elternbeiträge einen Anteil von 13 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die städtischen Kindertageseinrichtungen. Die Stadt Wiesbaden könnte mit einer Steigerung der Elternbeiträge auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen<sup>4</sup> eine rechnerische Ergebnisverbesserung von 8,8 Millionen €<sup>5</sup> erzielen.

Im Rahmen Betriebskostenbezuschung der freien Träger von Kindertageseinrichtungen existierten in der Stadt Wiesbaden zwei unterschiedliche Vertragsmodelle. Bei Zuschussverträgen wurde eine vorab festgelegte gruppenabhängige Pauschale je Jahr gewährt (Festbetragsfinanzierung). Es erfolgte damit keine Betriebskostenabrechnung an die Stadt. Leistungsverträge wurden vor allem mit den kirchlichen Trägern, aber auch mit anderen Trägern in der Stadt Wiesbaden geschlossen. Darin wurde ein Kalkulationsbudget für die zu erbringende Leistung vereinbart und am Jahresende eine Schlussabrechnung erstellt. Einzelne in den Leistungsverträgen angewendete Pauschalbeträge, z. B. für die Gebäudeinstandhaltung, die interne Verwaltung oder die Betreuungskosten konnten aufgrund fehlender Berechnungsgrundlagen nicht nachvollzogen werden. Darüber hinaus waren die angewendeten Steigerungsquoten für die

---

<sup>4</sup> Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wird eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge in Höhe von einem Drittel der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen als angemessen angesehen. Vergleiche Kommunalbericht, Lt-Drucks. 19/2404, Abschnitt 4.5.4. (Seite 109 ff.).

<sup>5</sup> Die durch eine Erhöhung der Elternbeiträge steigenden Aufwendungen für die Übernahme der Elternbeiträge durch die Stadt gemäß § 90 SGB VIII wurden nicht in die Modellrechnung einbezogen.



Pauschalbeträge nicht zu plausibilisieren. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden ein transparentes und nachvollziehbares Berechnungsschema für die in der Modellkalkulation angesetzten Ertrags- und Aufwandspositionen zu erstellen und zu dokumentieren.

### **Ausgewählte kommunale Leistungen (Kapitel 8.6 ff., Seite 153 ff.)**

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden ausgewählte kommunale Leistungen betrachtet, die den Bürgern im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte bereitgestellt werden können. Vor diesem Hintergrund untersuchten wir die ausgewählten Leistungen Kulturförderung, Sportförderung und Bäderbetriebe, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus. Daraus ergaben sich für die Stadt Wiesbaden Haushaltsbelastungen in Höhe von 39,3 Millionen € für den Bereich Kulturförderung, 19,1 Millionen € für den Bereich Sportförderung und Bäderbetriebe, 2,2 Millionen € für den Bereich der Volkshochschule und 1,1 Millionen € für den Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus.

### **1.3 Weitere Feststellungen**

#### **Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung (Kapitel 8.1, Seite 76 ff.)**

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, wie viele Vollzeitäquivalente (VZÄ) die Städte für die den finanzstatistischen Produktgruppen 111, 121, 122 sowie 511 zuzuordnenden Aufgaben vorhielten. In der Stadt Wiesbaden wurden zum Stichtag 30. Juni 2014 in den untersuchten Aufgabenbereichen 952,3 VZÄ beschäftigt. Hieraus resultierten zurechenbare Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von 61,2 Millionen € im Haushaltsjahr 2014. Je VZÄ ergaben sich damit Personal- und Versorgungsaufwendungen für die Allgemeinen Verwaltung in Höhe von 64.326 €. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen betragen 223 € je Einwohner.

Darüber hinaus wurde die Altersstruktur der Mitarbeiter in den genannten finanzstatistischen Produktgruppen betrachtet. Bis zum Jahr 2025 werden insgesamt 26,5 Prozent (380 Mitarbeiter) der in den zugehörigen Aufgabenbereichen Beschäftigten in den Ruhestand eintreten und damit die Stadtverwaltung verlassen. Eine besondere Belastung wird die Stadt dabei in den Jahren 2021 bis 2025 treffen. Allein in diesem Zeitraum werden 13,0 Prozent (187 Mitarbeiter) altersbedingt ausscheiden. Daher ist die Stadt Wiesbaden angehalten, sich auf die Personalveränderung durch entsprechende Maßnahmen vorzubereiten und die bisherigen Bemühungen zu intensivieren. Dazu kann die Erstellung von Wissensdatenbanken durch die ausscheidenden Mitarbeiter zum Wissenstransfer an die neuen Mitarbeiter, eine Aufgabenkritik und eine verstärkte „Interkommunale Zusammenarbeit“ sowie die kurz-, mittel- und langfristige Personalplanung dienen.

#### **Schulträgeraufgaben (Kapitel 5, Seite 143 ff.)**

In der Stadt Wiesbaden lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Schulentwicklungsplan der allgemeinbildenden Schulen für die Jahre 2010 bis 2015 vor. Dieser wurde seitens der Stadtverordnetenversammlung am 24. Juni 2010 beschlossen und am 29. September 2011 durch das Hessische Kultusministerium genehmigt. Für die Beruflichen Schulen wurde ein gemeinsamer Schulentwicklungsplan mit dem Rheingau-Taunus-Kreis erstellt und am 22. November 2012 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Darüber hinaus nutzte die Stadt zur Planung des künftigen Raumbedarfs eine so genannte Schulbauliste. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die prognostizierten Schülerzahlen und damit verbundene Flächenmehr- bzw. -minderbedarfe in die Schulbauliste einzubeziehen. Anhand eines einheitlichen Raumbelungsplans könnte die Stadt den aktuellen Bestand abbilden sowie die Veränderungen bedarfsgerecht analysieren und dokumentieren.

#### **Abwasserentsorgung und Friedhofswesen (Kapitel 8.12, Seite 176 ff.)**

Die Prüfung der Gebührenhaushalte umfasste die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen. Die Stadt Wiesbaden hatte die Abwasserentsorgung im Prüfungszeitraum durch den Eigenbetrieb Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (ELW) erbracht. Das Friedhofswesen wurde im städtischen Haushalt abgebildet und wurde durch das Grünflächenamt verwaltet. Die ELW erstellte im Prüfungszeitraum für ihre Abwasserentsorgung zwei Vorkalkulationen. Die erste Vorkalkulation wurde im Jahr 2012 erstellt und berechnete die kostendeckenden Gebührensätze für die Jahre 2012 bis 2014. Die zweite Vorkalkulation wurde im Jahr 2014 erstellt und betrachtete mit dem Jahr 2015 einen einjährigen Kalkulationszeitraum. Für die Jahre 2010 und 2011 wurden keine Vorkalkulationen erstellt.

Neben den Vorkalkulationen führten die ELW im gesamten Prüfungszeitraum jährlich eine Nachkalkulation ihrer Gebührensätze durch. Die Überörtliche Prüfung hat exemplarisch die Vorkalkulation des Jahres 2014 für den Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung hinsichtlich der inhaltlichen und formellen Ausgestaltung einer Analyse unterzogen. Die Gebührenkalkulation entsprach demnach nahezu vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG.

Die Stadt Wiesbaden hatte für das Friedhofswesen im Prüfungszeitraum eine Vorkalkulation durch einen externen Dienstleister erstellen lassen. Die Vorkalkulation wurde für die Kalkulationsperiode 2013 auf Basis der Abschlussdaten der Jahre 2010 und 2011 sowie der prognostizierten Daten des Jahres 2012 erstellt. Darüber hinaus wurden keine Vorkalkulationen im Prüfungszeitraum erstellt. Nachkalkulationen wurden für das Friedhofswesen im gesamten Prüfungszeitraum nicht erstellt. Die Gebührenkalkulation für das Jahr 2013 entsprach nicht vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG.

Der Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung der Stadt Wiesbaden wies in den Jahren des Prüfungszeitraums eine Kostenunterdeckung in Höhe von 6,8 Millionen € auf. Dabei lag der Kostendeckungsgrad im Durchschnitt bei 97 Prozent. Der Gebührenhaushalt Friedhofswesen wies im Prüfungszeitraum ebenfalls mit 0,7 Millionen € eine leichte Unterdeckung auf. Die Kostendeckung lag ebenfalls bei durchschnittlich 97 Prozent.

### **Haushalts- und Rechnungswesen (Kapitel 5, Seite 13 ff.)**

Die finanzielle Abbildung der vielschichtigen und komplexen Aufgaben einer Großstadt erfordert ein ordnungsmäßiges leistungsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen. Die Vergleichende Prüfung betrachtete in diesem Zusammenhang die organisatorischen Strukturen in der Verwaltung und die Ausgestaltung der Haushalte. Hierzu wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte die Stadt Wiesbaden ihre Finanzbuchhaltung grundsätzlich zentral ausgerichtet.
- Die Stadt Wiesbaden hatte ihren Haushalt im Prüfungszeitraum nach der örtlichen Organisation gliedert. Die Ausgestaltung des Haushalts war an der Dezernatsstruktur der Stadt ausgerichtet. Eine durchgehend produktorientierte Gliederung des Haushalts war vorhanden.
- Im Haushalt der Stadt Wiesbaden waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen alle wesentlichen internen Leistungsbeziehungen über die Leistungsverrechnung abgebildet. Das durch die Stadt Wiesbaden eingesetzte System der internen Leistungsverrechnung hatte einen hohen Reifegrad und war sachgerecht.
- Die Stadt Wiesbaden stellte im Prüfungszeitraum die Finanzrechnung nach der indirekten Methode auf und wies diese im Jahresabschluss aus. Auf die gemäß § 47 Absatz 3 Satz 3 GemHVO geforderte zusätzliche Darstellung der Finanzrechnung nach der direkten Methode in einer Anlage wurde verzichtet.
- Die Stadt Wiesbaden hatte ihrem Doppelhaushalt 2014/ 2015 eine mittelfristige Ergebnis und Finanzplanung als Anlage beigefügt und einen Prognosezeitraum bis zum Jahr 2017 angelegt. Vor Beginn des Jahres 2015 wurde keine Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, mit einem erweiterten Prognosezeitraum bis zum Jahr 2018, der Stadtverordnetenversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt.
- Grundlage der Kontierung war ein modifizierter vom HMdIuS vorgegebener Kommunalen Verwaltungskontenrahmen. Dieser entsprach nicht den Vorgaben der GemHVO. Eine Ausnahmegenehmigung zur abweichenden Verwendung des modifizierten Kontenrahmens lag vor.

### **Wirtschaftliche Betätigung (Kapitel 9, Seite 184 ff.)**

Die Verlagerung kommunaler Aufgaben in Aufgabenträger des privaten und öffentlichen Rechts kommt deutlich in den Ausgliederungsquoten der Stadt Wiesbaden zum Ausdruck. 33 Prozent des Eigenkapitals von Stadt und Beteiligungen wurden in den Beteiligungen bilanziert. In Bezug auf die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betrug die Ausgliederungsquote 73 Prozent. Die wesentlichen städtischen Beteiligungen bilanzierten zum 31. Dezember 2013 Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in Höhe von 949,4 Millionen €.

Wesentliche Belastungen für den städtischen Haushalt können sich aus Verlustübernahmen sowie laufenden Zuschusszahlungen ergeben, während Gewinnabführungen den Haushalt entlasten können. In der Stadt Wiesbaden belasteten die diesbezüglichen Finanzströme den Ergebnishaushalt 2013 mit 2,6 Millionen €. Allein die Zuschüsse an den Eigenbetrieb Mattiaqua belasteten den Ergebnishaushalt des Jahres 2013 mit 10,0 Millionen €.

#### **Rechtmäßigkeit (Kapitel 10, Seite 209 ff.)**

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen geprüft und beschlossen. Die Fristüberschreitung für die Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse lag zwischen 246 (Jahresabschluss 2010) und 31 Arbeitstagen (Jahresabschluss 2012). Der Jahresabschluss 2013 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Dezember 2015, fristgerecht beschlossen.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden eine regelmäßige Prüfung zur Aktualisierung der „Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (DVL)“ vor dem Hintergrund geänderter gesetzlicher Vorschriften im Vergabewesen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen galt die Dienstanweisung vom 29. Februar 2008 unverändert fort. Mit Wirkung zum 1. März 2015 trat jedoch das neue Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (GVBl. 25/2014 S. 121) in Kraft. Wir empfehlen u.a. die Aufnahme der gesetzlichen Neuregelungen aus dem Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz, beispielsweise zu den geänderten Vorgaben der Tariftreue und des Mindestlohns, den Interessenbekundungsverfahren oder der verbindlichen Anwendung der Muster der Hessischen Ausschreibungsdatenbank zur Durchführung eines Vergabeverfahrens.

In der Stadt Wiesbaden wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein elektronisches Vergabemanagementsystem (VMS) eingesetzt. Die Zentrale Verdingungsstelle war gemäß der Dienstanweisung mit der Führung einer gesamtstädtischen Statistik über sämtliche Vergabeverfahren beauftragt. Für die Jahre des Prüfungszeitraums wurden, getrennt nach Bauleistungen, Lieferleistungen und Dienstleistungen, teilautomatisierte Listen erstellt und fortlaufend aktualisiert. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die zentrale Dokumentation der Vergabevorgänge zu intensivieren und eine Übersicht aller Vergabevorgänge, mindestens unter Darstellung der im Bericht genannten Kriterien<sup>6</sup>, zu gewährleisten. Darüber hinaus empfehlen wir die Einführung eines elektronischen VMS, insbesondere vor dem Hintergrund der verpflichtenden elektronischen Auftragsvergabe. Die Stadt Wiesbaden untersuchte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Implementierung einer zentralen Vergabemanagementplattform.

#### **Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionen (Kapitel 10.4, Seite 222 ff.)**

Für die im Rahmen der örtlichen Erhebungen betrachteten Maßnahmen erstellte die Stadt keine Folgekostenberechnungen. Somit war der Stadtverordnetenversammlung vor Beschlussfassung keine mittelfristige Sicht auf die finanziellen Auswirkungen der zu beschließenden Maßnahme möglich. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Erstellung von Folgekostenberechnungen sowie die verpflichtende Berechnung von mittelfristigen Folgekosten. Im Rahmen einer internen Handlungsanleitung sollte festgelegt werden, welche Kostengruppen zwingend in die Berechnung einzubeziehen sind. Die Gegenüberstellung der Folgekosten verschiedener Projektvarianten in einer einheitlichen Übersicht würde zudem die Transparenz bei der Entscheidung für eine Variante erhöhen.

---

<sup>6</sup> Zu den Vergaben sollten zumindest Daten über Auftrag, Leistung, Vergabedatum, Ausschreibungsart, Auftragnehmer, Auftragswert, Mitbieter, Abrechnungswert sowie Bearbeiter des Vergabevorgangs erfasst werden.

## 2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I Seite 708) die 184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ bei den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden vorzunehmen.

Der Stadt Wiesbaden wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 11. November 2014 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der die Stadt über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 15. Juni 2015 statt. Wir prüften die Stadt Wiesbaden vor Ort in der Zeit vom 15. Juni 2015 bis zum 3. Juli 2015. Nacherhebungen fanden zwischen dem 31. August 2015 und dem 11. September 2015 statt.

Inhalt der Prüfung waren die Geschäftsbeziehungen der hessischen Großstädte zu ihren Beteiligungen, die Überprüfung der Wirksamkeit bisheriger Konsolidierungsbemühungen sowie das Management des Kommunalen Schutzschirms für die betroffenen Städte. Im Zuge der Überprüfung der Aufgabenerfüllung wurden die Tageseinrichtungen für Kinder, die Jugendhilfe sowie die Eingliederungshilfe nach SGB XII betrachtet. Daneben wurden der Personaleinsatz in der Inneren Verwaltung, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Fristeinhaltung, Korruptionsvermeidung, anlassunabhängige Untersuchungen), die Auslagerung auf externe Aufgabenträger im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung, der Arbeitsstand zum kommunalen Gesamtabschluss sowie die Nachschau vergangener Vergleichender Prüfungen im Rahmen der Prüfung betrachtet. Die Prüfung umfasste den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2014.

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke der Stadt Wiesbaden uneingeschränkt prüffähig zur Verfügung. Die in der festgelegten Frist erbetenen Auskünfte und Nachweise wurden uns vollumfänglich erteilt oder vorgelegt.

Ferner berücksichtigten wir nach § 5 Absatz 5 ÜPKKG die Berichte der Revision der Stadt Wiesbaden über die unvermuteten Kassenprüfungen der Jahre 2010 bis 2014 sowie die Prüfberichte der Jahresabschlüsse 2010 bis 2012.

Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt.

Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

- der Überörtlichen Prüfung  
Regierungsobererrat Dr. Marc Gnädinger  
(bis 31. August 2015)  
Magistratsdirektor Stefan Nickel  
(ab 1. Dezember 2015)  
Ministerialrätin Martina Geis
- der Stadt Wiesbaden  
Magistratsdirektorin Juliane Schmertmann
- des Prüfungsbeauftragten  
PricewaterhouseCoopers AG WPG  
Dipl.-Kfm. (FH) Erik Hersemann

Die Magistratsdirektorin der Stadt Wiesbaden, Frau Schmertmann, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat uns beauftragt, in diesem Bericht die Grunddaten aller an der 184. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ beteiligten Körperschaften in einem Anlagenband aufzunehmen. Der Anlagenband ist diesem Bericht beigelegt.

Die Erörterungsbesprechung fand am 2. Juli 2015 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt die Stadt Wiesbaden mit Schreiben vom 9. Dezember 2015. Die Interimsbesprechung fand am 12. Januar 2016 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 25. Februar 2016 mit Frist zur Stel-

lungnahme bis 17. März 2016 zugeleitet. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 25. Februar 2016 mit Frist zur Stellungnahme bis 17. März 2016 zugeleitet. Die Schlussbesprechung fand am 4. April 2016 statt.

Die Berechnungstabellen wurden von uns mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft EXCEL erstellt. Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen Rundungsdifferenzen in Höhe von  $\pm$  einer Einheit (€, % usw.) auftreten.

Bei allen Bezeichnungen im Prüfbericht, die auf Personen bezogen sind, meint die gewählte Formulierung beide Geschlechter, auch wenn aus Gründen der leichteren Lesbarkeit die männliche Form steht.

### **3. Zusammenfassender Bericht**

Die Ergebnisse der 184. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ werden als 28. Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs veröffentlicht. Der Bericht soll im Herbst 2016 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de) erscheinen.

## 4. Entwicklung und Struktur

Die Struktur des Stadtgebiets ist für die Einnahmepotenziale und Aufwandsbemessung der Großstädte von zentraler Bedeutung. Je größer beispielsweise die Wachstumsdynamik der Stadt, desto höher sind die aus den vereinnahmten Steuern zu erwartenden Erträge. Als Bemessungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen spielen die Einwohnerzahlen der Großstädte eine wichtige Rolle.

Darüber hinaus dienen Strukturkennzahlen als Verhältniszahlen um heterogene Strukturen der Großstädte anhand dieser Kennzahlen zu relativieren und damit eine Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten. In nachfolgender Ansicht sind ausgewählte Strukturkennzahlen für die Großstädte zusammenfassend dargestellt:

Strukturkennzahlen der Großstädte zum Stichtag 31. Dezember 2014						
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Hessen
Zahl der Stadtteile	9	46	23	19	26	-
Gemarkungsfläche in km <sup>2</sup>	122,1	248,3	106,8	44,9	203,7	21.114,9
Zahl der Einwohner zum 30. Juni 2014	150.298	709.395	193.889	119.554	274.140	6.064.595
Zahl der Einwohner zum 31. Dezember 2014	151.879	717.624	194.747	120.988	275.116	6.093.888
Bevölkerungsentwicklung zwischen 2005 und 2014	11.317	65.725	320	1.558	505	1.534
Arbeitslosenquote <sup>1)</sup>	6,5%	7,3%	9,6%	11,3%	7,3%	5,6%

1) Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt, bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen, laut Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit.  
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

### Ansicht 2: Strukturkennzahlen der Großstädte zum Stichtag 31. Dezember 2014

Ausgehend vom Vergleich der Strukturkennzahlen zeigte sich eine heterogene Struktur der Großstädte und damit unterschiedliche Ausgangslagen für den Vergleich. So bestand zum Beispiel für die Zahl der Einwohner im Jahr 2014 eine erhebliche Spannbreite von 120.988 Einwohnern in der Stadt Offenbach am Main bis zu 717.624 Einwohnern in der Stadt Frankfurt am Main. Jedoch kann die Verwendung dieser Strukturkennzahlen, insbesondere die Zahl der Einwohner, als Verhältniszahl die heterogene Struktur der Großstädte in den vergleichenden Darstellungen relativieren.

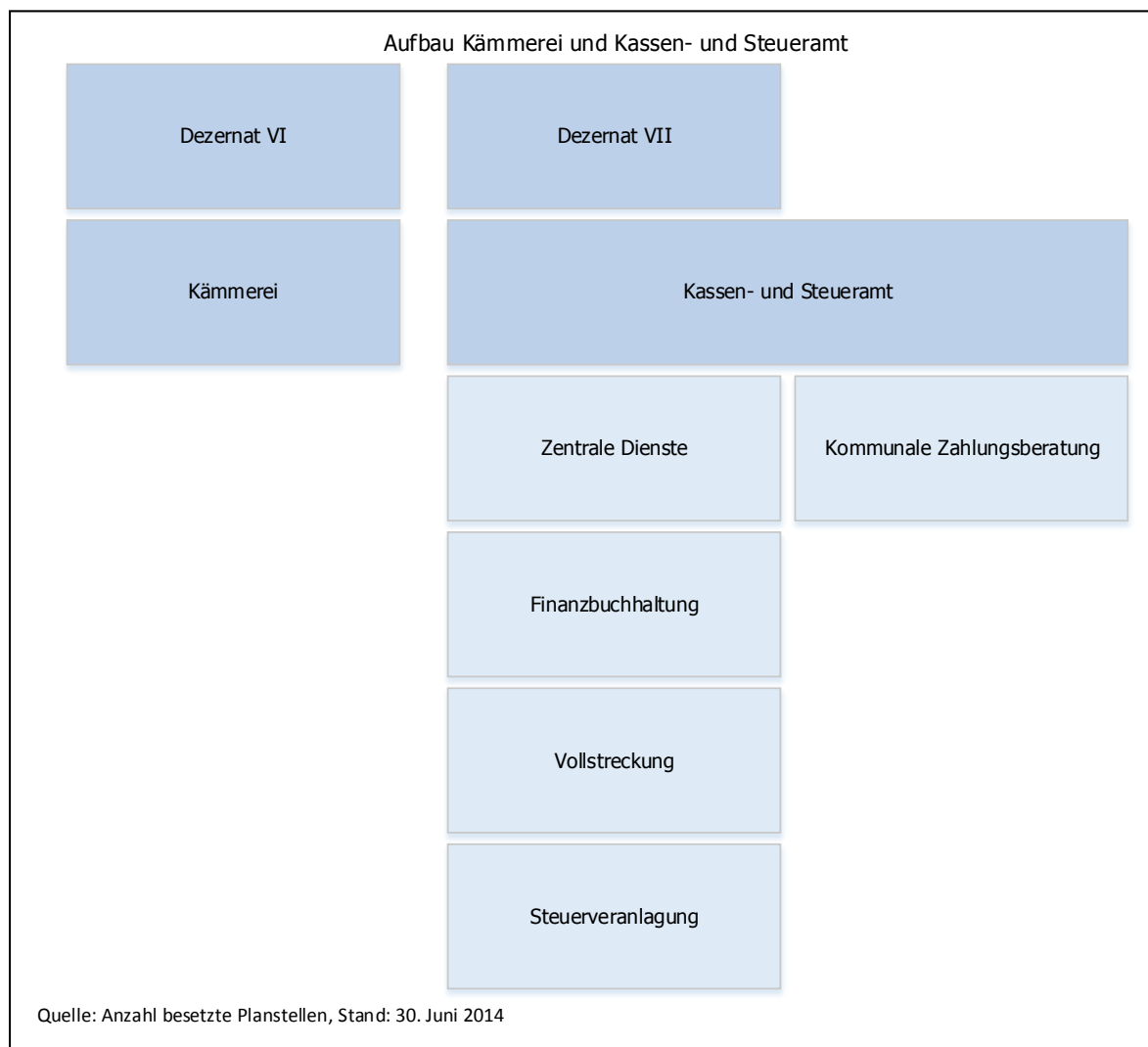
Weitergehende Ausführungen zur Entwicklung und Struktur der Großstädte sind der Anlage zu diesem Bericht zu entnehmen.

## 5. Haushalts- und Rechnungswesen

### 5.1 Organisation

Die Städte sind gemäß § 19 Absatz 1 HGO<sup>7</sup> gesetzlich dazu verpflichtet, die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bereitzustellen. Die finanzielle Abbildung der vielschichtigen und komplexen Aufgaben einer Großstadt erfordert ein ordnungsmäßiges und leistungsfähiges Haushalts- und Rechnungswesen. Die Großstädte können im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung frei über die Ausgestaltung der Organisationseinheiten im Bereich der kommunalen Finanzen entscheiden.

Nachfolgend haben wir dargestellt, wie der Bereich des Haushalts- und Rechnungswesens organisatorisch in der Stadt Wiesbaden ausgestaltet war:



#### Ansicht 3: Aufbau Kämmerei und Kassen- und Steueramt

Die Kämmerei war dem Dezernat VI für Finanzen, Gesundheit und Kliniken und das Kassen- und Steueramt dem Dezernat VII für Ordnung, Bürgerservice und Grünflächen unterstellt. Das Kassen- und Steueramt gliederte sich zudem in fünf Organisationseinheiten. Daneben waren in einzelnen Ämtern dezentrale

<sup>7</sup> § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang  
(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.



Rechnungsstellen für die Abwicklung des Haushalts- und Rechnungswesens verantwortlich. Diese dezentralen Rechnungsstellen waren für das Finanzcontrolling, das Rechnungswesen, für haushaltsbezogene Arbeiten sowie für die Budgetverwaltung des jeweiligen Amtes zuständig. Zum Stichtag 30. Juni 2014 waren im gesamten Haushalts- und Rechnungswesen (ohne Beteiligungsmanagement) der Stadt 151,65 Vollzeitäquivalente (VZÄ) beschäftigt.<sup>8</sup>

Die Trennung der Kämmerei und des Kassen- und Steueramtes auf zwei unterschiedliche Dezernate erschwerte die Verwaltungsabläufe dieser Ämter und führte zu einem erhöhten Zeitaufwand bei Abstimmungen zwischen den Ämtern.

Zur Optimierung der Verwaltungsabläufe empfehlen wir der Stadt Wiesbaden, die Kämmerei und das Kassen- und Steueramt einem einheitlichen Dezernat zuzuordnen.

### **Finanzbuchhaltung**

Die Finanzbuchhaltung ist aus organisatorischer Sicht ein wesentlicher Bestandteil des doppelischen Rechnungswesens. Sämtliche im Haushaltsjahr auftretenden Geschäftsvorfälle werden in der Finanzbuchhaltung der Stadt erfasst. Die Großstädte haben im Aufbau und in der Gestaltung ihrer Finanzbuchhaltung weitreichende Handlungsspielräume. Grundsätzlich wird zwischen einer zentralen und einer dezentralen Organisationsstruktur unterschieden.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte die Stadt Wiesbaden ihre Finanzbuchhaltung grundsätzlich zentral ausgerichtet. Lediglich in drei größeren Ämtern (Amt 51 - Amt für Soziale Arbeit, Amt 40 - Schulamt und Amt 80 - Amt für Wirtschaft und Liegenschaften) wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (für den Bereich der „übrig wiederkehrenden Einnahmen“) eine dezentrale Buchhaltung vorgehalten.

Zur Erhöhung der Standardisierung von Buchungsvorgängen haben sich in der kommunalen Praxis dokumentierte Vorgaben in Form von Kontierungsrichtlinien und Arbeitsanweisungen bewährt. Die Stadt Wiesbaden hatte den Mitarbeitern der Finanzbuchhaltung Arbeitshilfen in Form von Anleitungen zur Durchführung bestimmter Kontierungen sowie ein Prozesshandbuch zugänglich gemacht. Kontierungsrichtlinien wurden seitens der Stadt nicht erlassen.

Um die Qualität der Buchungsvorgänge fortlaufend auch unterjährig prüfen zu können, hat die Kämmerei gemeinsam mit dem Kassen- und Steueramt und der Revision im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe „Begleitende Prüfung“ gegründet, die – je nach Bedarf – in einem wöchentlichen bis achtwöchentlichen Turnus ausgewählte Vorgänge in der Finanzbuchhaltung prüft. Die Arbeitsgruppe traf unter anderem Festlegungen zur Behandlung rechnungslegungsrelevanter Vorgänge.

## **5.2 Ausgestaltung der Haushalte**

### **Steuerungsorientierte Gliederung des Haushalts**

Ein Ziel der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist die Umsetzung einer outputorientierten Verwaltungssteuerung. Die kommunalen Mandatsträger geben demnach, unter Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen vor. Der festgelegte Leistungsumfang wird durch Produkte (Outputs) bestimmt, die der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und politischer Ziele dienen.

Der doppelische Haushalt besteht gemäß § 1 Absatz 1 GemHVO<sup>9</sup> aus dem Gesamthaushalt, den Teilhaushalten und dem Stellenplan. Während der Gesamthaushalt eine zusammengefasste Darstellung aller Erträge und Aufwendungen (Gesamtergebnishaushalt) sowie Einzahlungen und Auszahlungen (Gesamtfinanzhaushalt) enthält, findet die eigentliche Haushaltsplanung auf Ebene der Teilhaushalte statt. Die Haushaltsberatungen in den kommunalen Gremien beziehen sich im Wesentlichen auf die Ansätze in den produktorientierten Teilergebnishaushalten beziehungsweise Teilfinanzhaushalten.

---

<sup>8</sup> Weitere Ausführungen zum Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung sind Kapitel 8.1 zu entnehmen.

<sup>9</sup> § 1 GemHVO - Bestandteile des Haushaltsplans, Anlagen  
(1) Der Haushaltsplan besteht aus  
1. dem Gesamthaushalt,  
2. den Teilhaushalten und  
3. dem Stellenplan.

Bei der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die doppelte Buchführung konnten die Städten zwischen einer Gliederung der Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte nach den bundeseinheitlich vorgegebenen 16 Produkt- bzw. Aufgabenbereichen<sup>10</sup> oder einer produktorientierten Ausgestaltung nach der örtlichen Organisation wählen (§ 4 Absatz 2 GemHVO<sup>11</sup>). Sofern der Haushalt nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert wird, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen. In diesem Fall ist eine zusätzliche produktbereichsbezogene Übersicht nach § 4 Absatz 2 Satz 4 GemHVO erforderlich. Ziel ist es, ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit sicherzustellen. Wenn die Teilhaushalte demgegenüber bereits nach Produktbereichen gegliedert werden, entfällt diese zusätzliche Übersicht.

Die Stadt Wiesbaden hatte ihren Haushalt im Prüfungszeitraum nach der örtlichen Organisation gegliedert. Die Ausgestaltung des Haushalts war an der Dezernatsstruktur der Stadt ausgerichtet. Die eingesetzten Produkte waren in einer Produktliste zum Ergebnishaushalt nach Produktbereich und Produktgruppe aufgeführt. Die gesetzlich vorgegebenen Produktbereiche und Produktgruppen wurden den bestehenden Teilhaushalten zugeordnet. Eine durchgehend produktorientierte Gliederung des Haushalts war vorhanden.

Im Interesse einer optimierten Steuerung durch die Stadtverordnetenversammlung sollen in den Teilhaushalten produktorientierte Ziele und Kennzahlen bestimmt werden (§ 4 Absatz 2 Satz 5 GemHVO<sup>12</sup>). Die produktorientierte Darstellung der haushaltswirtschaftlichen Vorgänge erfordert eine Darlegung, welche Ziele der Stadt mit den Produkten und Dienstleistungen erreicht werden sollen. Um eine damit verbundene Zielkontrolle durchführen zu können, sind in den Teilhaushalten zu den einzelnen Produkten Produktziele anzugeben. Die Bildung aussagekräftiger Kennzahlen erleichtert die Beurteilung des Zielerreichungsgrades.<sup>13</sup>

Die Stadt Wiesbaden hatte in ihrem Haushaltsplan zum Doppelhaushalt 2014/2015 im Rahmen der dargestellten Produktinformationen je Teilhaushalt für die wesentlichen Produkte Ziele formuliert. Darüber hinaus wurden Qualitäts- und Messgrößen als Gradmesser der Zielerreichung innerhalb der Produktinformationen definiert. Teilweise hatten die dargestellten Größen den Charakter von operationalisierbaren Kennzahlen. Da die Ausgestaltung der Produktinformationen jedem Produktverantwortlichen unterlag, bestanden teilweise erhebliche Unterschiede in der Quantität und Qualität der für die einzelnen Produkte erarbeiteten Ziele und Kennzahlen.

### **Interne Leistungsverrechnungen**

Nach § 4 Absatz 3 GemHVO<sup>14</sup> enthält jeder Teilhaushalt die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge sowie die Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen. Die internen Leistungsverrechnungen sind für eine vollständige Kostenverantwortung und damit eine effiziente Steuerung in der

---

<sup>10</sup> Vergleiche Produktbereichsplan (Muster 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO): (01) Innere Verwaltung, (02) Sicherheit und Ordnung, (03) Schulträgeraufgaben, (04) Kultur und Wissenschaft, (05) Soziale Leistungen, (06) Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, (07) Gesundheitsdienste, (08) Sportförderung, (09) Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation, (10) Bauen und Wohnen, (11) Ver- und Entsorgung, (12) Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV, (13) Natur- und Landschaftspflege, (14) Umweltschutz, (15) Wirtschaft- und Tourismus, (16) Allgemeine Finanzwirtschaft.

<sup>11</sup> § 4 GemHVO - Teilhaushalte, Budgets  
(2) Die Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte sind nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern. Werden die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen. Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die finanzstatistischen Meldungen in der dafür geltenden Systematik abgegeben werden. Die vorgegebenen Produktbereiche können auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden; sie sind in diesem Fall in einer besonderen Übersicht darzustellen. In den Teilhaushalten sollen außerdem Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung angegeben werden.

<sup>12</sup> § 4 GemHVO - Teilhaushalte, Budgets  
(2) [...] In den Teilhaushalten sollen außerdem Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung angegeben werden.

<sup>13</sup> Vergleiche Hinweise zur GemHVO zu § 4 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222).

<sup>14</sup> § 4 GemHVO - Teilhaushalte, Budgets  
(3) Jeder Teilergebnishaushalt enthält die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge nach § 2 Abs. 1 sowie Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen. Für jeden Teilergebnishaushalt ist ein Teilabschluss nach § 2 Abs. 2 ergänzt um das Ergebnis der internen Leistungsbeziehungen zu bilden.

ressourcenorientierten Haushaltswirtschaft von Bedeutung. Interne Leistungsverrechnungen sollten demnach, unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten, insbesondere für die leistungsbezogene Erfassung, Verteilung und Zuordnung der Finanzdaten interner Serviceeinheiten eingesetzt werden. Sie sind deshalb flächendeckend in den Teilhaushalten als Ergänzung zu den Teilabschlüssen nach § 2 Absatz 2 GemHVO<sup>15</sup> auszuweisen. Die interne Leistungsverrechnung ermöglicht – bei entsprechender Ausprägung – die Erfassung aller wesentlichen Erträge und Aufwendungen für sämtliche Verwaltungseinheiten durch die Darstellung ihrer Leistungsbeziehungen untereinander.

Kosten und Erlöse aus internen Leistungsbeziehungen stehen etwa im Zusammenhang mit Leistungen der Fachbereiche Personalangelegenheiten, EDV, Stadtkasse, Bau- und Liegenschaftsverwaltung. Nicht zu den Kosten und Erlösen aus internen Leistungsbeziehungen gehören hingegen beispielsweise die Grundsteuer für gemeindeeigene Grundstücke und die dafür anfallenden Benutzungsgebühren, wie Abfall- und Abwassergebühr, sowie Straßenreinigungsgebühren.<sup>16</sup>

Bei der Ausgestaltung der internen Leistungsverrechnungen sind die Städte grundsätzlich nicht an bestimmte Vorgaben gebunden und können den Grad der Differenzierung und Komplexität des Verrechnungssystems an ihren individuellen Bedürfnissen ausrichten. Letztlich sollte der Aufwand der durch die Einführung und die Anwendung der internen Leistungsverrechnung entsteht jeweils im Verhältnis zum Nutzen stehen.

Die Stadt Wiesbaden nutzte im Rahmen der internen Leistungsverrechnung zum einen die direkte Leistungsverrechnung zur Zuordnung von Leistungen, für die ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis auf Basis eines Kontrakts bestand. Zum anderen wurden über die Verteilung und Umlagen alle übrigen, nicht direkt gebuchten oder direkt verrechneten Kosten auf die durch die Ämter verantworteten Produkte verteilt. In den Teilergebnisrechnungen des Haushaltsplans wurden das Ergebnis aus direkter Leistungsverrechnung, das Ergebnis aus Umlagen und das Ergebnis nach innerbetrieblicher Leistungsverrechnung ausgewiesen. Im Jahr 2014 wurden im Rahmen der Leistungsverrechnungen in der Stadt Wiesbaden 538,9 Millionen € verrechnet.

Im Haushalt der Stadt Wiesbaden waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen alle wesentlichen internen Leistungsbeziehungen über die Leistungsverrechnung abgebildet. Das durch die Stadt Wiesbaden eingesetzte System der internen Leistungsverrechnung hatte einen hohen Reifegrad und war sachgerecht ausgestaltet.

## Finanzrechnung

In der Finanzrechnung sind sämtliche bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Städte anfallenden Zahlungsströme zu erfassen und nach den Cashflows für die Bereiche der laufenden Verwaltungstätigkeit, der Investitions- und der Finanzierungstätigkeit gesondert darzustellen. Die Finanzrechnung kann gemäß § 47 Absatz 1 GemHVO<sup>17</sup> nach der direkten Methode oder indirekten Methode aufgestellt werden. Bei der direkten Methode werden das Finanzrechnungskonto primär und das entsprechende Konto der Ergebnisrechnung zusätzlich bebucht, während bei der indirekten Methode der Zahlungsmittelfluss aus den Kon-

---

15 § 2 GemHVO - Ergebnishaushalt  
(2) Im Ergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr  
1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Abs. 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Abs. 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,  
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Abs. 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Abs. 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,  
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis,  
4. der Saldo aus den außerordentlichen Erträgen nach Abs. 1 Nr. 20 und den außerordentlichen Aufwendungen nach Abs. 1 Nr. 21 als außerordentliches Ergebnis,  
5. die Summe aus dem ordentlichen Ergebnis nach Nr. 3 und dem außerordentlichem Ergebnis nach Nr. 4 als geplantes Jahresergebnis (Jahresüberschuss/Jahresfehlbedarf) auszuweisen.

16 Vergleiche Hinweise zur GemHVO zu § 4 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222).

17 § 47 GemHVO - Finanzrechnung, Planvergleich  
(1) Die Finanzrechnung kann nach der direkten Methode, bei der das Finanzrechnungskonto primär bebucht und das entsprechende Konto der Ergebnisrechnung mitbebucht wird, oder nach der indirekten Methode, bei der der Zahlungsmittelfluss aus den Konten der Ergebnisrechnung und den Bilanzkonten entwickelt wird, geführt werden.

ten der Ergebnisrechnung und den Bilanzkonten entwickelt wird. Bei der Anwendung der indirekten Methode sind gemäß § 47 Absatz 3 Satz 3 GemHVO<sup>18</sup> die Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich in einer Anlage nach der direkten Methode anzugeben.

Die Stadt Wiesbaden stellte im Prüfungszeitraum die Finanzrechnung nach der indirekten Methode auf und wies diese im Jahresabschluss in dieser Form aus. Auf eine direkte Darstellung der Finanzrechnung wurde verzichtet. Die Stadt Wiesbaden gab an, dass die Darstellung einer Finanzrechnung nach der direkten Methode für die Jahre des Prüfungszeitraums systemseitig nicht valide möglich war. Als Grund für den Verzicht auf die Schaffung der systemseitigen Voraussetzungen zur Erstellung einer direkten Finanzrechnung wurden hohen Umstellungskosten angegeben. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine Projektgruppe eingerichtet, die sich mit der Umstellungsthematik befasste. Nach Angaben der Stadt Wiesbaden wurde die Aufstellung einer direkten Finanzrechnung im Rahmen des Haushaltsplans frühestens für den Jahresabschluss 2018 anvisiert.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden zeitnah die Voraussetzungen zu schaffen, um neben der indirekten Finanzrechnung auch die Finanzrechnung in direkter Form aufstellen zu können.

### **Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung**

Die Städte haben nach § 101 Absatz 1 HGO<sup>19</sup> im Rahmen ihrer Ergebnis- und Finanzplanung einen fünfjährigen Planungszeitraum zugrunde zu legen. Die Ergebnis- und Finanzplanung ist nach den Vorgaben von § 9 GemHVO aufzustellen und nach § 1 Absatz 4 Nr. 2 GemHVO<sup>20</sup> dem Haushalt beizufügen. Sofern ein Haushalt für zwei Jahre (Doppelhaushalt) aufgestellt wird, ist die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung, die im ersten Haushaltsjahr aufgestellt wurde, vor Beginn des zweiten Jahres fortzuschreiben und der Gemeindevertretung vorzulegen (siehe § 7 Absatz 2 GemHVO<sup>21</sup>)

Die Stadt Wiesbaden hatte ihrem Doppelhaushalt 2014/ 2015 eine mittelfristige Ergebnis und Finanzplanung als Anlage beigefügt und einen Prognosezeitraum bis zum Jahr 2017 angelegt. Vor Beginn des Jahres 2015 wurde keine Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung, mit einem erweiterten Prognosezeitraum bis zum Jahr 2018, der Stadtverordnetenversammlung zur Beschlussfassung vorgelegt.

### **Verwendeter Kontenrahmen und Kontenplan**

Grundlage der Kontierung war ein modifizierter vom HMdIuS vorgegebener Kommunalen Verwaltungskontenrahmen aus dem Jahr 2003. Dieser entsprach nicht dem Muster 13 zu § 33 Absatz 4 GemHVO. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hatte der Stadt eine Ausnahmegenehmigung zur Verwendung eines von den GemHVO-Vorgaben abweichenden Kontenrahmens erteilt. Die Genehmigung vom 19. August 2014 galt unter Vorbehalt mit einer Befristung bis zum 31. Dezember 2017.

### **Besonderheiten der Haushaltsgliederung in der Stadt Wiesbaden**

Als örtliche Besonderheit der Landeshauptstadt bestanden unterschiedliche Rechenkreise für die Gruppe der drei Stadtteile Amöneburg, Kastel und Kostheim (AKK) sowie für die Gruppe der übrigen Stadtteile. Die Systematik wurde bereits ab dem Jahr 1947 eingeführt und im Jahr 1986 durch die Stadtverordnetenversammlung ohne Befristung bestätigt.

- 
- 18 § 47 GemHVO - Finanzrechnung, Planvergleich  
(3) [...] In einer Anlage zur Finanzrechnung sind die Einzahlungen und Auszahlungen zusätzlich in der Gliederung nach Abs. 2 anzugeben.
- 19 § 101 HGO - Ergebnis- und Finanzplanung  
(1) Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung zugrunde zu legen. Das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr.
- 20 § 1 GemHVO - Bestandteile des Haushaltsplans, Anlagen  
(4) Dem Haushaltsplan sind beizufügen  
[...]  
Nr. 2 die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung mit dem ihr zugrunde liegenden Investitionsprogramm; ergeben sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans wesentliche Änderungen für die folgenden Jahre, so ist sie entsprechend fortzuschreiben
- 21 § 7 GemHVO - Haushaltsplan für zwei Jahre  
(2) Die Fortschreibung der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung im ersten Haushaltsjahr ist der Gemeindevertretung vor Beginn des zweiten Haushaltsjahres vorzulegen.

Im Haushaltsplan wurden die beiden Rechnungskreise voneinander getrennt dargestellt. Eine aggregierte Übersicht wurde im Haushaltsplan nicht ausgewiesen. Für den Jahresabschluss wurde dagegen eine zusammenfassende Darstellungsweise gewählt (Wiesbaden gesamt). Im Zusammenhang mit der differenzierten Betrachtung der Stadtteilgruppen wurde im Prüfungszeitraum jährlich ein Verwaltungskostenbeitrag für AKK berechnet sowie zwischen den beiden Produktrahmen Verrechnungen durchgeführt. Die Verrechnungssätze orientierten sich an dem Bevölkerungsanteil der genannten Stadtteilgruppe AKK und waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen auf rund zehn Prozent in Bezug auf die definierten Produkte festgelegt. Nach unserer Einschätzung führt die derzeitige Darstellungsweise zu einem erheblichen Mehraufwand in der Haushaltsplanung.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, zukünftig aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz im Rahmen der Haushaltsplanung eine aggregierte Darstellungsform der beiden Rechnungskreise zu wählen. Auch im Sinne der Vereinheitlichung der Rechenwerke Haushaltsplanung und Jahresabschluss erscheint ein solches Vorgehen geboten. Sofern weiterhin ein getrennter Ausweis des Rechnungskreises AKK erfolgen soll, sollte dieser als Anlage zum Haushaltsplan geführt werden.

### 5.3 Stand der Arbeiten an den Jahresabschlüssen

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Absatz 1 und Absatz 9 HGO<sup>22</sup> innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

Nur auf Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Stadt und deren Handlungsrahmen ablesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Information stellen für die Stadtverordnetenversammlung eine unsichere Entscheidungsgrundlage dar und erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung und -steuerung. Die Überörtliche Prüfung weist regelmäßig auf die Notwendigkeit einer fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse durch die Städte hin.

Zum Stand der Arbeiten an den Jahresabschlüssen des Prüfungszeitraums waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen folgende Feststellungen zu treffen: Die Stadt Wiesbaden stellte den Jahresabschluss 2010 am 16. August 2011, den Jahresabschluss 2011 am 9. Oktober 2012, den Jahresabschluss 2012 am 15. Oktober 2013 und den Jahresabschluss 2013 am 29. April 2014 auf.

Der Jahresabschluss 2014 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, am 21. Juli 2015, und damit nicht fristgerecht aufgestellt.

Die Jahresabschlüsse hätten spätestens am 30. April des dem Abschlussjahr folgenden Jahres aufgestellt sein müssen. Insofern wurden die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 nicht fristgerecht aufgestellt. Für den Jahresabschluss 2013 erfolgte die Aufstellung fristgerecht. Es ist demnach festzustellen, dass die Stadt Wiesbaden grundsätzlich in der Lage war ihren Jahresabschluss fristgerecht aufzustellen. Die Aufstellung des Jahresabschluss 2014 erfolgte jedoch erneut nicht fristgerecht.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Differenz zwischen dem Zeitpunkt der Aufstellungen der Jahresabschlüsse durch den Magistrat und dem gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkt.

---

<sup>22</sup> § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

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



Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen <sup>1)</sup> <sup>2)</sup>					
Jahr	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2010	840	10	445	901	74
2011	663	27	346	715	112
2012	583	3	269	515	116
2013	-	7	95	-	-2
2014	-	7	54	-	55

1) Kalendertage abzüglich Samstagen, Sonntagen und Feiertagen.

2) Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung wurde das Datum des Aufstellungsbeschlusses des Magistrats gewählt.

Quelle: Eigene Erhebungen

#### Ansicht 4: Aufstellung der Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Die Stadt Wiesbaden überschritt in Bezug auf die Vorgaben der HGO für die Jahresabschlüssen 2010 bis 2012 die Frist zur Aufstellung zwischen 74 und 116 Tagen. Im Jahr 2013 wurde die Frist eingehalten und der Jahresabschluss zwei Tage vor dem Ende der Frist aufgestellt. Der Jahresabschluss 2014 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Juli 2015, und damit mit einer Fristüberschreitung von 55 Tagen aufgestellt.

Die Stadt Wiesbaden schaffte es als einzige Körperschaft des Vergleichs in einem Jahr (2013) ihren Jahresabschluss fristgerecht aufzustellen. Im Vergleich wurden in der Stadt Darmstadt und der Stadt Offenbach am Main die größten Fristüberschreitungen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse gemessen. Beide Städte konnten jedoch ihre zeitlichen Rückstände über die Jahre reduzieren. Die Stadt Frankfurt am Main stellte ihre Jahresabschlüsse mit der geringsten Fristüberschreitung auf und war insbesondere in den Jahren 2012 bis 2014 nur wenige Tage von einer gesetzeskonformen Aufstellung entfernt.

## 5.4 Untersuchung ausgewählter Aspekte des Haushalts- und Rechnungswesens

### Berichtspflichten

Für die Steuerung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs ist eine regelmäßige Berichterstattung über den Ablauf der Haushaltswirtschaft unverzichtbar. Nach § 28 GemHVO<sup>23</sup> ist die Stadtverordnetenversammlung regelmäßig und anlassbezogen über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten. Demnach müssen die Großstädte auf Grundlage ihres Rechnungswesens ein standardisiertes Berichtswesen aufbauen. Unter anderem ist in den Berichten darzustellen, inwieweit die definierten Finanz- und Leistungsziele nach § 4 Absatz 2 GemHVO erreicht werden. Die Berichte sollen dem Adressaten ein umfassendes und zutreffendes Bild über den Stand der Haushaltswirtschaft vermitteln. Somit sind unter anderem die Finanzdaten der wesentlichen Organisationseinheiten darzulegen und eine Einschätzung darüber zugeben, inwiefern das geplante Haushaltsergebnis erreicht wird.

Die Häufigkeit der unterjährigen Berichterstattung ist grundsätzlich von den örtlichen Verhältnissen abhängig. Allerdings ist die Stadtverordnetenversammlung mindestens zweimal im Haushaltsjahr über den Haushaltsvollzug zu unterrichten.<sup>24</sup> Die Vorlage der Berichte muss zeitlich so erfolgen, dass nach Bedarf die Stadtverordnetenversammlung Maßnahmen rechtzeitig im laufenden Haushaltsjahr ergreifen kann.

Die Stadt Wiesbaden erstellte im Prüfungszeitraum halbjährlich Berichte, in denen der aktuelle Finanzstatus für den Gesamthaushalt dargestellt wurde. Im Rahmen der Dokumentation wurden den Budgets der

<sup>23</sup> § 28 GemHVO - Berichtspflichten

(1) Die Gemeindevertretung ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten.

(2) Die Gemeindevertretung ist unverzüglich zu unterrichten, wenn sich abzeichnet, dass

1. sich das geplante Ergebnis des Ergebnishaushalts oder des Finanzhaushalts wesentlich verschlechtert oder

2. sich die Gesamtauszahlungen einer Maßnahme des Finanzhaushalts wesentlich erhöhen werden.

<sup>24</sup> Vergleiche Hinweise zur GemHVO zu § 28 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222).

wesentlichen Ergebnispositionen, unter Zugrundelegung der unterjährigen Entwicklung, die auf Jahres-sicht hochgerechneten Werte gegenübergestellt. Demnach wurde durch die Stadt ergebnisbezogen evalu-iert, inwiefern die Vorgaben des Haushaltsplans eingehalten wurden. Die Berichte wurden der Stadtver-ordnetenversammlung bekannt gegeben. Zudem wurde mit dem „aktuelle Finanzstatus“ ein zusätzlicher Bericht über die stadtbezogene Finanzlage auf der Internetpräsenz der Stadt Wiesbaden öffentlich zu-gänglich gemacht.

Demnach ist die Stadt Wiesbaden ihrer Verpflichtung zur unterjährigen Berichterstattung über den Haus-haltsvollzug nachgekommen.

### **Einsatz komplexer Finanzinstrumente**

Die Überörtliche Prüfung hat in der Vergangenheit den Einsatz komplexer Finanzinstrumente, wie zum Beispiel Zinssicherungsgeschäfte, Termingeschäfte, Fremdwährungsgeschäfte, Cross-Border-Leasing-Transaktionen oder Sale-and-Lease-Back-Transaktionen in hessischen Kommunen festgestellt.

Nach § 108 Absatz 2 HGO<sup>25</sup> haben die Städte bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu ach-ten. Daneben sehen die Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzinstrumen-ten des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport<sup>26</sup> vor, dass hessische Kommunen, vor dem Hintergrund des allgemeinen Spekulationsverbots für öffentliche Mittel, entsprechende Geschäfte nur abschließen dürfen, wenn diese mit dem Erfordernis der Sicherheit im Einklang stehen. Auch wenn auf einen angemessenen Ertrag zu achten ist, geht die Sicherheit des betrachteten Geschäftes vor. Unter Bezugnahme auf die Grundätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des § 92 HGO<sup>27</sup>, und unter Ver-weis auf die Bestimmungen von § 22 Absatz 1 GemHVO<sup>28</sup> sind die vorgenannten Ausführungen allgemein auf den Einsatz komplexer Finanzinstrumente anzuwenden.

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente ist im Zusammenhang mit Zinssicherungsgeschäft für beste-hende Kredite oder für beabsichtigte Kreditaufnahmen im Rahmen einer beschlossenen Investitionspla-nung zulässig. Der Einsatz ist an die Bedingung geknüpft, dass dem Zinsderivat ein zu sicherndes Grund-geschäft zugrunde liegt. Vor dem Abschluss von Derivaten ist eine eingehende, fachkundige und doku-mentierte Beratung und Analyse der Marktsituation erforderlich.<sup>29</sup>

Soweit die Städte Geldanlagen oder den Einsatz komplexer Finanzierungsinstrumente beabsichtigen, soll-ten sie allgemeine Richtlinien zur Regelung von Sicherheitsanforderungen, Beschlussfassung und Verwal-tung sowie von regelmäßigen Berichtspflichten erlassen.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung untersuchten wir, inwiefern die Großstädte komplexe Finanzin-strumente im Prüfungszeitraum einsetzten. Zudem wurde erhoben, welche internen regulatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz komplexer Finanzinstrumente bestanden.

Schuldscheindarlehen können je nach Ausgestaltung ebenfalls als komplexes Finanzinstrument eingestuft werden. Die Stadt Wiesbaden hatte zum 6. Juni 2014 drei Schuldscheindarlehen mit einem Volumen in Höhe von 35 Millionen € von einem privaten Dienstleister aufgenommen. Die Laufzeit der zugrundelie-genden Verträge betrug 30 Jahre. Die vereinbarten Zinssätze betragen über die gesamte Laufzeit jeweils 2,73 Prozent. Die Darlehen waren beidseits unkündbar und wurden ohne Sicherheiten gewährt. Die Schuldscheindarlehen wurden zur Finanzierung des Investitionsobjekts „Platz der Deutschen Einheit“ verwendet (Gesamtinvestitionsvolumen 50 Millionen €). Ein strukturelles Risiko aus dem Geschäft war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht erkennbar.

---

<sup>25</sup> § 108 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

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

<sup>26</sup> Vergleiche Richtlinie zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten vom 18. Februar 2009 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 21/2009 S. 701).

<sup>27</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

<sup>28</sup> § 22 GemHVO - Liquiditätssicherung

(1) Die flüssigen Mittel müssen für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. Solange sie nicht für Auszahlungen benötigt wer-den, sind sie sicher und Ertrag bringend anzulegen.

<sup>29</sup> Vergleiche Hinweise zur HGO zu § 103 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 42/2013 S. 1295).

Darüber hinaus hatte die Stadt Wiesbaden keine komplexen Finanzinstrumente im Prüfungszeitraum eingesetzt.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bestand in der Stadt Wiesbaden eine interne Handelsrichtlinie zum Zinsrisikomanagement vom 21. Mai 2004 (HR I). Mit Beschluss vom 12. Februar 2004 hat die Stadtverordnetenversammlung den Handel mit bestimmten derivativen Finanzinstrumenten grundsätzlich genehmigt. Der Magistrat wurde ermächtigt, entsprechende Geschäfte bereits vorab der Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung abzuschließen. Die grundsätzlich in Frage kommenden derivativen Basisprodukte wurden in der Beschlussvorlage zu der internen Handelsrichtlinie genannt, ohne dass die Aufzählung als abschließend gekennzeichnet wurde oder für bestimmte Instrumente eine Aufnahmeeinschränkung festgelegt war. Eine Formulierung, wonach spekulative Finanzgeschäfte nicht eingegangen werden dürfen, war nicht enthalten. Seitens der Kämmerei wurde darauf hingewiesen, dass das Konnexitätsprinzip Beachtung findet, wonach jedem Derivat ein Grundgeschäft eindeutig zugeordnet werden soll.

Die Interne Handelsrichtlinie fixierte schriftlich ein aktives Schulden- und Kreditmanagement. Demnach wurde als Primärziel die Absicherung bzw. Optimierung der Zinskosten bei vertretbarem Risiko genannt. Darüber hinaus bestanden Interne Handelsrichtlinien für die Neuaufnahme von Krediten und die Umschuldung von Krediten sowie für die Neuaufnahme von Kassenkrediten (HR II). Darin waren die Verfahrensregeln für den Abschluss von entsprechenden Kreditgeschäften festgehalten. Neben dem Verfahren der Angebotseinholung wurden die Regelungen der Angebotsauswertung, des Entscheidungsverfahrens sowie der Dokumentation geregelt. Explizit bezog sich die HR II nicht auf den Abschluss von Geschäften mit derivativen Finanzinstrumenten, würde jedoch angabegemäß gleichsam auf diese angewendet werden, sofern es zu einem entsprechenden Geschäftsabschluss käme.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden eine entsprechende Formulierung in die interne Handelsrichtlinie aufzunehmen, wonach spekulative Finanzgeschäfte nicht eingegangen werden dürfen. Zudem sollte die Stadt die in der Beschlussvorlage genannten derivativen Basisprodukte in aktualisierter Form in die Handelsrichtlinie aufnehmen und als abschließend kennzeichnen.

Im Rahmen einer halbjährlichen Analyse wurden im Prüfungszeitraum jeweils die aktuellen Entwicklungen und Rahmenbedingungen des Kapitalmarkts durch die Kämmerei der Stadt Wiesbaden mit Unterstützung eines externen Beraters erläutert sowie Handlungsoptionen dargelegt und analysiert. Die Analyse umfasste dabei auch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bereits eingegangener sowie ggf. zur Disposition stehender Geschäfte. Demnach war die Überwachung der mit den Geschäften verfolgten Finanzziele sichergestellt. Eine Dokumentation zur halbjährlichen Analyse und Berichterstattung wurde uns vorgelegt. Seit dem Jahr 2015 werden auch die Schuldenportfolios der Eigenbetriebe in die Betrachtung einbezogen.

Neben der halbjährlichen Analyse wurde zum 15. Juli 2011 ein Kapitalmarktfrühwarnsystem von dem „Team Finanzierung“ der Kämmerei eingeführt und in einem internen Vermerk dokumentiert. Neben Angaben der Frühwarnindikatoren wurden in dem Dokument Mechanismen angegeben, die bei Überschreitung der indikativen Schwellen ausgelöst werden. Diese beziehen sich insbesondere auf Maßnahmen der Information und Anzeige gegenüber übergeordneten Organisationseinheiten sowie der Ausarbeitung von Handlungsvorschlägen. Die Indikatoren wurden wöchentlich neu erhoben und in der Zeitreihe analysiert. Das Vorgehen der Stadt war vor dem Hintergrund des vorgefundenen Handlungsrahmens als sachgerecht einzustufen.



## 6. Städtische Finanzen

Im Rahmen der Analyse der städtischen Finanzen wird die finanzielle Situation der Großstädte im Prüfungszeitraum dargestellt. Zunächst wird als zentraler Bestandteil der Haushaltsstrukturprüfung eine Einschätzung über die Haushaltslage der Großstädte im Prüfungszeitraum getroffen. Im Anschluss werden die Struktur der städtischen Finanzen sowie die Quellen der finanziellen Ergebnisse anhand der doppelten Rechenwerke im Rahmen einer Ergebnis- und Bilanzanalyse untersucht. Abschließend werden die Verbindlichkeiten der Großstädte analysiert.

### 6.1 Haushaltslage

Die Städte sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.<sup>30</sup> Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.<sup>31</sup> Bei der Leistungserstellung gelten für die Städte insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 92 Absatz 2 HGO<sup>32</sup>. Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Städte nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen. Ist dies nicht der Fall, stehen die Städte vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Dazu stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Reduzierung der Aufwendungen, sofern erforderlich, auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Mindestmaß und
- Ausschöpfung aller Ertragsquellen.

In der vorliegenden Haushaltsstrukturprüfung wird die Frage beantwortet, ob der Haushalt<sup>33</sup> der Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum stabil oder konsolidierungsbedürftig war. Die Haushaltslage im Prüfungszeitraum wird zunächst jahresbezogen beurteilt. Hierzu werden in einem Mehrkomponentenmodell drei Beurteilungsebenen verwendet, die für die Beurteilung der Haushaltslage unterschiedliches Gewicht haben.

#### 1. Beurteilungsebene – Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene wird das ordentliche Ergebnis<sup>34</sup> als zentrale Kennzahl (Komponente 1 – ordentliches Ergebnis) zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. Bei Vorliegen eines positiven ordentlichen Ergebnisses ist der Haushalt als „stabil“ zu bewerten. Auch bei einem negativen ordentlichen Ergebnis wird der Haushalt als „stabil“ beurteilt, sofern genügend Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre (Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses) vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen. Der Haushalt ist als „instabil“ zu bewerten, wenn bei einem negativen ordentlichen Ergebnis keine ausreichenden Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind.

---

<sup>30</sup> § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte  
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

<sup>31</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. [...]

<sup>32</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

<sup>33</sup> Für die Beurteilung der Haushaltslage wurden die Jahresabschlüsse der Großstädte zugrunde gelegt. Soweit einzelne Jahresabschlüsse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vorlagen, wurde die Beurteilung auf Grundlage der jeweiligen (Nachtrags-)Haushaltspläne vorgenommen.

<sup>34</sup> § 2 GemHVO - Ergebnishaushalt  
(2) Im Ergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr  
1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Absatz 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,  
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Absatz 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,  
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, [...] auszuweisen.

Wurde ein positives ordentliches Ergebnis oder ein Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme bestehender Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses erreicht, so ist die erste Beurteilungsebene als positiv einzustufen (Beurteilungsebene 1 – Kapitalerhaltung).

## **2. Beurteilungsebene – Substanzerhaltung**

Auf der zweiten Ebene wird beurteilt, inwieweit die Stadt in der Lage ist, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität zu erwirtschaften, um die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten aus Investitionen zu finanzieren (Komponente 3 – Selbstfinanzierung). Daneben wird betrachtet, ob die Stadt ihre Verwaltungsaufgaben ohne Aufnahme von Kassenkrediten erbringen kann (Komponente 4 – Liquidität).

Sofern neben dem positiven ordentlichen Ergebnis mindestens einer der beiden Komponenten der zweiten Beurteilungsebene positiv ist, wird der Haushalt als „stabil“ eingestuft. Sind dagegen beide Werte negativ, so gilt der Haushalt als „instabil“.

## **3. Beurteilungsebene – Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Auf der dritten Ebene wird nachrichtlich angegeben, ob die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt und nach der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden (Komponente 5 – Fristgerechte Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse).

Um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können, wurde die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen. Sofern eine Stadt über den fünfjährigen Planungszeitraum mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant, besteht das Risiko, dass ein nachhaltiger Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann (Komponente 6 – Nachhaltiger Haushaltsausgleich).

## **Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum**

Die Haushalte der Stadt Wiesbaden wurden im Prüfungszeitraum auf Basis der vorliegenden Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 anhand nachfolgender Komponenten bewertet:

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht für die Stadt Wiesbaden

Beurteilung der Haushaltslage der Stadt Wiesbaden in den Jahren 2010 bis 2014 anhand mehrerer Komponenten					
Wiesbaden	2010	2011	2012	2013	2014
<b>1. Beurteilungsebene – Kapitalerhaltung</b>					
Komponente 1 – Ordentliches Ergebnis	-51,1 Mio. €	-56,0 Mio. €	21,0 Mio. €	39,8 Mio. €	-13,9 Mio. €
Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses <sup>1)</sup>	132,7 Mio. €	82,2 Mio. €	32,9 Mio. €	52,0 Mio. €	79,6 Mio. €
Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung etwaiger Ausgleichsrücklagen (Saldo der Komponenten 1 und 2)	81,6 Mio. €	26,2 Mio. €	53,8 Mio. €	91,9 Mio. €	65,7 Mio. €
<b>2. Beurteilungsebene – Substanzerhaltung</b>					
Komponente 3 – Selbstfinanzierung <sup>2)</sup>	-53,1 Mio. €	-65,9 Mio. €	57,5 Mio. €	57,9 Mio. €	4,4 Mio. €
Komponente 4 – Liquidität <sup>3)</sup>	63,9 Mio. €	38,5 Mio. €	132,8 Mio. €	175,9 Mio. €	142,2 Mio. €
<b>3. Beurteilungsebene – Haushalts- und Wirtschaftsführung (nachrichtlich)</b>					
Komponente 5 – Fristgerechte Aufstellung (A) und Beschlussfassung (B) der Jahresabschlüsse <sup>4)</sup>	A: nein B: nein	A: nein B: nein	A: nein B: nein	A: ja B: ja	A: nein B: n.v.
Komponente 6 – Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>	nein	nein	nein	nein	Nein
<b>Beurteilung der Haushaltslage<sup>6)</sup></b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>

Legende:  = Stabilitätsbeurteilung positiv,  = Stabilitätsbeurteilung negativ, n.v. = nicht vorhanden

1) Rücklagen nach § 49 Absatz 4 Ziffer 1.2.1 GemHVO, Stand der Rücklage zum Stichtag 31. Dezember jeweils vor Berücksichtigung der Zuführung oder Inanspruchnahme im Rahmen der Verwendung des ordentlichen Ergebnisses.  
2) Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.  
3) Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.  
4) Der Jahresabschluss ist nach § 112 Absatz 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 HGO bis zum 31. Dezember des nächsten folgenden Haushaltsjahres von der Stadtverordnetenversammlung zu beschließen.  
5) Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich liegt vor, wenn nach der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert keine Fehlbedarfe erwartet werden.  
6) Der Haushalt wurde als „stabil“ eingestuft, sofern auf der ersten Beurteilungsebene das ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung ggf. bestehender Rücklagen mindestens ausgeglichen war und auf der zweiten Beurteilungsebene mindestens eine Komponente einen positiven Wert aufwies. Die dritte Beurteilungsebene hat nachrichtlichen Charakter.

Quelle: Jahresabschlüsse 2010 bis 2014, eigene Berechnungen

**Ansicht 5: Beurteilung der Haushaltslage der Stadt Wiesbaden in den Jahren 2010 bis 2014 anhand mehrerer Komponenten**

Die Stadt Wiesbaden wies in den Jahren 2010, 2011 sowie 2014 ordentliche Fehlbeträge aus. In den Jahren 2012 und 2013 erreichte sie ein positives ordentliches Ergebnis. Die Stadt Wiesbaden konnte im Prüfungszeitraum die entstandenen Haushaltsdefizite durch die Inanspruchnahme der bestehenden Rücklage für den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses kompensieren. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Jahresergebnisses hatte die Rücklage zum Ende des Prüfungszeitraums einen Wert von 65,7 Millionen €.

Auf der zweiten Beurteilungsebene hatte die Stadt Wiesbaden in allen Jahren des Prüfungszeitraums mindestens für eine der beiden betrachteten Komponenten positive Werte ausgewiesen. In Verbindung mit der positiven Ausprägung auf der ersten Beurteilungsebene war der Haushalt der Stadt Wiesbaden damit durchgehend als „stabil“ einzustufen.

Auf der dritten Beurteilungsebene wurde nachrichtlich festgestellt, dass die Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum im Jahr 2013 ihren Jahresabschluss fristgerecht aufstellte. In den weiteren Jahren wurde die Frist zur Aufstellung nicht eingehalten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren die Jahresab-

schlüsse 2010 bis 2013 beschlossen. Die Beschlussfassung erfolgte nur für den Jahresabschluss 2013 fristgerecht. Für das Jahr 2014 war die Frist zur Beschlussfassung noch nicht abgelaufen. Im Rahmen der mittelfristigen Ergebnisplanung wurde in jedem Jahr des Prüfungszeitraums kumuliert ein Fehlbedarf für den fünfjährigen Planungszeitraum ausgewiesen.

### Zusammenfassende Feststellung zur Haushaltslage der Stadt Wiesbaden

Die Haushaltslage über den gesamten Prüfungszeitraum wurde von uns zusammenfassend eingeordnet. Dabei haben wir die fünf Wertungen „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „kritisch“ und „konsolidierungsbedürftig“ verwendet und typisierend folgende Vorgehensweise gewählt:

Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage	
Gesamturteil	Kapitalerhaltung/ Substanzerhaltung/ Haushalts- und Wirtschaftsführung
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil (dabei darf das stabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)

Quelle: Eigene Darstellung

#### Ansicht 6: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Mit dieser 184. Vergleichenden Prüfung wird zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass der Haushalt der Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum stabil war. Die Stadt verfügte über ausreichende Rücklagen zum Ausgleich der entstandenen Haushaltsdefizite. Sie hat grundsätzlich die Aufgabe, ihren Haushalt nachhaltig auszugleichen. Hierfür ist zukünftig – unter Berücksichtigung der vorhandenen Rücklagen – jährlich ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vergleiche § 92 Absatz 3 und 4 HGO<sup>35</sup>) anzustreben. Im Rahmen der mittelfristigen Ergebnisplanung wies die Stadt für die Jahre 2015 und 2016 jeweils ordentliche Fehlbeträge aus. Ab dem Jahr 2017 soll wieder ein positives Haushaltsergebnis erzielt werden (siehe Kapitel 7.1, Seite 66 ff.).

### Vergleichende Feststellung zur Haushaltslage

Folgende Ansicht zeigt die Beurteilung der Haushaltslage für die Großstädte des Vergleichs in den einzelnen Jahren sowie die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage des Prüfungszeitraums:

35 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(3) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn  
1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder  
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.  
(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn  
1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder  
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder  
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.  
Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.  
(Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.)

Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Zusammenfassende Bewertung
Darmstadt	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Frankfurt am Main	stabil	stabil	instabil	instabil	stabil	noch stabil
Kassel	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Offenbach am Main	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wiesbaden	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

Quelle: Eigene Erhebungen

#### Ansicht 7: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2014

Für die Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wurde in den Jahren des Prüfungszeitraums jeweils eine instabile Haushaltslage festgestellt. Diese Städte waren in der zusammenfassenden Bewertung entsprechend als „konsolidierungsbedürftig“ einzustufen. Die Stadt Frankfurt am Main hatte im Prüfungszeitraum überwiegend stabile Haushaltsjahre und wurde als „noch stabil“ eingestuft. Mit durchgehend stabilen Haushaltsjahren war der Haushalt der Stadt Wiesbaden zusammenfassend als „stabil“ zu bewerten.

#### Weiterführende Analyse der Haushaltslage

Die getroffene Einschätzung über die Haushaltslage basiert auf den Jahresabschlussdaten der Großstädte. Zur weiteren Analyse der Haushaltslage und Identifizierung von Handlungsfeldern werden die durch die Großstädte erstellten Jahresabschlüsse im Rahmen einer Ergebnisanalyse, einer Bilanzanalyse sowie einer Analyse der Verbindlichkeiten untersucht. Die Untersuchung wird gestützt durch die Bildung von Zeitreihen und ausgewählten Kennzahlen. Die Analyse unterstützt dabei durch die Darstellung entscheidungsrelevanter Daten die Informations- und Steuerungsfunktion der Jahresabschlüsse. Sofern Jahresabschlüsse noch nicht vorlagen, wurde behelfsweise auf Haushaltsplandaten zurückgegriffen.

### 6.2 Ergebnisanalyse

Die Jahresergebnisse der Städte werden durch eine Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung geprägt. In den nachfolgenden Kapiteln werden die ausgewiesenen Ergebnisse der Produktbereiche sowie die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen der Ergebnisrechnung einer vertiefenden Analyse unterzogen. Zuvor wird im Rahmen einer Abweichungs- und Trendanalyse die Treffsicherheit der Ergebnisplanung seit der Doppikeinführung untersucht.

#### 6.2.1 Analyse der Ergebnisplanung

Nach § 95 Absatz 2 Satz 1 HGO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde voraussichtlich anfallenden Erträge sowie die entstehenden Aufwendungen. Die Erträge und Aufwendungen sind gemäß § 10 Absatz 2 GemHVO in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Sofern sie nicht errechnet werden können, sind sie sorgfältig zu schätzen. Neben der Haushaltsplanung mit Jahresbezug, sind die Großstädte nach § 101 Absatz 1 HGO<sup>36</sup> dazu verpflichtet, eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung vorzunehmen. Die mittelfristige Ergebnisplanung erfordert Prognosen über die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandspositionen für die folgenden fünf Haushaltsjahre. Nur durch eine verlässliche Planung ist sichergestellt, dass die politischen Gremien auf Grundlage einer zuverlässigen Basis finanzielle Entscheidungen treffen und die Großstädte adäquat steuern können.

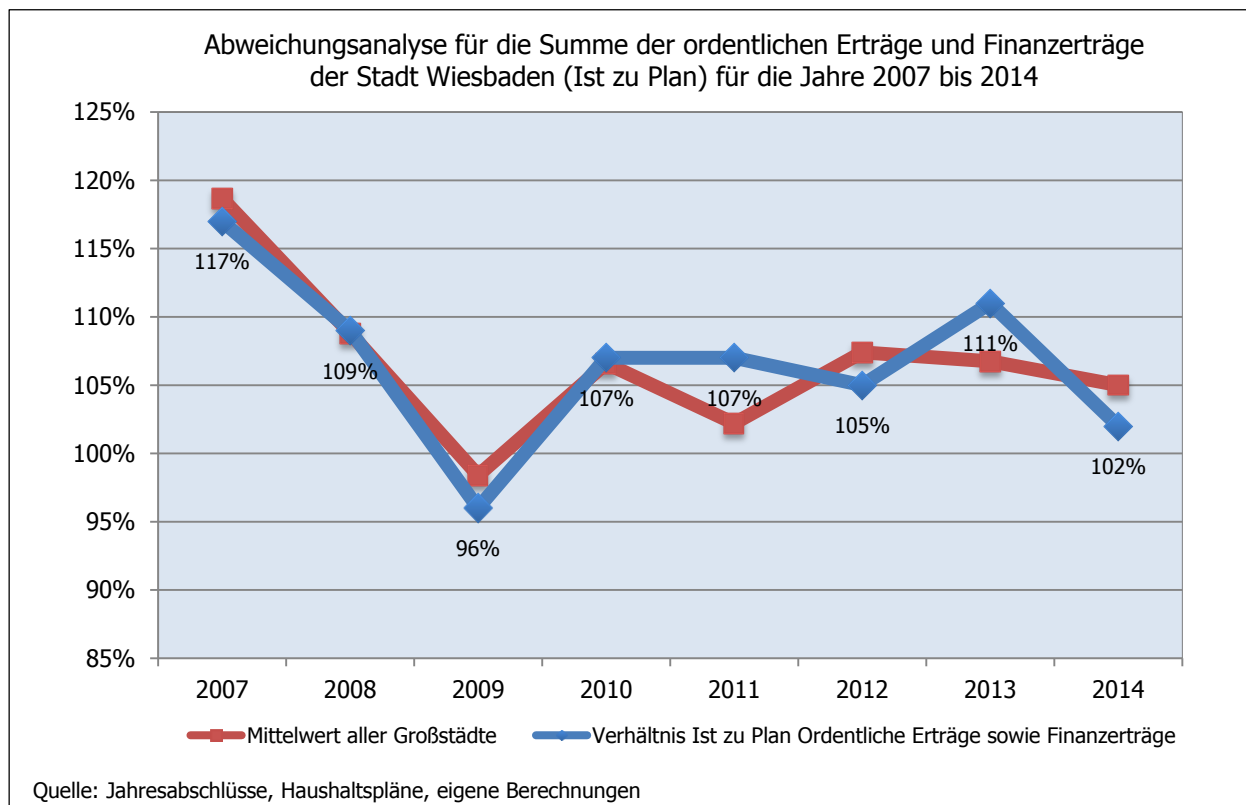
<sup>36</sup> § 101 HGO - Ergebnis- und Finanzplanung

(1) Die Gemeinde hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung zu Grunde zu legen. Das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, inwiefern zwischen der Planung der Aufwendungen und der Erträge in den Jahren seit der Einführung der Doppik Abweichungen zu den tatsächlichen Ergebnissen bestanden. Je realistischer die Großstädte ihre Haushalte planen, desto höher ist in der Regel die Planungsgenauigkeit für die künftigen Jahre. Zudem wurde im Zuge einer Trendanalyse eine Einschätzung zur Verlässlichkeit der Ergebnisplanung der nächsten Haushaltsjahre getroffen.

### Abweichungsanalyse

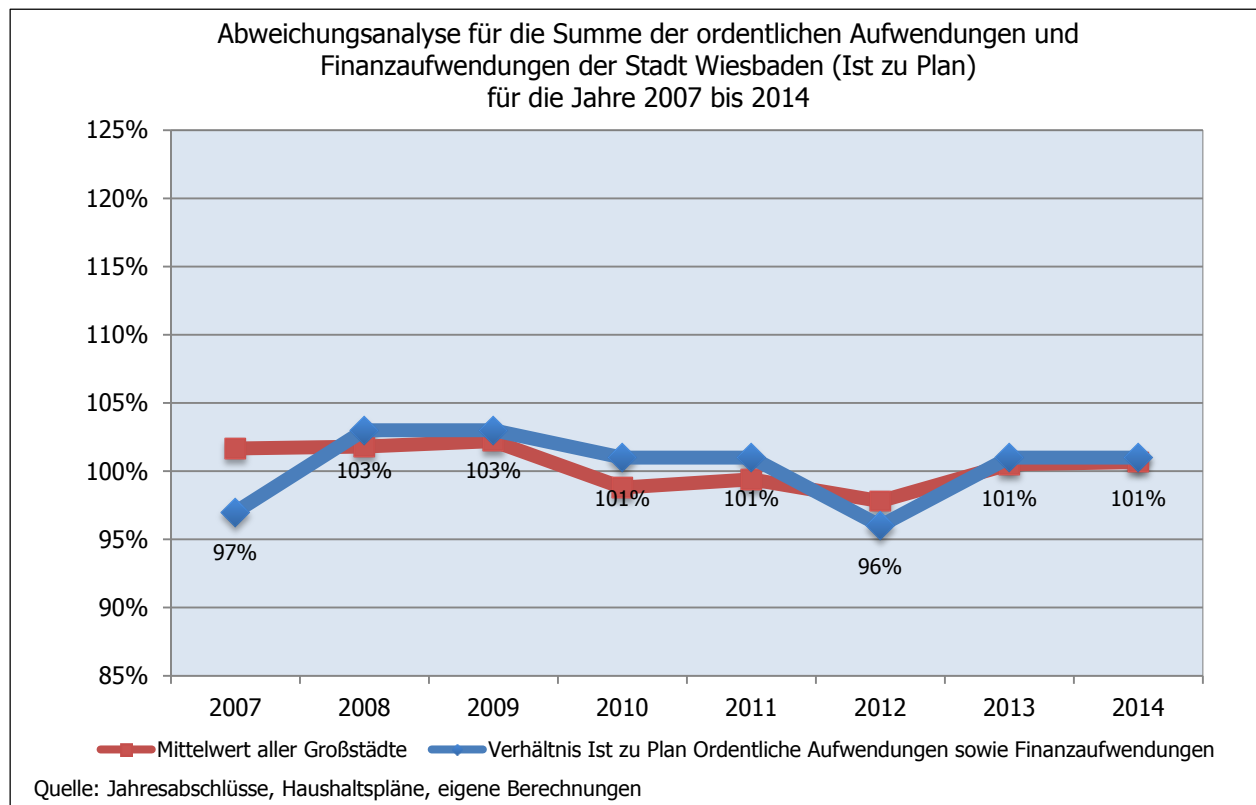
Zunächst wurde die Abweichung der Ist-Zahlen von den Plan-Zahlen in Prozentpunkten für den Zeitraum von 2007 bis 2014 erhoben. Ansicht 8 verdeutlicht die Abweichungen der erzielten Ist-Ergebnisse von den dazugehörigen Plan-Zahlen im Zeitraum 2007 bis 2014 für die Summe aus den ordentlichen Erträgen und den Finanzerträgen:



Ansicht 8: Abweichungsanalyse für die Summe der ordentlichen Erträge und Finanzerträge der Stadt Wiesbaden (Ist zu Plan) für die Jahre 2007 bis 2014

Die Stadt Wiesbaden hat mit Ausnahme des Jahres 2009 mindestens die geplanten Gesamterträge erreicht oder darüber hinausgehende Erträge realisiert. Lediglich im Jahr 2009 wurden die geplanten Werte nicht erzielt. Gleichzeitig konnte in diesem Jahr kein ausgeglichenes Ergebnis erreicht werden.

In Ansicht 9 wird die prozentuale Abweichung der erzielten Ist-Ergebnisse von den Plan-Zahlen für die Gesamtaufwendungen des Ergebnishaushalts aufgezeigt:



Ansicht 9: Abweichungsanalyse für die Summe der ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen der Stadt Wiesbaden (Ist zu Plan) für die Jahre 2007 bis 2014

Die Stadt Wiesbaden überschritt ihre geplanten Gesamtaufwendungen des Ergebnishaushalts im Betrachtungszeitraum in den Jahren 2008 bis 2011 sowie 2013 und 2014. In vier der betroffenen Jahre konnte gleichzeitig kein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden.



Insgesamt ergab sich für die Stadt Wiesbaden hinsichtlich der Treffsicherheit der Ergebnisplanung folgendes Bild:

Treffsicherheit der Ergebnisplanung					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Betrachteter Zeitraum <sup>1)</sup>	2008-2013	2007-2014	2006-2014	2008-2012	2007-2014
Unterschreitung der Gesamterträge ohne ausgeglichenes Ergebnis	1 Jahr	1 Jahr	0 Jahre	1 Jahr	1 Jahr
Überschreitung geplante Gesamtaufwendungen ohne ausgeglichenes Ergebnis	2 Jahre	2 Jahre	2 Jahre	1 Jahr	4 Jahre
Maximale Unterschreitung Gesamterträge ohne ausgeglichenes Ergebnis	15%	7%	0%	1%	4%
Maximale Überschreitung der Gesamtaufwendungen ohne ausgeglichenes Ergebnis	1%	4%	9%	8%	3%
1) Der betrachtete Zeitraum reichte von dem Jahr der Doppikeinführung bis zum Jahr des letzten aufgestellten Jahresabschlusses im Prüfungszeitraum. Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne, eigene Berechnungen					

#### Ansicht 10: Treffsicherheit der Ergebnisplanung

Während für die betrachteten Ertragspositionen in einem Jahr eine Unterschreitung festgestellt wurde, lagen die betrachteten Aufwandspositionen in vier Jahren über den Planansätzen. Im Jahr 2009 wurde mit vier Prozent die höchste Unterschreitung des Planansatzes bei den Ertragspositionen gegenüber dem tatsächlichen Jahresergebnis festgestellt. Im selben Jahr wurde mit drei Prozent die höchste Überschreitung des Plansatzes bei den Aufwandspositionen ermittelt.

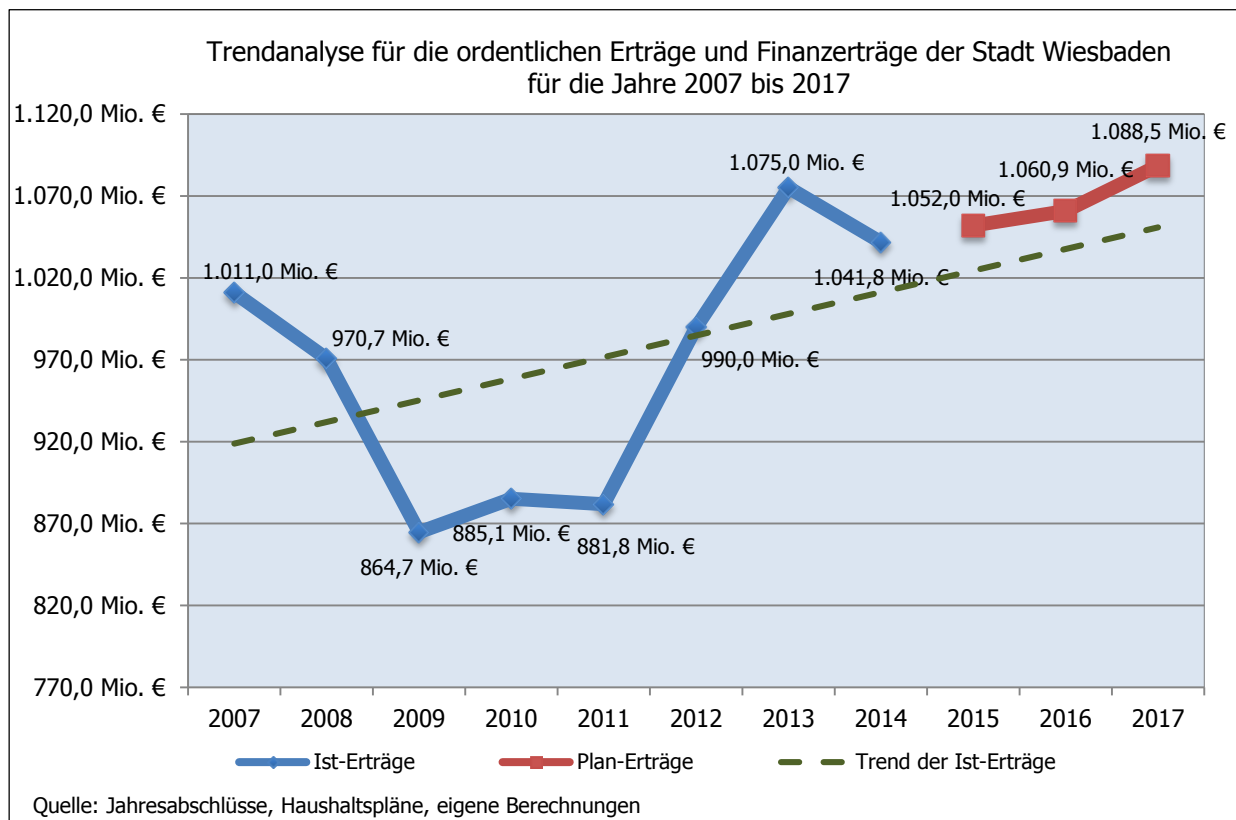
Innerhalb des Vergleichs waren Abweichungen von den Planwerten häufiger bei den Aufwandspositionen festzustellen als bei den Ertragspositionen. Die höchste Abweichung innerhalb der betrachteten Zeiträume auf der Ertragsseite verzeichnete die Stadt Darmstadt mit einer Differenz von 15 Prozent im Jahr 2011. Auf der Aufwandsseite wurde in der Stadt Kassel die höchste Abweichung in Höhe von neun Prozent im Jahr 2006 festgestellt.

#### Trendanalyse

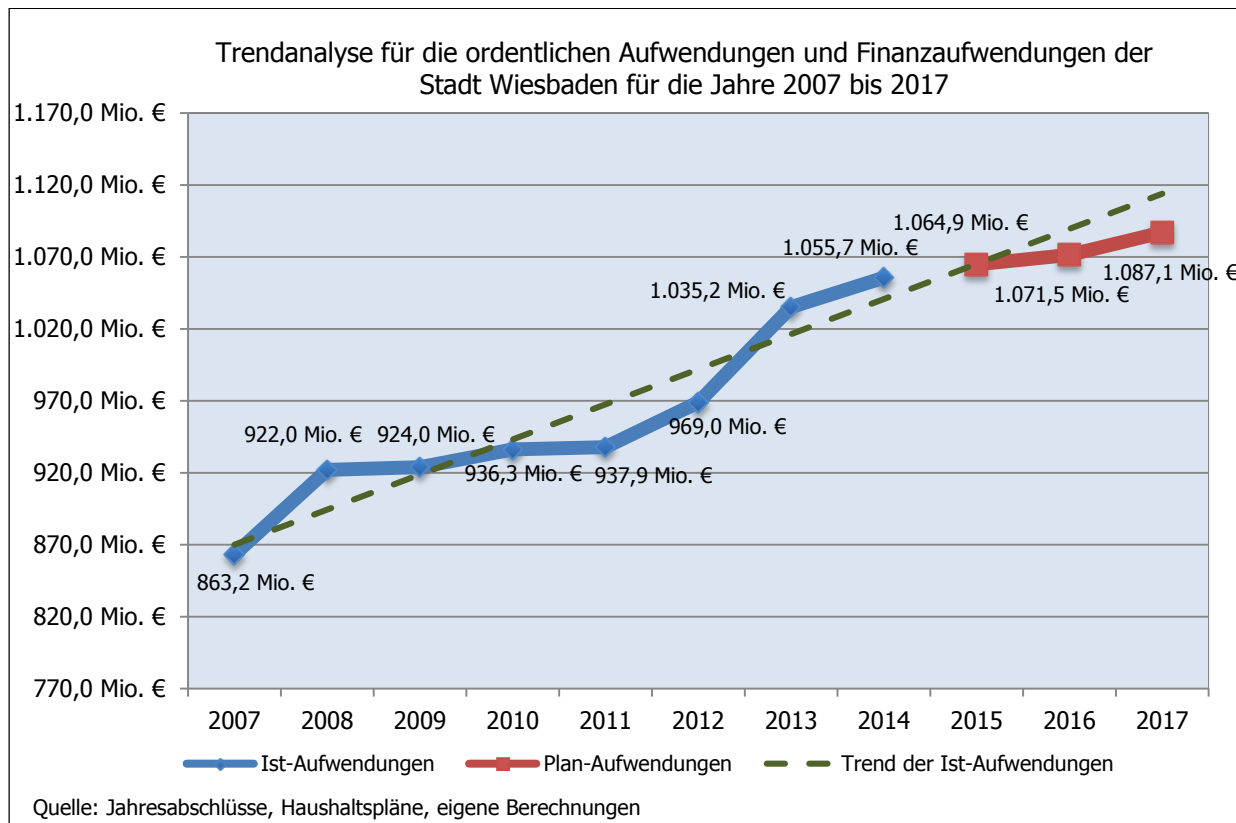
Im Rahmen einer Trendanalyse untersuchten wir, ob die mittelfristige Ergebnisplanung der betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen für die Jahre 2015 bis 2017 auf Basis der Erfahrungen der Vergangenheit realistisch war. Hierzu bildeten wir auf Basis der Werte aus den Jahresabschlüssen 2007 bis 2014 eine Trendreihe und setzten diese bis in das Jahr 2017 fort.

Das Ergebnis für die ordentlichen Erträge und die Finanzerträge sowie die ordentlichen Aufwendungen und die Finanzaufwendungen geben Ansicht 11 und Ansicht 12 wieder:





Ansicht 11: Trendanalyse für die ordentlichen Erträge und Finanzerträge der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2007 bis 2017



Ansicht 12: Trendanalyse für die ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2007 bis 2017

Aus den Ansichten wird deutlich, dass die Stadt Wiesbaden für die Jahre 2015 bis 2017 mit steigenden Gesamterträgen plante. Aus der Trendberechnung ergaben sich für das Jahr 2017 Erträge in Höhe von 1.050,9 Millionen €, während in der mittelfristigen Ergebnisplanung 1.088,5 Millionen € angesetzt wurden. Dies entsprach einer Abweichung von vier Prozent. Die hohe Volatilität der Gesamterträge kann die Aussagekraft der Trendberechnung einschränken. Für die Gesamtaufwendungen wurde ebenfalls mit einer Steigerung bis 2017 geplant. In der mittelfristigen Ergebnisplanung wurden ordentliche Aufwendungen und Finanzaufwendungen in Höhe von 1.087,1 Millionen € angesetzt. Laut Trendprognosemodell werden im Jahr 2017 die Aufwendungen 1.114,0 Millionen € betragen.

In nachfolgender Tabelle wird für das letzte Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung dargestellt, welche prozentualen Abweichungen sich zwischen der Trendfortsetzung der Werte der Vergangenheit und dem Planergebnis aus der mittelfristigen Ergebnisplanung im Vergleich ergaben:

Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Betrachtungsjahr = Letztes Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung	2018	2018	2018	2018	2017
Gesamterträge	29%	7%	0%	27%	4%
Gesamtaufwendungen	-1%	-1%	-2%	6%	-2%

Anmerkung:  
Es handelt sich um das Verhältnis zwischen den Ergebnispositionen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendfortsetzung für das letzte Jahr der Ergebnisplanung.  
Quelle: Haushaltspläne, eigene Berechnungen

#### Ansicht 13: Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung

Die Analyse der mittelfristigen Ergebnisplanung zeigte, dass die Großstädte für den dreijährigen Planungshorizont tendenziell eine optimistische Prognose ihrer Ertrags- und Aufwandspositionen aufstellten. Zum einen planten die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils höhere Erträge als durch das Trendfortsetzungsmodell rechnerisch bestimmt wurde. Zum anderen waren die veranschlagten Aufwendungen in den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden niedriger als im Trendfortsetzungsmodell berechnet.

#### 6.2.2 Analyse der Produktbereiche

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde analysiert, wie sich die Teilergebnisse der Produktbereiche im Vergleich für das Haushaltsjahr 2014 darstellten. Die Teilergebnishaushalte und die Teilfinanzhaushalte sind nach verbindlich vorgegebenen Produktbereichen des Musters 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO zu gliedern.<sup>37</sup> Die Systematik der 16 Produktbereiche ermöglicht die Identifikation und den Vergleich der finanziell bedeutenden Verwaltungsbereiche und zeigt Unterschiede zwischen den Vergleichsstädten innerhalb der Produktbereiche auf.

Die Produktbereiche und die empfohlene Gliederung nach Produktgruppen sind in folgender Ansicht dargestellt:

<sup>37</sup> Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO - Produktbereichsplan  
Der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt sind nach folgenden verbindlichen Produktbereichen und in der ausgewiesenen Reihenfolge in Teilhaushalte zu gliedern. Erfolgt die Gliederung in Teilhaushalte organisationsbezogen oder nach örtlichen Produktgruppen und Produkten, so ist dem Haushaltsplan eine Übersicht nach dieser Gliederung mit den auf die Produktbereiche entfallenden Erträge und Aufwendungen und Einzahlungen und Auszahlungen beizufügen.

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht für die Stadt Wiesbaden

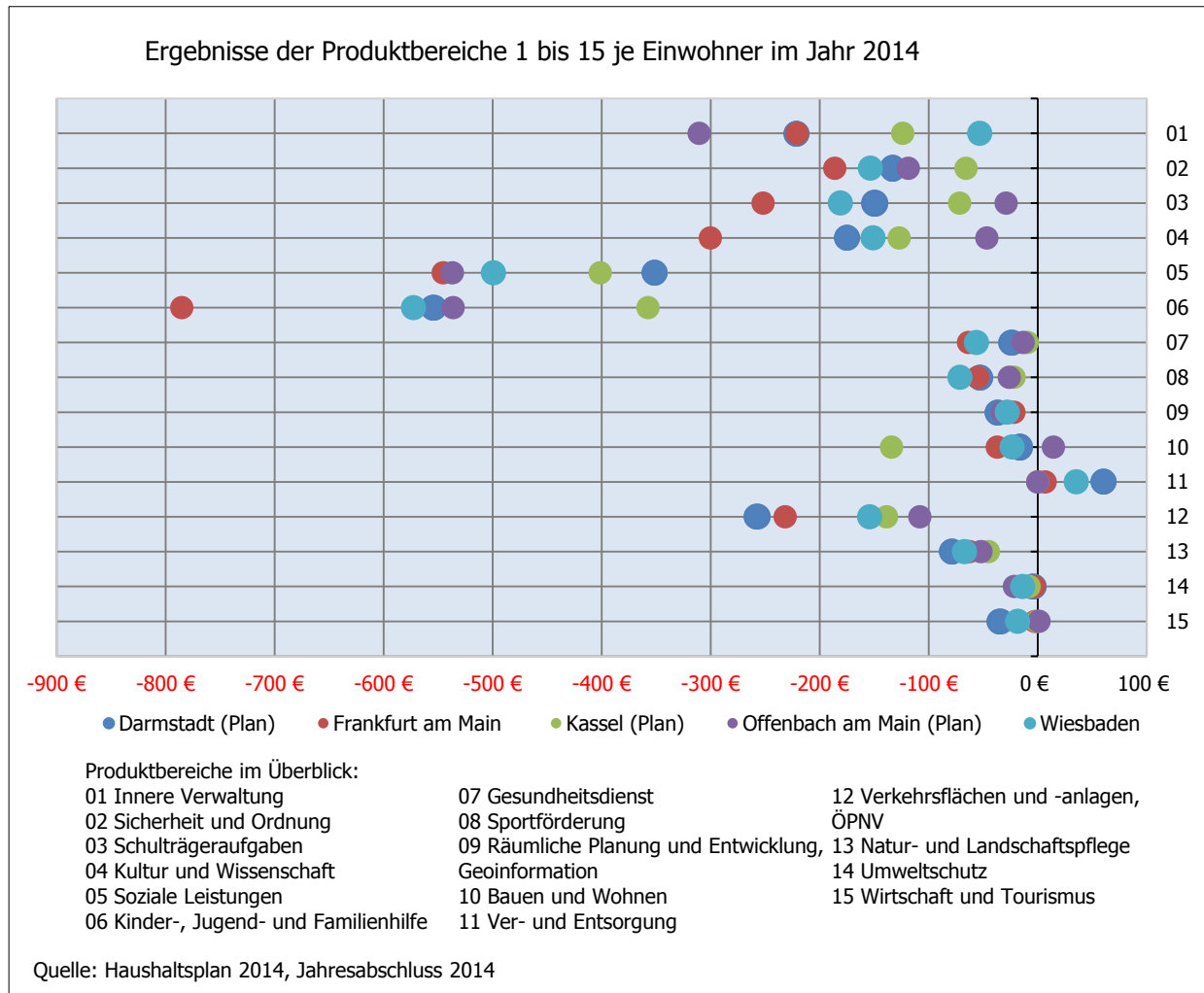
Produktbereichsplan			
01 Innere Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungssteuerung und -service</li> </ul>	02 Sicherheit und Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistik und Wahlen</li> <li>• Ordnungsangelegenheiten</li> <li>• Brandschutz</li> <li>• Rettungsdienst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

Quelle: Muster 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO

Ansicht 14: Produktbereichsplan

Diese Gliederung innerhalb der Produktbereiche entspricht den Erhebungsmerkmalen für die öffentlichen Finanzstatistiken. Wird von der empfohlenen Gliederung abgewichen, ist sicherzustellen, dass die statistischen Meldungen nach der dafür vorgegebenen Systematik erfüllt werden.

In der nachfolgenden Ansicht sind die Teilergebnisse je Einwohner der Produktbereiche 1 bis 15 im Jahr 2014 für die Vergleichsstädte dargestellt:



#### Ansicht 15: Ergebnisse der Produktbereiche 1 bis 15 je Einwohner im Jahr 2014

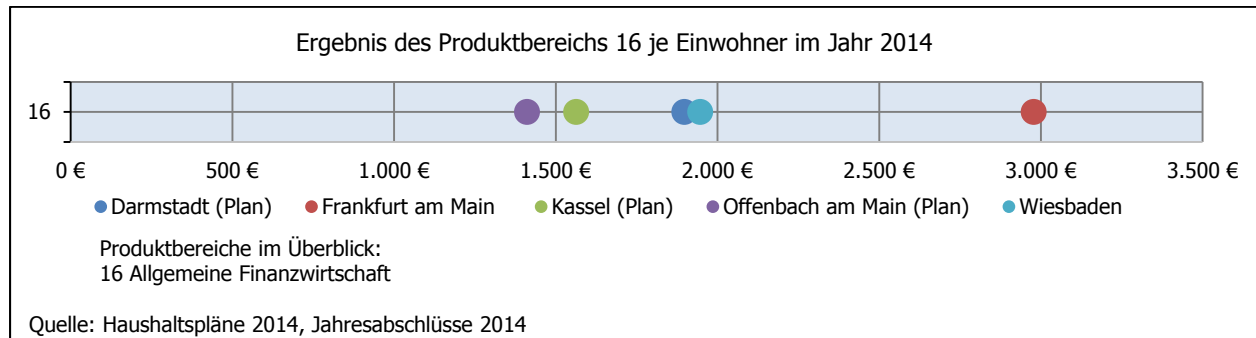
Für die Stadt Wiesbaden war eine produktbereichsbezogene Finanzanalyse auf Basis des vorläufigen Jahresabschlusses aus dem Jahr 2014 möglich. Die Produktbereiche mit den höchsten Fehlbeträgen waren die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit 573 € je Einwohner und die sozialen Leistungen mit 499 € je Einwohner. Die Produktbereiche mit den geringsten Fehlbeträgen waren der Umweltschutz mit 14 € je Einwohner sowie Wirtschaft und Tourismus mit 18 € je Einwohner. Im Produktbereich Ver- und Entsorgung konnte ein positives Teilergebnis von 35 € je Einwohner verzeichnet werden.

Im Vergleich zu den anderen Großstädten wies die Stadt Wiesbaden im Produktbereich Sportförderung den höchsten ordentlichen Fehlbetrag mit 71 € je Einwohner auf. Die Varianz der Ergebnisse in diesem Produktbereich lag bei 49 € je Einwohner. Den niedrigsten ordentlichen Fehlbetrag im Vergleich hatte die Stadt Wiesbaden in der Inneren Verwaltung mit 53 € je Einwohner. Der höchsten ordentlichen Fehlbetrag in diesem Produktbereich wurde für die Stadt Offenbach am Main mit 311 € je Einwohner ermittelt. Die Spanne lag somit bei 257 € je Einwohner.

Die größte Bandbreite innerhalb der Produktbereiche ergab sich bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zwischen der Stadt Kassel mit 357 € je Einwohner und Frankfurt am Main mit 785 € je Einwohner. Damit lag die Differenz der Fehlbeträge bei 428 € je Einwohner. Die niedrigste Bandbreite in den Ergeb-

nissen wurde mit 15 € je Einwohner für den Produktbereich Bauen und Wohnen festgestellt. Der Produktbereich Ver- und Entsorgung wies von den betrachteten 15 Produktbereichen als einziger in keiner der betrachteten Städte einen ordentlichen Fehlbetrag auf.

In Ansicht 16 wurden die Ergebnisse des Produktbereichs Allgemeine Finanzwirtschaft separat dargestellt:



Ansicht 16: Ergebnis des Produktbereichs 16 je Einwohner im Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden erreichte im Jahr 2014 ein positives Teilergebnis von 1.947 € je Einwohner im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft. Im Großstädtevergleich erzielte sie damit das zweithöchste Ergebnis. Die Stadt Offenbach am Main plante dagegen mit einem Teilergebnis von 1.411 € je Einwohner und wies damit den niedrigsten Wert des Vergleichs aus. Den höchsten Wert des Vergleichs hatte die Stadt Frankfurt am Main mit 2.978 € je Einwohner.

### 6.2.3 Analyse der Erträge

Die nachfolgende Ansicht zeigt die Entwicklung und Struktur der ordentlichen Erträge des Ergebnishaushalts der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014 auf Basis der Jahresabschlüsse:

Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2010 bis 2014							
Ertragsposition	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	Anteil ordentl. Erträge 2014
	Werte in Tausend €						
Privatrechtliche Leistungsentgelte	12.983	14.351	13.995	14.568	14.979	15%	1%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	33.188	33.303	36.247	37.400	40.209	21%	4%
Kostenersatzleistungen und -erstattungen	17.517	16.935	17.445	17.386	18.831	7%	2%
Bestandsveränderungen und andere aktivierte Eigenleistungen	2.124	1.688	1.269	1.192	1.204	-43%	0%
Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Umlagen (Steuererträge) <sup>1)</sup>	414.850	394.550	471.036	544.102	489.731	18%	49%
Transferleistungen <sup>1)</sup>	170.734	173.630	173.421	172.739	174.215	2%	17%
Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen	151.163	157.420	188.479	201.708	194.706	29%	19%
Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und -beiträgen	11.336	12.526	14.522	16.166	15.940	41%	2%
Sonstige ordentliche Erträge <sup>2)</sup>	40.115	35.001	32.925	33.907	54.100	35%	5%
<b>Summe der ordentlichen Erträge</b>	<b>854.010</b>	<b>839.405</b>	<b>949.338</b>	<b>1.039.169</b>	<b>1.003.914</b>	<b>18%</b>	<b>100%</b>

1) Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz wurden für Zwecke der Vergleichbarkeit aus der Ergebnisposition Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Leistungen in die Ergebnisposition Transferleistungen umgegliedert.  
2) Die größten Positionen innerhalb der sonstigen ordentlichen Erträge betrafen Konzessionsabgaben, Erträge aus der Auflösung von Wertberichtigungen sowie Erträge aus der Herabsetzung/ Auflösung von Rückstellungen. Im Jahr 2014 wurden periodenfremde Erträge in Höhe von 10,5 Millionen € vereinnahmt.  
Quelle: Jahresabschlüsse 2010 bis 2014, eigene Berechnungen

#### Ansicht 17: Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2010 bis 2014

Die ordentlichen Erträge der Stadt Wiesbaden erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 854,0 Millionen € im Jahr 2010 auf 1.003,9 Millionen € im Jahr 2014. Über den gesamten Prüfungszeitraum stiegen die ordentlichen Erträge um 18 Prozent.

Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Umlagen (Steuererträge) stellten für die Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum durchgehend die bedeutendsten Einnahmequellen dar. Im Jahr 2014 betrug der Anteil dieser Ertragsart an den ordentlichen Erträgen 49 Prozent.

#### Steuern und steuerähnliche Erträge

Die Steuererträge der Großstädte setzen sich zusammen aus Erträgen aus den nicht unmittelbar beeinflussbaren Anteilen an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, die zwischen Bund, Ländern und den Kommunen aufgeteilt werden, sowie den über die Hebesatzhöhe beeinflussbaren Realsteuern und den

örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (Art 106 Absätze 3, 5, 5a und 6 GG<sup>38</sup>). Die folgende Ansicht zeigt die Zusammensetzung und Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Erträge für die Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum:

Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Erträge in den Jahren 2010 bis 2014							
Steuerertragspositionen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	Anteil an Steuererträgen 2014
	Werte in Tausend €						
Gewerbsteuer (Brutto)	216.244	188.941	255.324	318.620	251.918	16%	51%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	115.914	120.515	126.555	136.583	146.146	26%	30%
Grundsteuer B	55.103	54.410	57.167	55.849	58.393	6%	12%
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	20.826	21.982	21.829	22.076	22.779	9%	5%
Sonstige Vergnügungssteuer (inkl. Spielapparatesteuer)	1.217	3.483	4.604	4.710	4.695	286%	1%
Abgaben von Spielbanken	4.547	4.151	4.321	4.068	4.102	-10%	1%
Hundesteuer	624	633	799	831	846	35%	< 1%
Grundsteuer A	213	213	213	214	210	-2%	< 1%
Sonstige Steuern und steuerähnliche Erträge	161	222	224	1.150	643	300%	< 1%
Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Umlagen	414.850	394.550	471.036	544.102	489.731	18%	100%

Quelle: Jahresabschlüsse 2010 bis 2014, eigene Berechnungen

#### Ansicht 18: Entwicklung der Steuern und steuerähnlichen Erträge in den Jahren 2010 bis 2014

Hinsichtlich des Steueraufkommens war die Gewerbesteuer im Prüfungszeitraum für die Stadt Wiesbaden die bedeutendste Steuerart. Für das Haushaltsjahr 2014 erzielte die Stadt Wiesbaden Erträge aus der Gewerbesteuer in Höhe von 251,9 Millionen € und generierte damit bereits 50 Prozent der gesamten Steuererträge. Die Stadt Wiesbaden nahm im Jahr 2014 insgesamt 16 Prozent mehr Gewerbesteuererträge ein als im Jahr 2010. Auch die Erträge aus der Grundsteuer B erhöhten sich im Prüfungszeitraum von

<sup>38</sup> Art. 106 GG - Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole  
(3) Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftssteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird. [...]  
(5) Die Gemeinden erhalten einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer, der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Es kann bestimmen, dass die Gemeinden Hebesätze für den Gemeindeanteil festsetzen.  
(5a) Die Gemeinden erhalten ab dem 1. Januar 1998 einen Anteil an dem Aufkommen der Umsatzsteuer. Er wird von den Ländern auf der Grundlage eines orts- und wirtschaftsbezogenen Schlüssels an ihre Gemeinden weitergeleitet. Das Nähere wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt.  
(6) Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern steht den Gemeinden oder nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Bestehen in einem Land keine Gemeinden, so steht das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern dem Land zu. Bund und Länder können durch eine Umlage an dem Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt werden. Das Nähere über die Umlage bestimmt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Maßgabe der Landesgesetzgebung können die Grundsteuer und Gewerbesteuer sowie der Gemeindeanteil vom Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer als Bemessungsgrundlagen für Umlagen zugrunde gelegt werden.



55,1 Millionen € im Jahr 2010 auf 58,4 Millionen € im Jahr 2014 und damit um sechs Prozent. Die Grundsteuer B war mit einem Anteil von zwölf Prozent an den gesamten Steuererträgen die dritt wichtigste Steuerertragsquelle. Der Grundsteuer A kam dagegen im gesamten Prüfungszeitraum mit einem Aufkommen von 0,2 Millionen € eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu.

Nach der Gewerbesteuer waren die Erträge aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hinsichtlich des Steueraufkommens die bedeutendste Steuerart. Sie erhöhten sich im Prüfungszeitraum um 26 Prozent und betragen im Jahr 2014 insgesamt 146,1 Millionen €. Ihr Anteil an den gesamten Steuererträgen betrug 29 Prozent. Im Vergleich zu den Realsteuern haben die Kommunen auf die Entwicklung der Einkommensteuer erfahrungsgemäß nur eingeschränkten Einfluss.

### Realsteuerhebesätze und Realsteueraufkommen

Die Höhe der tatsächlich vorhandenen Steuereinnahmen richtet sich unter anderem nach den örtlichen Hebesätzen. Diese bestimmen die Höhe der tatsächlich erzielten Realsteuererträge. Nachfolgende Ansicht zeigt die Hebesätze und das Realsteueraufkommen der Großstädte für das Haushaltsjahr 2014:

Hebesätze und Realsteueraufkommen im Jahr 2014							
	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer		Summe
	Steueraufkommen (Tausend €)	Hebesatz	Steueraufkommen (Tausend €)	Hebesatz	Steueraufkommen (Tausend €)	Hebesatz	Realsteueraufkommen (Tausend €)
Darmstadt	48	290%	30.768	460%	170.000	425%	200.816
Frankfurt am Main	154	175%	212.685	500%	1.726.948	460%	1.939.786
Kassel	89	450%	35.981	490%	145.104	440%	181.174
Offenbach am Main	22	250%	22.692	500%	63.500	440%	86.213
Wiesbaden	210	275%	58.393	475%	251.918	440%	310.520

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014, Hessisches Statistisches Landesamt

#### Ansicht 19: Hebesätze und Realsteueraufkommen im Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden hatte für die Grundsteuer A einen Hebesatz von 275 Prozent. Den höchsten Hebesatz für die Grundsteuer A hatte die Stadt Kassel mit 450 Prozent. Für die Stadt Frankfurt am Main wurde mit 175 Prozent der niedrigste Hebesatz für die Grundsteuer A ermittelt. Für die Grundsteuer B wies die Stadt Wiesbaden mit 475 Prozent den zweitniedrigsten Hebesatz im Vergleich aus. Der niedrigste Hebesatz für die Grundsteuer B wurde bei der Stadt Darmstadt mit 460 Prozent festgestellt. Den höchsten Hebesatz hatten die Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main mit jeweils 500 Prozent festgelegt. Die Stadt Wiesbaden hatte gemeinsam mit den Städten Kassel und Offenbach am Main für die Gewerbesteuer einen Hebesatz von 440 Prozent und lag damit in der Mitte des Vergleichs. Der Höchstsatz von 460 Prozent wurde in der Stadt Frankfurt am Main ermittelt. Den niedrigsten Hebesatz für die Gewerbesteuer hatte Stadt Darmstadt mit 425 Prozent festgelegt.

Aus den genannten Hebesätzen generierte die Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 ein Realsteueraufkommen in Höhe von 310,5 Millionen €. Damit generierte sie das zweithöchste Realsteueraufkommen im Vergleich.

Die Gewerbesteuererträge stellten den größten Teil der Realsteuererträge dar. In Abhängigkeit davon, auf wie viele Zahler die Gewerbesteuererträge verteilt sind, besteht das Risiko für eine volatile Einnahmekraft und eine erschwerte Planbarkeit der städtischen Erträge. Folgende Ansicht zeigt die Struktur der Gewerbesteuerzahler in den Großstädten des Vergleichs für das Jahr 2014:

Struktur der Gewerbesteuererträge im Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Zahl der Gewerbesteuerzahler	2.786	14.172	3.316	2.142	5.270
Anteil der Gewerbesteuerzahler nach Höhe der Gewerbesteuererträge der Stadt					
1 € bis 49.999 €	90,5%	87,7%	90,8%	93,8%	91,8%
50.000 € bis 249.999 €	7,1%	8,6%	7,3%	4,7%	6%
250.000 € bis 999.999 €	1,8%	2,4%	1,3%	1,1%	1,5%
1.000.000 € bis 4.999.999 €	0,5%	1,0%	0,4%	0,4%	0,4%
über 5.000.000 €	0,1%	0,3%	0,3%	0,1%	0,3%
Anteil der einzelnen Wertkategorie am Gesamtgewerbesteueraufkommen					
1 € bis 49.999 €	11,1%	5,7%	14,7%	20,9%	12,9%
50.000 € bis 249.999 €	11,5%	7,4%	15,4%	18,5%	11,1%
250.000 € bis 999.999 €	13,9%	9,0%	12,0%	17,7%	13,2%
1.000.000 € bis 4.999.999 €	18,2%	16,8%	15,5%	24,6%	15,6%
über 5.000.000 €	45,3%	61,6%	42,3%	18,3%	47,2%
Quelle: Jahresabschluss 2014, Systemauswertungen der Stadtkassen, Hessisches Statistisches Landesamt					

#### Ansicht 20: Struktur der Gewerbesteuererträge im Jahr 2014

Die Gewerbesteuererträge der Stadt Wiesbaden verteilten sich im Jahr 2014 auf 5.270 Gewerbesteuerzahler. Auf 91,8 Prozent der Gewerbesteuerzahler entfielen Gewerbesteuererträge der Stadt von unter 50.000 €. Aus dieser Gruppe der Gewerbesteuerzahler erzielte die Stadt 12,9 Prozent der gesamten Gewerbesteuererträge des Jahres 2014. Der Anteil der Gewerbesteuerzahler mit einer Zahllast über 5 Millionen € lag dagegen bei 0,3 Prozent, wobei diese Gruppe 47,2 Prozent der gesamten Gewerbesteuererträge generierte. Demnach waren die Höhe der Gewerbesteuererträge und damit die finanzielle Gesamtsituation der Stadt Wiesbaden von einigen wenigen Gewerbesteuerzahlern abhängig.

Die Grundaussage, dass ein kleiner Teil der Gewerbesteuerzahler den Hauptteil der Gewerbesteuererträge verursacht, galt im Vergleich für alle Städte. Allerdings ergaben sich in der Struktur der Gewerbesteuerzahler deutliche Unterschiede. Beispielsweise wiesen in der Stadt Frankfurt am Main 12,3 Prozent der Gewerbesteuerzahler ein Gewerbesteuerzahllast von 50.000 € und mehr auf. Die Stadt Frankfurt am Main erreichte damit den höchsten Wert im Vergleich. Für die Stadt Wiesbaden wurde eine Quote von 8,2 Prozent ermittelt. In der Stadt Offenbach am Main lag die Quote mit 6,2 Prozent am niedrigsten. Als weiterer Strukturunterschied waren in der Stadt Offenbach am Main die Anteile der einzelnen Wertkategorien am Gesamtgewerbesteueraufkommen nahezu gleichmäßig verteilt. Kleinere Betriebe mit einer Gewerbesteuerzahllast von unter 50.000 € steuerten zu den Gesamtgewerbesteuererträgen der Stadt Offenbach am Main 20,9 Prozent bei, während größere Betriebe mit einer Gewerbesteuerzahllast von über 5 Millionen € einen Anteil von 18,3 Prozent der Gesamtgewerbesteuererträge erzielten. Dagegen zeigte sich für die anderen Städte des Vergleichs ein deutliches Übergewicht zu Gunsten größerer Gewerbesteuerzahler.

### Exkurs: Umgang mit Verpflichtungen zur Gewerbesteuerrückerstattung

Die Gemeinden erheben nach § 19 GewStG Gewerbesteuervorauszahlungen von Gewerbetreibenden, gegenüber denen sie hebeberechtigt sind. Die Vorauszahlungen bemessen sich regelmäßig anhand der zuletzt festgesetzten Jahressteuerschuld. Sofern der Gewerbeertrag eines Steuerzahlers in einem Jahr deutlich niedriger ausfällt als im Vorjahr, entstehen der Gemeinde im Rahmen der endgültigen Steuerfestsetzung gegenüber dem Steuerzahler Rückzahlungsverpflichtungen. Die Gewerbesteuererträge unterliegen je nach Gewerbestruktur der Kommune und je nach gesamtwirtschaftlicher Lage einer hohen Volatilität.

Zwar können nach § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO für Verpflichtungen aus Steuerschuldverhältnissen grundsätzlich Rückstellungen gebildet werden.<sup>39</sup> Allerdings bleibt laut den Hinweisen zur GemHVO<sup>40</sup> § 16 Absatz 1 GemHVO<sup>41</sup> davon unberührt. Demnach sind bereits vereinnahmte, durch die Städte zu erstattende Abgaben an den Erträgen abzusetzen, selbst wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Die Rückzahlung wird demnach dem Jahr wirtschaftlich zugeordnet, in dem sie auch liquiditätsmäßig abfließt. Erst mit der Festsetzung der gemeindlichen Steuern findet eine Zurechnung zu einem Haushaltsjahr statt. Obwohl die Regelung des § 16 Absatz 1 GemHVO aufgrund ihrer Verankerung bei den Planungsgrundsätzen der GemHVO systematisch für die Haushaltsplanung gilt, ist sie nach Auffassung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport auch für die Aufstellung des Jahresabschlusses und somit für die Bilanzierung anzuwenden. Demnach hätte das Zufluss-/ Abflussprinzip in diesem besonderen Fall Vorrang vor den Grundsätzen der Bruttoveranschlagung und der Periodenabgrenzung.

Sofern Rückzahlungen wahrscheinlich sind und die Gemeinde darüber Kenntnis erlangt, sind im Jahresabschluss die drohenden (und nicht bilanzierten) Verpflichtungen nach § 50 Absatz 2 Nr. 4 und 5 GemHVO<sup>42</sup> im Anhang anzugeben.

Im Ländervergleich weicht beispielsweise das Land Baden-Württemberg hinsichtlich des Umgangs mit entsprechenden Rückzahlungsverpflichtungen für Gewerbesteuerzahlungen von der Vorgehensweise in Hessen ab. Die Bildung von Rückstellungen für absehbare Steuerrückerstattungen bei der Gewerbesteuer ist nach § 41 Absatz 2 GemHVO-BW<sup>43</sup> zulässig. Dies gilt insbesondere für Fälle einmaliger außergewöhnlich hoher Gewerbesteuererstattungen, die von der üblichen Schwankungsbandbreite abweichen. Die meisten Länder haben in ihrem jeweiligen Kommunalrecht jedoch eine den hessischen Vorgaben entsprechende Regelung für derartige Rückzahlungsverpflichtungen getroffen. Eine Rückstellungsbildung ist beispielsweise in den Ländern Nordrhein-Westfalen<sup>44</sup>, Schleswig-Holstein<sup>45</sup>, Brandenburg<sup>46</sup> und Sachsen<sup>47</sup>

---

<sup>39</sup> Hierbei können die Städte entweder Steuerschuldner oder Steuergläubiger sein.

<sup>40</sup> Vergleiche Hinweise zur GemHVO zu § 39 Nr. 12 Satz 2 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222). Obwohl die Regelung des § 16 Abs. 1 GemHVO aufgrund ihrer Verankerung bei den Planungsgrundsätzen der GemHVO systematisch für die Haushaltsplanung gilt, ist sie nach Auffassung des das Hessische Ministerium des Innern und für Sport auch den Jahresabschluss anzuwenden.

<sup>41</sup> § 16 GemHVO - Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen  
(1) Abgaben, abgabenähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Dies gilt entsprechend für geleistete Umlagen, die an die Gemeinde zurückgezahlt werden.

<sup>42</sup> § 50 GemHVO - Anhang  
(1) Im Anhang sind ferner anzugeben: [...] Nr. 4 Haftungsverhältnisse, die nicht in der Vermögensrechnung (Bilanz) auszuweisen sind, Nr. 5 Sachverhalte, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können, insbesondere aus Vereinbarungen über besondere Finanzierungsinstrumente und deren Entwicklungen, [...].

<sup>43</sup> § 41 GemHVO BW - Rückstellungen  
(2) Weitere Rückstellungen können gebildet werden. [...]

<sup>44</sup> § 23 GemHVO NRW - Bewirtschaftung und Überwachung  
(2) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen.

<sup>45</sup> § 17 GemHVO Doppik SH - Weitere Vorschriften für die Haushaltsplanung  
(1) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Dies gilt bei Rückerstattung geleisteter Aufwendungen der vorgenannten Art sinngemäß.

<sup>46</sup> § 20 KomHKV BR - Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen

ebenfalls nicht zulässig. Rückerstattungen an den ursprünglichen Gewerbesteuerschuldner werden im Jahr der Rückzahlung an den Erträgen aus Gewerbesteuer abgesetzt.

Die Prüfung zeigte, dass die Städte des Vergleichs im Prüfungszeitraum teilweise hohen Rückzahlungsverpflichtungen für Gewerbesteuerzahlungen unterlagen. Hinsichtlich der Abbildung im Jahresabschluss zeigten sich zwischen den Städten deutliche Unterschiede.

So hatten die Städte Kassel, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils keine entsprechenden Gewerbesteuerrückstellungen angesetzt und die Rückerstattungen nach den Regelungen von § 16 Absatz 1 GemHVO vereinnahmt. Hinweise auf hohe Rückzahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Gewerbesteuerrückerstattungen ergaben sich aus den Angaben in den Anhängen zu den Jahresabschlüssen nicht. Das Vorgehen der Städte entsprach der Auffassung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und war rechtlich nicht zu beanstanden.

Lediglich die Stadt Darmstadt hatte Rückstellungen für anstehende Gewerbesteuerrückzahlungen ab dem Jahresabschluss 2012 gebildet. Im Jahresabschluss 2013 waren 54,0 Millionen € für die entsprechenden Rückzahlungsverpflichtungen bilanziert. Die Stadt gab an, dass nach ihrer Auffassung alle positiven Tatbestandsmerkmale gemäß den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für die Bildung einer Rückstellung vorlagen und sich bei Unterlassen einer Rückstellungsbildung eine verzerrte Darstellung in der Ergebnisrechnung ergeben hätte. Die Stadt Darmstadt machte sich die Sichtweise des Ministeriums des Inneren und für Sport in diesem Fall nicht zu Eigen. Sie ordnete die Anwendbarkeit des § 16 Absatz 1 GemHVO ausschließlich im Abschnitt „Planungsgrundsätze“ der GemHVO ein und verneinte damit eine analoge Anwendung der Vorschrift für Zwecke der Bilanzierung.

Aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierungspraxis der Städte, besteht nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung der Bedarf nach einer eindeutigen Regelung des Umgangs mit Verpflichtungen zur Gewerbesteuerrückerstattung durch den Gesetzgeber in der GemHVO. Die Überörtliche Prüfung befürwortet eine durchgängige Bilanzierung von Rückstellungen in diesen Fällen. Ein entsprechender Hinweis wird im 28. Zusammenfassenden Bericht aufgenommen (siehe Kapitel 3).

### **Einnahmekraft**

Die Steuereinnahmekraft zeigt, über welche Steuereinnahmen die einzelne Großstadt aus den Realsteuern sowie Gemeinschaftssteuern je Einwohner verfügt. Dabei wird unterstellt, die Großstädte zögen die Unternehmen mit einheitlichen Hebesätzen heran. Hierfür wird die Realsteueraufbringungskraft ermittelt, indem die Realsteuern mit fiktiven einheitlichen Hebesätzen bewertet werden. So werden die Unterschiede in der jeweiligen Hebesatzhöhe ausgeglichen. Die Realsteueraufbringungskraft bildet die Realsteuereinnahmen ab, die sich für eine Großstadt bei Anwendung gleicher Hebesätze ergäben. Unter Abzug der Gewerbesteuerumlage von der Realsteueraufbringungskraft ergibt sich die Netto-Realsteueraufbringungskraft. Durch Addition der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer ergibt sich dann die Steuereinnahmekraft.

Für die Berechnung der Realsteueraufbringungskraft wurden einheitlich die vom Hessischen Statistischen Landesamt veröffentlichten, gewichteten landesdurchschnittlichen Hebesätze für die Großstädte verwendet. Diese betragen im Jahr 2014 für die Grundsteuer A 249 Prozent, die Grundsteuer B 491 Prozent und für die Gewerbesteuer 453 Prozent.

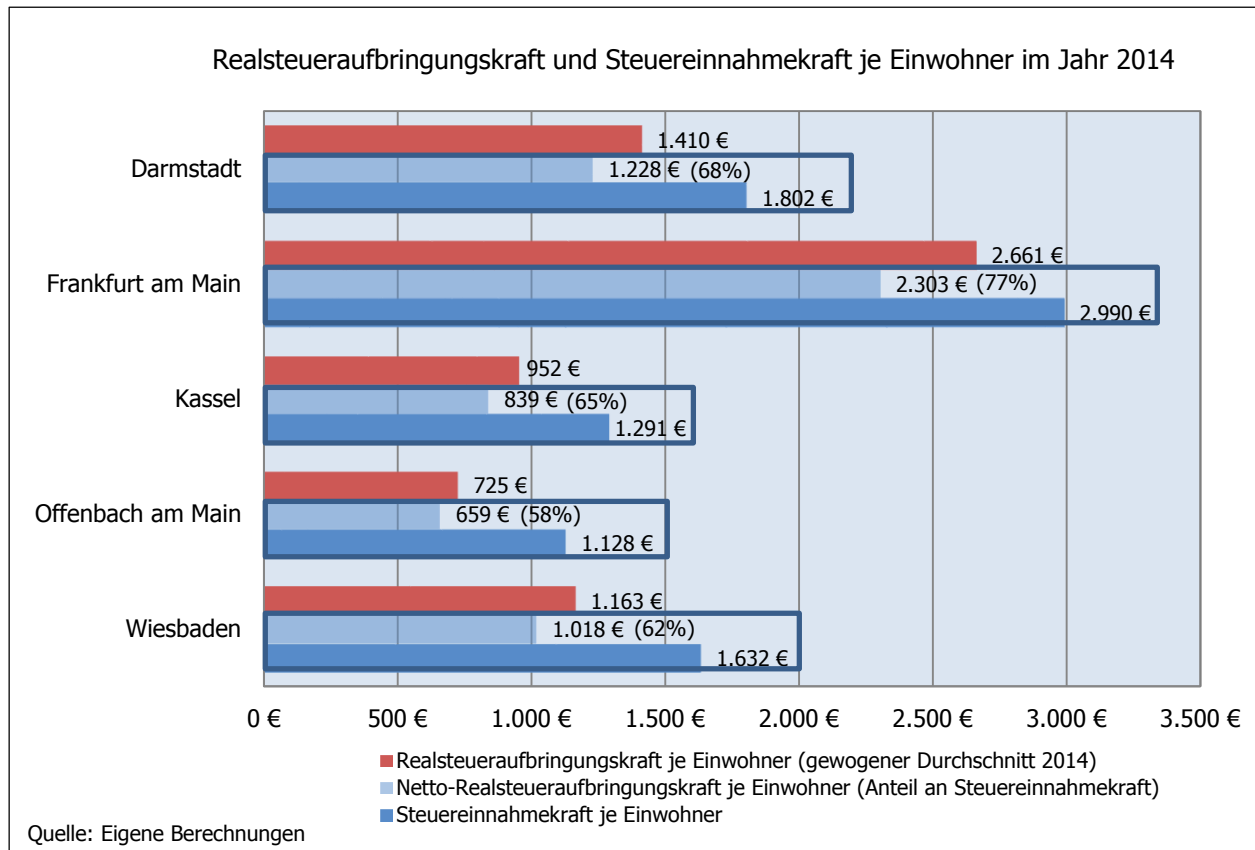
---

(2) Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind auch dann bei den Erträgen und den damit in Zusammenhang stehenden Einzahlungen abzusetzen, wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. [...]

47 § 14 KomHVO SA - Weitere Vorschriften für einzelne Einnahmen und Ausgaben

(2) Abgaben, abgabeähnliche Entgelte und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Einnahmen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Einnahmen der Vorjahre beziehen.

Die folgende Ansicht zeigt die Realsteueraufbringungskraft sowie die Steuereinnahmekraft der Großstädte je Einwohner für das Jahr 2014:



Ansicht 21: Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft je Einwohner im Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden verfügte im Jahr 2014 über eine Realsteueraufbringungskraft von 1.163 € je Einwohner. Unter Berücksichtigung der abgeführten Gewerbesteuerumlage ergab sich eine Netto-Realsteueraufbringungskraft in Höhe von 1.018 € je Einwohner. Die durch Zurechnung der Anteile an den Gemeinschaftssteuern ermittelte Steuereinnahmekraft betrug 1.632 € je Einwohner. Der Anteil der Netto-Realsteueraufbringungskraft an der Steuereinnahmekraft betrug 62 Prozent.

Im Vergleich zeigte sich hinsichtlich der Steuereinnahmekraft eine deutliche Spreizung zwischen den Großstädten. Die Stadt Frankfurt am Main hatte mit 2.990 € die höchste Steuereinnahmekraft je Einwohner im Vergleich. In der Rangfolge folgten ihr mit deutlichem Abstand die Stadt Darmstadt mit einem Wert von 1.802 € je Einwohner und die Stadt Wiesbaden. Mit einem weiteren Abschlag wies die Stadt Kassel mit 1.291 € je Einwohner den zweitniedrigsten Wert auf. In der Stadt Offenbach am Main wurde mit 1.128 € der niedrigste Wert des Vergleichs festgestellt.

Auch zeigten sich deutliche Unterschiede in der Bedeutung des Realsteueraufkommens für die Steuereinnahmekraft der Städte. Während in der Stadt Frankfurt am Main die Netto-Realsteueraufbringungskraft einen Anteil von 77 Prozent der Steuereinnahmekraft ausmachte, hatte die Netto-Realsteueraufbringungskraft in der Stadt Offenbach am Main nur einen Anteil von 58 Prozent an der gesamten Steuereinnahmekraft.

### Aufwands- und Verbrauchsteuern

Neben den oben dargestellten Steuerarten können die Großstädte örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern erheben. Zwar haben sie aus finanzieller Perspektive bei Weitem nicht die Bedeutung der Gemeinschaftssteuern oder der Realsteuern, allerdings können sie einen Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Finanzen leisten. Daher ist die Erhebung von Gemeindesteuern durch die Großstädte in Erwägung zu ziehen.

Folgende Ansicht zeigt die durch die Großstädte im Jahr 2014 erhobenen örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sowie die zugehörigen ausgewählten Steuersätze:

Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern im Jahr 2014						
		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Hundesteuer	Erhebung (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja
	Aufkommen je Einwohner	2,66 €	2,21 €	2,92 €	2,34 €	3,09 €
	Steuer für den ersten Hund je Jahr	96 €	90 €	90 €	75 €	96 €
Spielapparate- und Vergnügungssteuer	Erhebung (ja/nein)	ja	ja	ja	ja	ja
	Aufkommen je Einwohner	9,98 €	23,41 €	12,64 €	25,09 €	17,21 €
	Steuersatz auf Spielapparate mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten	13%	20%	18%	20%	13%
	Steuersatz auf Spielapparate mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen	15%	20%	18%	20%	20%
Zweitwohnungsteuer	Erhebung (ja/nein)	ja	nein	ja	nein	nein
	Aufkommen je Einwohner	2,33 €	-	1,16 €	-	-
	Steuersatz auf jährliche Nettokaltmiete	10%	-	8%	-	-

Quelle: Jahresabschluss 2014, Haushaltplan 2014, eigene Berechnungen

#### Ansicht 22: Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern im Jahr 2014

In der Stadt Wiesbaden waren im Jahr 2014 Satzungen über die Erhebung von Hundesteuer sowie Spielapparate- und Vergnügungssteuer erlassen. Auch die anderen Städte des Vergleichs erhoben diese örtlichen Steuerarten. Aus der Spielapparate- und Vergnügungssteuer erzielte die Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 Erträge in Höhe von 17,21 € je Einwohner. Die Stadt Offenbach am Main hatte mit 25,09 € je Einwohner das höchste Aufkommen aus der Spielapparate- und Vergnügungssteuer im Vergleich. Das geringste Aufkommen aus der Spielapparate- und Vergnügungssteuer wurde für die Stadt Darmstadt mit 9,98 € je Einwohner ermittelt.

Das Aufkommen je Einwohner für die Hundesteuer war in der Stadt Wiesbaden mit 3,09 € je Einwohner am höchsten. In der Stadt Frankfurt am Main wurde mit 2,21 € je Einwohner das niedrigste Hundesteueraufkommen gemessen. Hinsichtlich der Steuerhöhe hatten die Städte Darmstadt und Wiesbaden mit 96 € je Jahr für den ersten Hund den höchsten Wert im Vergleich. Mit 75 € für den ersten Hund hatte die Stadt Offenbach am Main die niedrigste Steuer je Jahr im Vergleich festgesetzt.

Eine Zweitwohnungsteuer erhoben im Vergleich die Städte Darmstadt und Kassel. Sie erzielten damit im Jahr 2014 je Einwohner 2,33 € bzw. 1,16 €. Der Steuersatz lag in der Stadt Darmstadt bei zehn Prozent und in der Stadt Kassel bei acht Prozent. Die Städte Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden erhoben eine solche Steuer nicht.

#### Schlüsselzuweisungen

Die kreisfreien Städte erhalten, neben den kreisangehörigen Gemeinden, den Landkreisen und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV), gemäß § 5 FAG<sup>48</sup> allgemeine Finanzaufweisungen. Soweit als

<sup>48</sup> § 5 FAG - Allgemeine Finanzaufweisungen



Schlüsselzuweisungen gewährt, sollen sie einen Beitrag dazu leisten, Unterschiede in der Finanzkraft der Empfänger zu verringern. Die Großstädte erhalten jährlich Schlüsselzuweisungen, deren Höhe sich im Verhältnis zu anderen Gemeinden nach ihrer Steuerkraft und ihrer auf den Einwohner bezogenen durchschnittlichen Aufgabenbelastung bemisst (§ 15 Absatz 2 FAG<sup>49</sup> i.V.m. § 8 Absatz 1 FAG<sup>50</sup>). Besondere zentralörtliche Funktionen werden bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt.

Die Großstädte erhielten im Prüfungszeitraum Schlüsselzuweisungen des Landes in folgender Höhe:

Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
Darmstadt	37,6 Mio. €	47,4 Mio. €	56,9 Mio. €	59,6 Mio. €	75,3 Mio. €	100%
Frankfurt am Main	31,9 Mio. €	60,4 Mio. €	82,6 Mio. €	104,2 Mio. €	120,3 Mio. €	277%
Kassel	77,6 Mio. €	80,1 Mio. €	99,5 Mio. €	105,8 Mio. €	110,4 Mio. €	42%
Offenbach am Main	54,5 Mio. €	70,7 Mio. €	82,4 Mio. €	93,3 Mio. €	85,4 Mio. €	57%
Wiesbaden	80,8 Mio. €	104,9 Mio. €	127,5 Mio. €	123,3 Mio. €	110,3 Mio. €	37%

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne, eigene Erhebungen

#### Ansicht 23: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2010 bis 2014

Die Erträge aus Schlüsselzuweisungen des Landes erhöhten sich in der Stadt Wiesbaden von 80,8 Millionen € im Jahr 2010 auf 127,5 Millionen € im Jahr 2012. Bis zum Jahr 2014 nahmen sie dagegen wieder bis auf 110,3 Millionen € ab. Insgesamt ergab sich damit eine Steigerung um 37 Prozent.

Im Vergleich der Großstädte hatte die Stadt Wiesbaden die geringste Steigerungsrate der Schlüsselzuweisungen im Prüfungszeitraum. Die Stadt Frankfurt am Main hatte dagegen mit 277 Prozent die höchste Steigerungsrate. Während sie noch im Jahr 2010 den niedrigsten Wert im Vergleich der Städte auswies, hatte sie im Jahr 2014 bereits den höchsten Wert erreicht. Die absolut niedrigsten Schlüsselzuweisungen im Jahr 2014 wies die Stadt Darmstadt mit 75,3 Millionen € aus.

---

(1) Die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhalten Allgemeine Finanzausweisungen, die ihre Finanzkraft stärken sollen. Soweit sie als Schlüsselzuweisungen gewährt werden, sollen sie auch Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern.

49 § 15 FAG - Festsetzung der Schlüsselzuweisungen

(2) Die kreisfreien Städte erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen, die in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden berechnet werden. Die Steuerkraftmesszahl und die Schlüsselzuweisungen müssen zusammen mindestens 77 vom Hundert der Bedarfsmesszahl erreichen. § 11 Abs. 1 findet keine Anwendung.

50 § 8 FAG - Allgemeine Grundsätze

(1) Kreisangehörige Gemeinden erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für die einzelne Gemeinde im Verhältnis zu anderen Gemeinden nach ihrer Steuerkraft und ihrer auf den Einwohner bezogenen durchschnittlichen Aufgabenbelastung; besondere zentralörtliche Funktionen werden berücksichtigt.



## Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs

Den hessischen Gemeinden und Gemeindeverbänden werden gemäß § 1 Absatz 1 FAG 2007<sup>51</sup> im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs Geldmittel durch das Land zur Verfügung gestellt, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Mit Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Hessische Staatsgerichtshof auf die Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt. Daraufhin wurde der Kommunale Finanzausgleich in Hessen (KFA) ab dem 1. Januar 2016 grundlegend neu geordnet. Insbesondere eine stärkere Orientierung an dem zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Bedarf der hessischen Kommunen war für die Neugestaltung des Finanzausgleichssystems maßgeblich.

Die Ausgestaltung des KFA hat wesentlichen Einfluss auf die Finanzlage der Großstädte. Von ihr hängen insbesondere die Verteilung von Schlüsselzuweisungen sowie die Höhe der Belastungen aus LWV- und Krankenhausumlage ab. Im Zuge der KFA-Reform wurden insbesondere die besonderen Finanzausweisungen für die Allgemeine Investitionspauschale und die Schulbaupauschale ersatzlos gestrichen. Dafür wurden die Schlüsselzuweisungen in vier von fünf Großstädten erhöht und außerordentliche Zuweisungen für Flüchtlinge gewährt. Der Stadt Frankfurt am Main wurde zudem eine zusätzliche Zuweisung für Theater nach § 26 FAG gewährt. Um durch die neue Systematik finanziell benachteiligte Kommunen vor übermäßigen Härten zu schützen, wurde darüber hinaus ein Übergangsfonds eingerichtet, dessen zusätzliche Zuweisungen die Minderzuweisungen teilweise ausgleichen. Diese zusätzlichen Mittel werden in einem Übergangszeitraum von zehn Jahren mit jährlich sinkenden Beträgen gewährt. Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Steuereinnahmen und durch Hinzurechnung der FAG-relevanten Zuweisungen, Umlagen und Übergangsmittel errechnen sich die FAG-relevanten Finanzmittel für die Großstädte.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Planungsdaten des Hessischen Ministeriums der Finanzen für die Großstädte hinsichtlich der prognostizierten Zuweisungen und Umlagen für das Jahr 2016 und vergleicht diese mit den rechnerischen Planungsdaten nach der alten KFA-Systematik:

---

<sup>51</sup> § 1 FAG - Finanzleistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände  
(1) Den Gemeinden und Gemeindeverbänden werden im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die Geldmittel zur Verfügung gestellt, die erforderlich sind, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben durchzuführen.

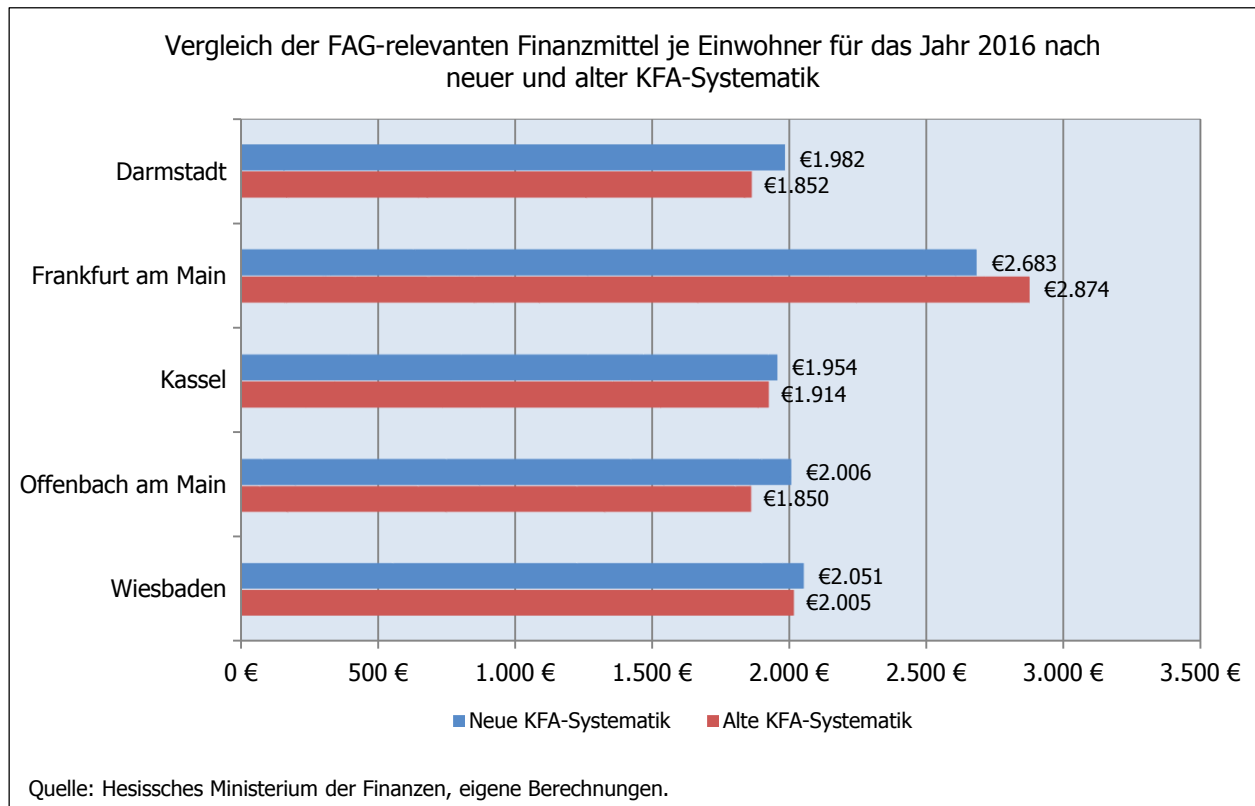
Auswirkungen der KFA-Reform auf die geplanten Zuweisungen und Umlagen der kreisfreien Städte im Jahr 2016					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
	(Werte in Millionen €)				
Rechnerische Nettosteuerereinnahmen im Referenzzeitraum (2. HJ 2014/ 1. HJ 2015) <sup>1)</sup>	224,1	2.129,2	255,0	132,3	460,5
Komponenten der Finanzmittelberechnung nach neuer KFA-Systematik ab dem Jahr 2016 (Planungsdaten) <sup>2)</sup>					
Schlüsselzuweisungen	119,7	35,7	178,5	144,3	183,9
LWV- und Krankenhaus-Umlage	-43,2	-263,4	-53,9	-34,0	-80,6
Besondere Finanzzuweisungen für Theater	-	3,0	-	-	-
Mittel aus Übergangsfonds	0	20,1	0	0	0
Außerordentliche Zuweisung Flüchtlinge	0,5	0,6	0,9	<0,1	0,4
<b>FAG-relevante Finanzmittel neue KFA-Systematik</b>	<b>301,1</b>	<b>1.925,1</b>	<b>380,5</b>	<b>242,7</b>	<b>564,3</b>
Komponenten der Finanzmittelberechnung nach alter KFA-Systematik für das Jahr 2016 (Planungsdaten) <sup>2)</sup>					
Schlüsselzuweisungen	77,4	110,6	138,9	101,2	129,5
LWV- und Krankenhaus-Umlage	-37,4	-235,0	-48,9	-29,8	-71,2
Besonderen Finanzzuweisungen <sup>3)</sup>	17,2	57,3	27,8	20,2	32,8
<b>FAG-relevante Finanzmittel alte KFA-Systematik</b>	<b>281,3</b>	<b>2.062,1</b>	<b>372,8</b>	<b>223,9</b>	<b>551,6</b>
Differenz FAG-relevanten FAG-Mittel nach neuer und alter KFA-Systematik	19,7	-137,0	7,7	18,8	12,6

HJ: Halbjahr  
1) Zahlen des Hessischen Ministeriums der Finanzen auf Basis der (prognostizierten) zahlungsorientierten Daten der Steuereinnahmen aus der Landesstatistik. In die Steuereinnahmen wurden zum einen die auf Basis der für hessische Großstädte geltenden Nivellierungsehebesätze angepassten Realsteuern, bereinigt um die abzuführende Gewerbesteuerumlage, einbezogen. Zum anderen wurden die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer berücksichtigt. Die Daten wurden durch das Hessische Ministerium der Finanzen am 6. Oktober 2015 veröffentlicht.  
2) Die verwendeten Planungsdaten 2016 dienen zur Veranschaulichung und zum Vergleich der neuen und alten KFA-Systematik. Sie erklären die Zusammensetzung der FAG-relevanten Finanzmittel und geben einen Ausblick auf die Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse der Großstädte. Wir weisen darauf hin, dass die tatsächlichen Daten von den in der Modellrechnung verwendeten Daten abweichen können.  
3) Enthaltene Zuweisungen sind: Allgemeine Investitionspauschale, Schulbaupauschale, Schullastenausgleich, Soziallastenausgleich, Jugendhilfelausgleich.  
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen „Planungsdaten 2016“, eigene Berechnungen.

#### Ansicht 24: Auswirkungen der KFA-Reform auf die geplanten Zuweisungen und Umlagen der kreisfreien Städte im Jahr 2016

Die Städte Darmstadt, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden erhalten nach der vorgestellten Berechnung für das Jahr 2016 durch die neue KFA-Systematik zusätzliche Finanzmittel des Landes. Die Höhe der zusätzlichen Mittel liegt zwischen 7,7 Millionen € für die Stadt Kassel und 19,7 Millionen € für die Stadt Darmstadt. Während vier Großstädten im Jahr 2016 mehr Mittel zur Verfügung stehen, muss die Stadt Frankfurt am Main mit reduzierten Finanzmittelzuflüssen des Landes rechnen. Absolut reduzieren sich die FAG-relevanten Finanzmittel für die Stadt Frankfurt am Main um 137,0 Millionen €.

Folgende Ansicht zeigt den Vergleich der einwohnerbezogenen<sup>52</sup> FAG-relevanten Finanzmittel nach neuer und alter KFA-Systematik für das Jahr 2016:



Ansicht 25: Vergleich der FAG-relevanten Finanzmittel je Einwohner für das Jahr 2016 nach neuer und alter KFA-Systematik

Die Stadt Frankfurt am Main erhält in der Modellrechnung für das Jahr 2016 im einwohnerbezogenen Vergleich nach der neuen KFA-Systematik 2.683 € je Einwohner und hat damit weiterhin die höchsten FAG-relevanten Finanzmittel im Vergleich. Allerdings hätte sie nach dem alten KFA-Modell mit 2.874 € je Einwohner einen deutlich höheren Betrag erhalten. Dagegen erhöhen sich nach der neuen Systematik die FAG-relevanten Finanzmittel für die anderen Großstädte des Vergleichs. Insbesondere die Stadt Offenbach am Main wird im Jahr 2016 von der neuen Regelung durch höhere Schlüsselzuweisungen profitieren. Ihr stehen nach dem neuen KFA-Modell 2.006 € je Einwohner an FAG-relevanten Finanzmitteln zur Verfügung und damit 156 € je Einwohner mehr als nach der alten Systematik.

Insgesamt ist festzustellen, dass die bestehenden Unterschiede im Aufkommen der FAG-relevanten Finanzmittel und damit in der Finanzkraft der kreisfreien Städte laut Modellrechnung durch die neue KFA-Systematik verringert werden. Die Stadt Frankfurt am Main steht vor der Aufgabe, die Verringerung der bereitgestellten Finanzmittel durch die Umsetzung entsprechender Kompensationsmaßnahmen auszugleichen. Hierzu stehen ihr – wie auch die Prüfung zeigte (siehe Kapitel 7.3, 8, 9) – mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Die anderen Großstädte des Vergleichs profitieren finanziell von der neuen KFA-Systematik. Sofern in den Städten Konsolidierungsbedarfe ermittelt wurden, sind die zusätzlich zur Verfügung gestellten FAG-relevanten Finanzmittel primär zur Haushaltskonsolidierung einzusetzen.

### Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel sind nicht zweckgebundene Einnahmen, die der Gemeinde zur Finanzierung der Ausgaben zur Verfügung stehen. Gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip dienen sie der Deckung aller Ausgaben.

<sup>52</sup> Hilfsweise wurde die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2014 zugrunde gelegt. Die Einwohnerzahlen für das Jahr 2016 können davon abweichen.

Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen des Landes und die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel des Haushalts. Im Wesentlichen handelt es sich bei den sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen um Konzessionseinnahmen und Gewinne von Beteiligungen, Mieten und Pachten sowie Zinseinnahmen. Bei der Ermittlung der allgemeinen Deckungsmittel wird die durch die Stadt abgeführte Gewerbesteuerumlage wertmindernd berücksichtigt.

Die Großstädte unterliegen zudem weiteren Umlageverpflichtungen, die aus den allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden und der grundlegenden Disposition somit nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Überörtliche Prüfung verwendet daher als Gradmesser für die Finanzausstattung der Städte die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, das heißt die allgemeinen Deckungsmittel abzüglich der Krankenhausumlage und der LWV-Umlage.

In nachfolgender Ansicht werden die allgemeinen Deckungsmittel der Großstädte sowie die für die Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel abzuziehenden LWV- und Krankenhausumlagen dargestellt:

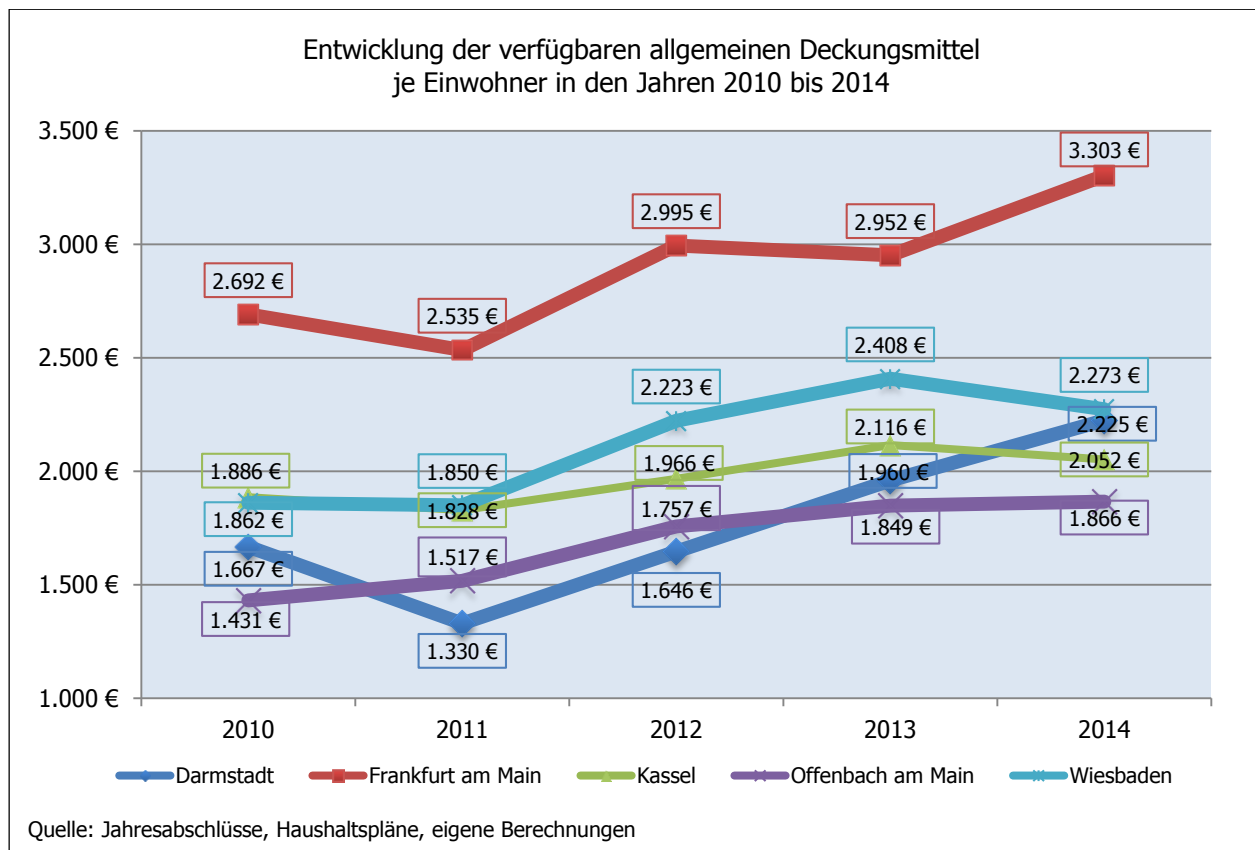
Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Allgemeine Deckungsmittel	371,4 Mio. €	2.573,4 Mio. €	444,4 Mio. €	252,5 Mio. €	691,8 Mio. €
LWV- und Krankenhausumlage	33,5 Mio. €	202,9 Mio. €	44,7 Mio. €	26,8 Mio. €	66,3 Mio. €
Verfügbare allgemeine Deckungsmittel	337,9 Mio. €	2.370,4 Mio. €	399,7 Mio. €	225,8 Mio. €	625,5 Mio. €
Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	2.225 €	3.303 €	2.052 €	1.866 €	2.267 €

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014, Hessisches Statistisches Landesamt

#### Ansicht 26: Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2014

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Wiesbaden betragen im Jahr 2014 insgesamt 691,8 Millionen €. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage ergaben sich verfügbare allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 625,5 Millionen €. Je Einwohner wurden für die Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 verfügbare allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 2.267 € ermittelt.

Nachfolgende Ansicht zeigt im Vergleich der Großstädte die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner für den Zeitraum 2010 bis 2014:



Ansicht 27: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2010 bis 2014

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Wiesbaden erhöhten sich von 1.862 € je Einwohner im Jahr 2010 auf 2.273 € im Jahr 2014. Über den gesamten Prüfungszeitraum entsprach dies einem Zuwachs von 22 Prozent.

Alle Großstädte des Vergleichs verzeichneten im Prüfungszeitraum Zuwächse bei den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. Den stärksten Zuwachs verzeichnete die Stadt Darmstadt mit 33 Prozent von 1.667 € je Einwohner im Jahr 2010 auf 2.225 € je Einwohner im Jahr 2014. Die Stadt Offenbach am Main hatte im Jahr 2014 mit 1.866 € die niedrigsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner im Vergleich. In der Stadt Kassel wurde mit neun Prozent der niedrigste Zuwachs an verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Prüfungszeitraum gemessen.

## 6.2.4 Analyse der Aufwendungen

Folgende Ansicht zeigt die Entwicklung und Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum:

Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen in den Jahren 2010 bis 2014							
Aufwandspositionen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014	Anteil ordentl. Aufwendungen 2014
	Werte in Tausend €						
Personal- und Versorgung	215.488	220.440	224.001	250.190	252.793	17%	24%
Sach- und Dienstleistungen	139.118	135.225	138.650	144.128	152.595	10%	15%
Abschreibungen	54.790	56.057	66.100	62.311	66.883	22%	6%
Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen	98.055	99.195	102.061	108.922	107.698	10%	10%
Steuern und gesetzliche Umlageverpflichtungen	94.576	93.921	98.062	115.202	106.074	12%	10%
Transferaufwendungen	315.064	310.133	317.722	332.620	345.792	10%	33%
Sonstige ordentliche Aufwendungen	642	699	1.961	3.468	2.312	260%	0%
Summe der ordentlichen Aufwendungen	917.733	915.672	948.557	1.016.839	1.034.147	13%	98%

Quelle: Jahresabschlüsse 2010 bis 2014

### Ansicht 28: Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen in den Jahren 2010 bis 2014

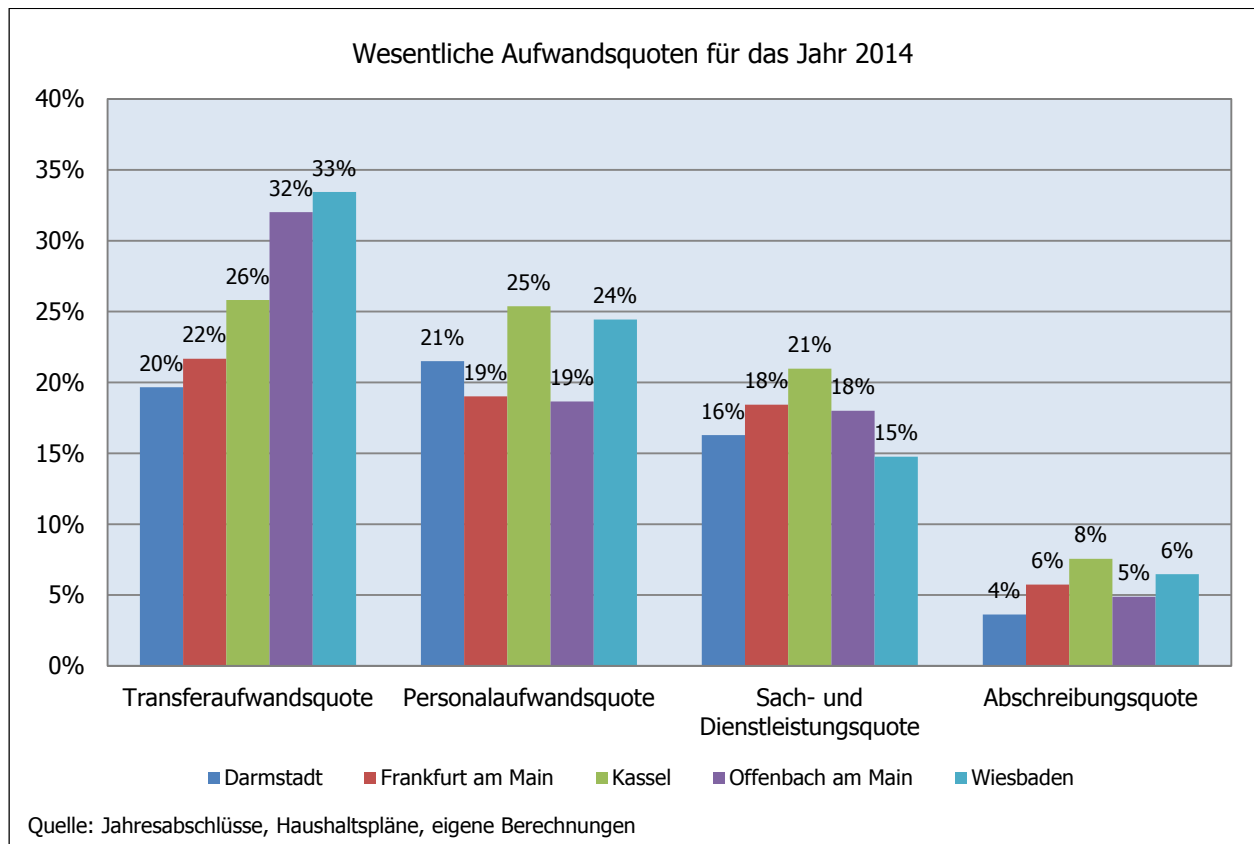
Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Wiesbaden erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 917,7 Millionen € im Jahr 2010 auf 1.034,2 Millionen € im Jahr 2014. Sie erhöhten sich damit über den Prüfungszeitraum um 13 Prozent.

Transferaufwendungen stellten im Jahr 2014 mit 345,8 Millionen € einen Anteil von 33 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen und damit die bedeutendste Aufwandskategorie dar. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen wiesen mit 24 Prozent den zweithöchsten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen auf. Im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 nahmen die Personal- und Versorgungsaufwendungen um 17 Prozent und die Transferaufwendungen um 10 Prozent zu.

Für den Bereich der Transferaufwendungen wurden ausgewählte Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Rahmen der Prüfung betrachtet (siehe hierzu Kapitel 8.2, 8.4). Die Personal- und Versorgungsaufwendungen werden in Kapitel 8.1 im Zuge der Beurteilung des Personaleinsatzes in der Allgemeinen Verwaltung näher untersucht.

Ebenfalls von wesentlicher Bedeutung waren die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, die 15 Prozent der ordentlichen Aufwendungen ausmachten und sich im Prüfungszeitraum um zehn Prozent erhöhten. Die größten Posten innerhalb dieser Aufwandskategorie waren Aufwendungen für den Betrieb und die Unterhaltung der städtischen Liegenschaften und Gebäude.

Für Zwecke einer vergleichenden Beurteilung werden nachfolgend die einzelnen Aufwandskategorien im Verhältnis zu den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Aufwandsquoten) der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt:



Ansicht 29: Wesentliche Aufwandsquoten für das Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden hatte mit 33 Prozent den höchsten Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen im Vergleich der Großstädte. In der Stadt Darmstadt betrug dieser Verhältniswert dagegen nur 20 Prozent. Die Stadt Kassel hatte die höchste Personalaufwandsquote, die höchste Sach- und Dienstleistungsquote sowie die höchste Abschreibungsquote im Vergleich.



## 6.3 Bilanzanalyse

### 6.3.1 Bilanzpositionen im Überblick

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2013 erstellt. Der Jahresabschluss 2014 war im Entwurf vorhanden. Somit war eine Bilanzanalyse für den gesamten Prüfungszeitraum möglich. Um ein umfassendes Bild über die Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen zu erhalten, wird der Zeitreihenvergleich durch die Einbeziehung der Werte aus der Eröffnungsbilanz der Stadt Wiesbaden zum 1. Januar 2007 sowie aus den Jahresabschlüssen 2007 bis 2009 ergänzt.

Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen der Stadt Wiesbaden von 2007 bis 2014								
Stichtag	Bilanzsumme	Aktivseite		Passivseite				
		Anlagevermögen	Umlaufvermögen	Eigenkapital	Sonderposten	Rückstellungen	Kreditverbindlichkeiten	Übrige Verbindlichkeiten
Werte in Tausend €								
1.1.2007 (EöB)	2.404.679	2.200.733	179.976	1.378.612	163.657	401.610	365.827	58.709
31.12.2007	2.541.230	2.219.971	296.004	1.499.003	176.298	415.769	352.832	62.936
31.12.2008	2.618.085	2.250.108	340.799	1.534.499	183.436	442.169	340.302	66.683
31.12.2009	2.583.783	2.281.822	272.694	1.423.257	207.770	438.339	364.142	108.886
31.12.2010	2.542.716	2.264.591	250.409	1.355.119	230.996	440.310	380.351	97.366
31.12.2011	2.538.601	2.251.325	261.756	1.305.068	245.092	450.683	412.839	46.344
31.12.2012	2.521.054	2.237.472	257.265	1.324.215	243.162	458.697	358.608	100.277
31.12.2013	2.554.070	2.229.004	297.280	1.351.782	241.309	494.116	347.193	83.157
31.12.2014	2.612.974	2.335.735	249.255	1.335.375	279.617	495.923	386.046	79.728
Entwicklung 2010 bis 2014	3%	3%	0%	-1%	21%	13%	1%	-18%
Entwicklung EöB bis 2014	9%	6%	38%	-3%	71%	23%	6%	36%

EöB: Eröffnungsbilanz

Betrachtet wurden die Bilanzdaten der Eröffnungsbilanz zum 1.1.2007 sowie der Jahresabschlüsse 2007 bis 2014. Die grau hinterlegten Felder markieren den Bereich vor dem Prüfungszeitraum. Die blau hinterlegten Felder markieren den Prüfungszeitraum.

Quelle: Eröffnungsbilanz 1. Januar 2007, Jahresabschlüsse 2007 bis 2014, eigene Berechnungen

#### Ansicht 30: Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen der Stadt Wiesbaden von 2007 bis 2014

Die Bilanzsumme entspricht der Summe der ausgewiesenen Vermögensgegenstände (Aktivseite) sowie der Summe der zur Finanzierung des Vermögens verwendeten Mittel (Passivseite). Die Stadt Wiesbaden wies in ihrer Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2014 eine Bilanzsumme in Höhe von 2.613,0 Millionen € aus. Sie erhöhte sich im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 um drei Prozent. Seit dem Zeitpunkt der erstmaligen Bilanzierung zum 1. Januar 2007 erfuhr die Bilanzsumme einen Zuwachs von neun Prozent.

Auf der Aktivseite der Bilanz erhöhte sich das Anlagevermögen im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 um drei Prozent. Seit dem Zeitpunkt der erstmaligen Bilanzierung zum 1. Januar 2007 wurde ein Zuwachs von sechs Prozent erzielt. Das Umlaufvermögen blieb im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 nahezu konstant und hatte zum 31. Dezember 2014 einen Wert von 249,3 Millionen €.

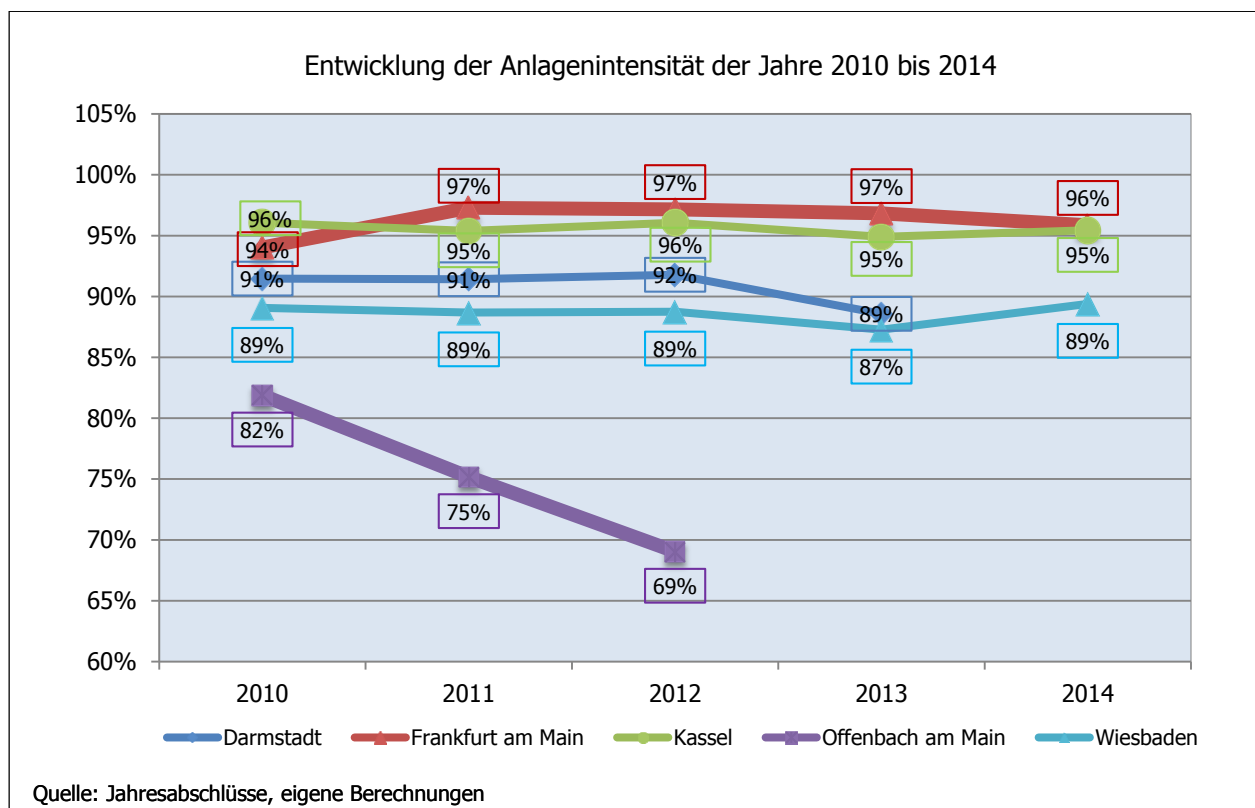
Auf der Passivseite der Bilanz erhöhten sich die Kreditverbindlichkeiten im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 von 380,4 Millionen € auf 386,0 Millionen € und damit nur marginal um ein Prozent. Dagegen erhöhten sich die Rückstellungen der Stadt Wiesbaden im genannten Zeitraum um 13 Prozent. Die bilan-

zierten Sonderposten erhöhten sich im Prüfungszeitraum deutlich von 231,0 Millionen € um 21 Prozent auf 279,6 Millionen €.

Als Residualgröße zwischen Vermögen und Schulden dient das auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital. Zum Stichtag 31. Dezember 2014 wies die Stadt Wiesbaden ein Eigenkapital in Höhe von 1.335,4 Millionen € aus. Im Zeitraum 2010 bis 2014 nahm das Eigenkapital um ein Prozent ab. Über den gesamten Betrachtungszeitraum seit der Eröffnungsbilanz war eine Verringerung um drei Prozent zu verzeichnen.

### 6.3.2 Ausgewählte Bilanzkennzahlen

Die Anlagenintensität zeigt, wie hoch der Anteil des langfristig in den Großstädten gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen war. Aufgrund der spezifischen Vermögensstruktur der Großstädte, die insbesondere durch Grundstücke und Bauten sowie das Infrastrukturvermögen geprägt ist, weisen diese in der Regel hohe Anlagenintensitäten auf. Dabei führt eine hohe Anlagenintensität zumeist aufgrund erhöhter Fixkosten (insbesondere durch Abschreibungen und Instandhaltungsaufwand) zu Haushaltsbelastungen in zukünftigen Jahren. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Gradmesser für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Großstädte angesehen werden. Je nach Verfügbarkeit der Jahresabschlüsse und dem damit einhergehenden Aufstellungsrückstand konnte die zu analysierende Zeitreihe nicht für alle Jahre des Prüfungszeitraums dargestellt werden.

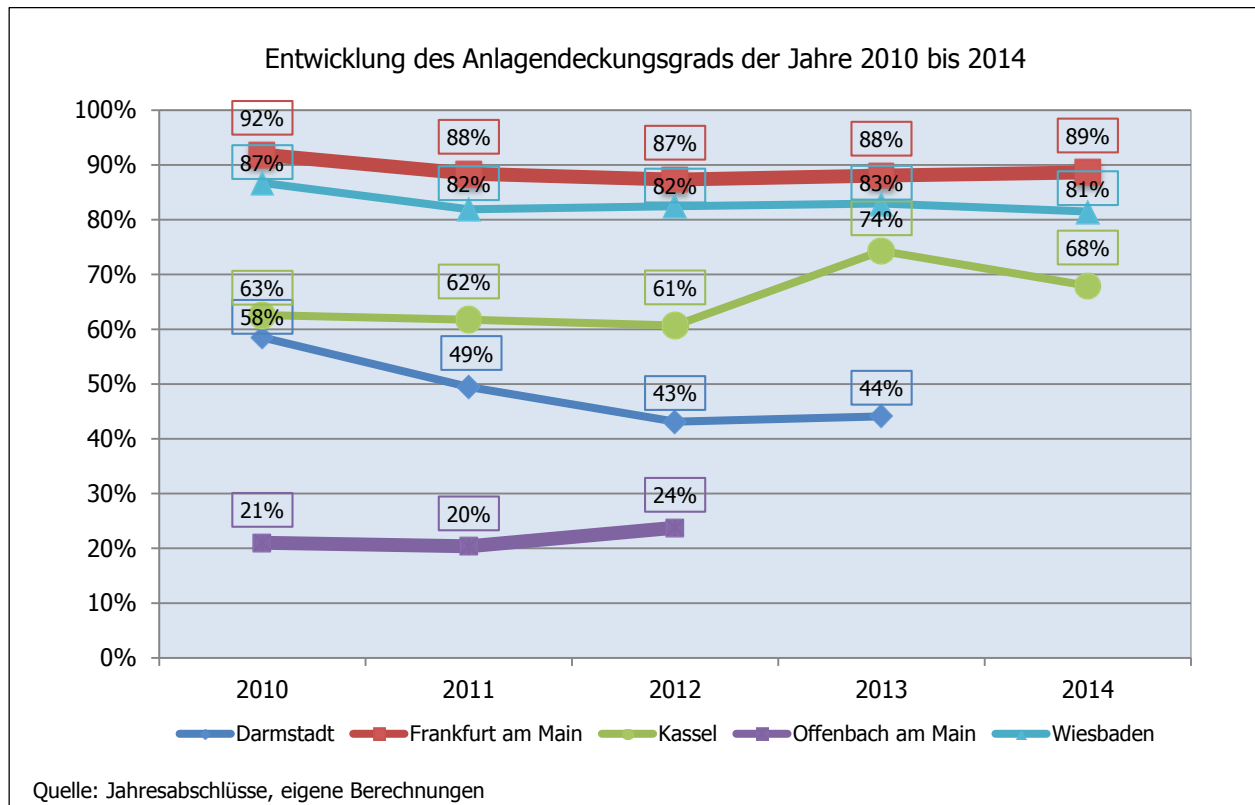


Ansicht 31: Entwicklung der Anlagenintensität der Jahre 2010 bis 2014

In den Jahresabschlüssen der Stadt Wiesbaden lag die Anlagenintensität zwischen den Jahren 2010 bis 2014 nahezu konstant bei 89 Prozent. Damit erreichte die Stadt Wiesbaden den gleichen Wert wie die Stadt Darmstadt und hatte eine niedrigere Anlagenintensität als die Städte Frankfurt am Main und Kassel. Diese wiesen mit Werten zwischen 94 und 96 Prozent die höchsten Werte des Vergleichs aus. In den Jahresabschlüssen der Stadt Offenbach am Main reduzierte sich die Anlagenintensität zwischen den Jahren 2010 bis 2012 deutlich. Nach 82 Prozent im Jahr 2010 belief sie sich im Jahr 2012 nur noch auf 69 Prozent. Die Stadt Offenbach am Main wies damit den niedrigsten Wert im Vergleich aus.

Der Anlagendeckungsgrad ist der Indikator zur Messung der finanziellen Stabilität der Großstädte und bildet das Verhältnis zwischen langfristigem Anlagevermögen und langfristig zur Verfügung stehendem

Kapital (Eigenkapital, Sonderposten, langfristiges Fremdkapital<sup>53</sup>) ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Bei einer Quote von 100 Prozent ist das langfristige Anlagevermögen vollständig mit langfristig verfügbarem Kapital finanziert, was der „Goldenen Finanzierungsregel“ entspricht. Weisen die Großstädte einen Anlagendeckungsgrad über 100 Prozent auf, so haben diese auch Teile des Umlaufvermögens langfristig finanziert. Über einen längeren Betrachtungszeitraum sollte die Kennzahl nicht unter 100 Prozent liegen.



Ansicht 32: Entwicklung des Anlagendeckungsgrads der Jahre 2010 bis 2014

Der Anlagendeckungsgrad der Stadt Wiesbaden nahm im Prüfungszeitraum von 87 auf 81 Prozent ab. Damit erreichte die Stadt im Jahr 2014 den zweithöchsten Wert des Vergleichs. Nur die Stadt Frankfurt am Main hatte mit Werten zwischen 92 und 89 Prozent höhere Anlagendeckungsgrade im Prüfungszeitraum. Für die Stadt Kassel war eine deutliche Steigerung des Anlagendeckungsgrad im Jahr 2013 zu verzeichnen, die im Zusammenhang mit der Ablösung kurzfristiger Verbindlichkeiten im Zuge der Umsetzung der Schutzschirmvereinbarung stand. Die Stadt Darmstadt wies den zweitniedrigsten Anlagendeckungsgrad des Vergleichs auf. Dieser reduzierte sich im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2013 von 58 auf 44 Prozent. Aufgrund des fehlenden Eigenkapitals und der kurzen Fristigkeit der Verbindlichkeiten war in der Stadt Offenbach am Main im Jahresabschluss 2012 das langfristig gebundene Vermögen zu 24 Prozent durch langfristige Mittel finanziert.

Die Großstädte sollten zukünftig darauf hinwirken, langfristig genutzte Anlagegüter auch einer langfristigen Finanzierungsbasis gegenüberzustellen, da das langfristige Risiko höherer Aufwendungen durch Zinsänderungen mit einer langfristigen Finanzierung reduziert werden kann.

<sup>53</sup> Als langfristige Verbindlichkeiten wurden die Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von mehr als fünf Jahren gemäß § 52 Absatz 2 GemHVO i.V.m. § 49 Abs. 4 Nr. 4 GemHVO berücksichtigt.

Darüber hinaus wurden folgende Bilanzkennzahlen im Rahmen der Prüfung vergleichend betrachtet:

Erläuterung ausgewählter Bilanzkennzahlen	
<p><b><u>Eigenkapitalquote:</u></b></p> <p>Die Eigenkapitalquote zeigt, in welchem Umfang das Vermögen der Städte durch Eigenkapital finanziert war. Sie gibt einen Hinweis auf die Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern. Je höher die Eigenkapitalquote, desto unabhängiger ist die Stadt tendenziell von externen Kapitalgebern.</p>	<p><b><u>Zuschussquote:</u></b></p> <p>Die Zuschussquote zeigt, in welchem Umfang das Vermögen der Stadt durch investive Zuschüsse und Zuwendungen finanziert wurde. Je höher die Zuschussquote ist, desto mehr Zuschüsse und Zuwendungen erhält die Stadt von EU, Bund, Land und Dritten.</p>
<p><b><u>Rückstellungsquote:</u></b></p> <p>Die Rückstellungsquote gibt den prozentualen Anteil der Rückstellungen am Gesamtvermögen der Stadt an. Sie zeigt, mit welchem Anteil die Stadt durch Rückstellungen finanziert ist.</p>	<p><b><u>Verbindlichkeitenquote:</u></b></p> <p>Die Verbindlichkeitenquote stellt das Verhältnis der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten zur Bilanzsumme dar und zeigt, in welchem Maße das kommunale Vermögen durch Kreditmittel und sonstige Verbindlichkeiten fremdfinanziert ist.</p>

Ansicht 33: Erläuterung ausgewählter Bilanzkennzahlen

In der folgenden Ansicht werden die vorgestellten Bilanzkennzahlen der Großstädte im Prüfungszeitraum dargestellt:

Entwicklung der Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquote										
	Darmstadt		Frankfurt am Main		Kassel		Offenbach am Main		Wiesbaden	
<b>Eigenkapitalquote/ bilanzielle Überschuldung<sup>1)</sup></b>										
2010	19%		54%		23%		-13%		53%	
2011	12%		52%		21%		-21%		51%	
2012	7%	↓	50%	↘	22%	↑	-22%	↓	53%	↘
2013	12%		50%		36%		n.v.		53%	
2014	n.v.		51%		36%		n.v.		51%	
<b>Zuschussquote</b>										
2010	11%		26%		18%		11%		9%	
2011	12%		27%		18%		10%		10%	
2012	11%	→	27%	→	18%	→	8%	↘	10%	↗
2013	11%		27%		17%		n.v.		9%	
2014	n.v.		26%		17%		n.v.		11%	
<b>Rückstellungsquote</b>										
2010	20%		9%		19%		31%		17%	
2011	19%		9%		19%		28%		18%	
2012	24%	→	9%	→	19%	→	25%	↓	18%	↗
2013	21%		9%		19%		n.v.		19%	
2014	n.v.		9%		18%		n.v.		19%	
<b>Verbindlichkeitenquote</b>										
2010	46%		11%		40%		59%		19%	
2011	55%		11%		42%		62%		20%	
2012	56%	↑	14%	↗	42%	↓	67%	↑	18%	→
2013	54%		14%		29%		n.v.		17%	
2014	n.v.		14%		29%		n.v.		18%	
<b>Legende:</b>										
n.v.: nicht verfügbar										
↑: Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗: Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten /										
→: Differenz von +/- 1 Prozentpunkt / ↘: Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten /										
↓: Differenz von -5 Prozentpunkten oder mehr										
1) Für die Stadt Offenbach am Main wurde die bilanzielle Überschuldung in die Betrachtung einbezogen. Diese wurde berechnet, indem der nicht durch Eigenkapital gedeckte ordentliche Fehlbetrag ins Verhältnis zur Bilanzsumme gesetzt wurde.										
Quelle: Jahresabschlüsse, eigene Berechnung										

Ansicht 34: Entwicklung der Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquote

Sowohl die Stadt Wiesbaden als auch die Stadt Frankfurt am Main hatten mit jeweils 51 Prozent zum Jahresabschlussstichtag 2014 jeweils die höchste Eigenkapitalquote im Vergleich auf. In beiden Städten war die Eigenkapitalquote leicht rückläufig. Die Stadt Offenbach am Main war die einzige Stadt im Vergleich, die im Prüfungszeitraum kein Eigenkapital mehr ausweisen konnte. Aufgrund der hohen Verbindlichkeiten und des fehlenden Eigenkapitals zeigte sich für die Stadt Offenbach am Main im Prüfungszeitraum eine bilanzielle Überschuldung. Die Quote zur bilanziellen Überschuldung der Stadt Offenbach am Main stieg, ausgehend von 13 Prozent im Jahr 2010 bis zum Jahr 2012 auf 22 Prozent an. Die Stadt Darmstadt hatte mit zwölf Prozent zum Ende des Jahres 2013 die niedrigste Eigenkapitalquote im Vergleich. Zwischen den Jahren 2010 und 2013 verringerte sie sich um sieben Prozent. In der Stadt Kassel war dagegen eine positive Entwicklung zu verzeichnen. Die Eigenkapitalquote stieg von 23 Prozent im Jahr 2010 auf 36 Prozent im Jahr 2014.

Die Zuschussquote der Stadt Wiesbaden lag am Ende des Prüfungszeitraums mit elf Prozent auf Höhe des Wertes in der Stadt Darmstadt. Nur die Stadt Offenbach am Main wies im letzten verfügbaren Jahresabschluss 2012 mit acht Prozent eine niedrigere Zuschussquote auf. Die höchste Zuschussquote im Jahr 2014 wurde mit 26 Prozent in der Stadt Frankfurt am Main gemessen.

Für die Stadt Wiesbaden erhöhte sich die Rückstellungsquote im betrachteten Zeitraum von 17 auf 19 Prozent. Dagegen blieb in den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel die Rückstellungsquote im Prüfungszeitraum nahezu konstant. In der Stadt Frankfurt am Main wurde mit durchgehend neun Prozent in den Jahren des Prüfungszeitraums der niedrigste Wert im Vergleich ausgewiesen. Die Rückstellungsquote der Stadt Offenbach am Main nahm im betrachteten Zeitraum ab. Während die Rückstellungen im Jahr 2010 noch 31 Prozent des Gesamtvermögens ausmachten, waren es im Jahr 2012 nur noch 25 Prozent.

Die Verbindlichkeitenquote der Stadt Wiesbaden variierte im Prüfungszeitraum zwischen 17 und 20 Prozent. Zum Jahresabschlussstichtag 2014 lag sie bei 18 Prozent und war damit die zweitniedrigste im Vergleich. Die Verbindlichkeitenquote der Stadt Frankfurt am Main hatte mit einer Verbindlichkeitenquote zwischen 11 und 14 Prozent durchgehend die niedrigste anteilige Verschuldung im Vergleich. Korrespondierend zu der Verminderung der Eigenkapital-, Zuschuss- und Verbindlichkeitenquote, erhöhte sich in der Stadt Offenbach am Main die Verbindlichkeitenquote zwischen den Jahren 2010 und 2012 deutlich um 8 Prozent auf 67 Prozent. Die Fehlbeträge in den betrachteten Jahren führten dazu, dass zunehmend Fremdmittel durch die Stadt Offenbach am Main aufgenommen wurden. Eine Verringerung der Verbindlichkeitenquote ist langfristig durch eine kontinuierliche Kredittilgung bei einer reduzierten Kreditneuaufnahme möglich. Mit Ausnahme der Stadt Kassel nahm die Verbindlichkeitenquote in allen Städten des Vergleichs innerhalb des Prüfungszeitraums zu. Die Stadt Kassel war die einzige Körperschaft im Vergleich, der es gelang, als Folge der vorgenommenen Entschuldung durch die Schutzschirmvereinbarung, ihre Verbindlichkeitenquote zu verringern. Sie reduzierte sich von 40 Prozent im Jahr 2010 auf 29 Prozent im Jahr 2014.

## 6.4 Analyse der Verbindlichkeiten

### Zusammensetzung und Entwicklung der Verbindlichkeiten

Der Stand der Verbindlichkeiten zeigt an, inwieweit die Großstädte in der Vergangenheit Investitionen aus den laufenden Einnahmen und damit aus eigenen Mitteln finanzieren konnten. Die Stadt Wiesbaden wies zum Stichtag 31. Dezember 2014 Verbindlichkeiten in Höhe von 465,8 Millionen € aus. Diese setzten sich wie folgt zusammen:

Zusammensetzung der Verbindlichkeiten				
Bilanzpositionen	Gesamtverbindlichkeiten zum 31.12.2014		Davon mit einer Laufzeit von über fünf Jahren	
	Absolut in Tausend €	Anteil an Gesamtverbindlichkeiten	Absolut in Tausend €	Anteil an Bilanzposition
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	386.046.282	83%	288.531.042	75%
Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	46.109	0%	0	0%
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen, Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen	2.687.779	1%	0	0%
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	10.383.969	2%	0	0%
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	3.487.715	1%	0	0%
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen, gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen	23.093.441	5%	0	0%
Sonstige Verbindlichkeiten	40.029.281	9%	0	0%
<b>Summe</b>	<b>465.774.577</b>	<b>100%</b>	<b>288.531.042</b>	<b>62%</b>

Quelle: Jahresabschluss 2014 zum 31. Dezember 2014 (Entwurf)

#### Ansicht 35: Zusammensetzung der Verbindlichkeiten

Von den Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Wiesbaden waren 386,1 Millionen € und damit ein Anteil von 83 Prozent den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zuzuordnen. Davon wiesen 288,5 Millionen € eine Laufzeit von über fünf Jahren auf, was einer Quote von 75 Prozent entsprach.

Bei der Analyse der Kreditverbindlichkeiten wurden nicht nur der städtische Haushalt, sondern ebenso die Sondervermögen sowie die beherrschten Aufgabenträger und anteilig die maßgeblich durch die Großstädte beeinflussbaren Aufgabenträger (mindestens 20 Prozent Beteiligungsquote) betrachtet. Die folgende Ansicht zeigt, wie sich die Gesamtkreditverbindlichkeiten der Großstädte im Jahr 2013 zusammensetzten:



Gesamtkreditverbindlichkeiten der Großstädte und ihrer wesentlichen Aufgabenträger im Jahr 2013					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kreditverbindlichkeiten im Haushalt und bei den verbundenen Aufgabenträgern (in Tausend €)					
Städtischer Haushalt ohne Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung <sup>1)</sup>	284.991	1.449.941	344.205	382.212	309.945
Städtische Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung <sup>2)</sup>	352.000	114.872	145.568	575.800	0
Sondervermögen	164.125	315.939	227.730	47.748	187.485
Gesellschaften des öffentlichen und des privaten Rechts <sup>3)</sup>	1.334.296	3.069.036	622.872	151.782	761.889
<b>Gesamt</b>	<b>2.135.412</b>	<b>4.949.788</b>	<b>1.340.375</b>	<b>1.157.542</b>	<b>1.259.319</b>
Kreditverbindlichkeiten Ausgliederungsquote	70%	68%	63%	17%	75%
Pro-Einwohner-Kreditverbindlichkeiten					
Kreditverbindlichkeiten Haushalt in € je Einwohner <sup>1)</sup>	1.903	2.067	1.773	3.206	1.132
Kassenkredite in € je Einwohner <sup>2)</sup>	2.351	164	750	4.830	0
Sondervermögen in € je Einwohner	1.096	450	1.173	401	685
Gesellschaften des öffentlichen und des privaten Rechts in € je Einwohner <sup>3)</sup>	8.911	4.376	3.209	1.273	2.782
<b>Gesamt in € je Einwohner</b>	<b>14.261</b>	<b>7.058</b>	<b>8.625</b>	<b>9.711</b>	<b>4.598</b>
<p>1) Ausgewiesene Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten im Haushalt. Entnommen aus den Jahresabschlüssen der Großstädte, Angaben ohne Kassenkredite.                  2) Ausgewiesene Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten zur Liquiditätssicherung (auch Kassenkredite genannt), inklusive Kreditkonten für unselbständige Stiftungen sowie Mittel zur Finanzierung der Versorgungsrücklage.                  3) Berücksichtigt wurden die mindestens maßgeblichen Beteiligungen an Gesellschaften des privaten Rechts                  Quelle: Jahresabschlüsse der Großstädte und der verbundenen Aufgabenträger mit einer Beteiligung von mehr als 20 Prozent, Haushaltsplandaten der Großstädte</p>					

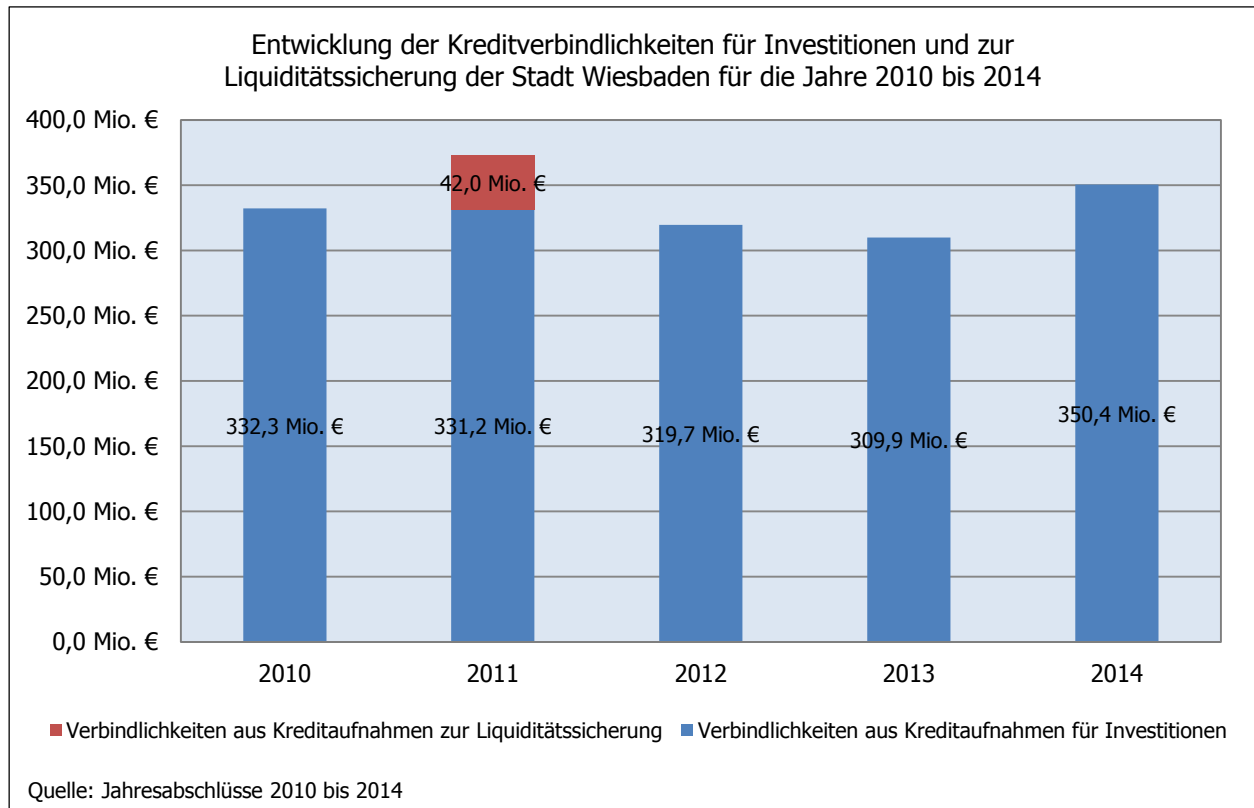
#### Ansicht 36: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Großstädte und ihrer wesentlichen Aufgabenträger im Jahr 2013

Die Gesamtkreditverbindlichkeiten der Stadt Wiesbaden betragen im Jahr 2013<sup>54</sup> insgesamt 1.259,3 Millionen €. Davon hatte die Stadt 187,5 Millionen € an ihre Sondervermögen und 761,9 Millionen € an ihre Beteiligungen ausgegliedert, was einer Quote von 75 Prozent entsprach. Damit hatte die Stadt Wiesbaden bei den Kreditverbindlichkeiten die höchste Ausgliederungsquote im Vergleich. Auch die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel hatten jeweils deutlich über die Hälfte ihrer Gesamtkreditverbindlichkeiten außerhalb des städtischen Haushalts bilanziert. Nur die Stadt Offenbach am Main hatte einen deutlich geringeren Anteil ihrer gesamten Kreditverbindlichkeiten auf ihre externen Aufgabenträger ausgelagert. Von den 1.157,5 Millionen Kreditverbindlichkeiten der Stadt Offenbach am Main waren nur 17 Prozent in Sondervermögen oder städtische Beteiligungen bilanziert.

Je Einwohner bestanden in der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013 Verbindlichkeiten in Höhe von 4.598€. Damit wies die Stadt den niedrigsten Wert bei der einwohnerbezogenen Verschuldung aus. Die höchsten Gesamtkreditverbindlichkeiten je Einwohner wies die Stadt Darmstadt mit 14.261 € aus. Sie setzte sich damit deutlich von den anderen Großstädten nach oben ab.

<sup>54</sup> Aufgrund teilweise ausstehender Jahresabschlüsse der Beteiligungen der Städte zum 31. Dezember 2014 wurde die Betrachtung der Kreditverbindlichkeiten zum Stichtag 31. Dezember 2013 vorgenommen.

Die Kreditverbindlichkeiten der Stadt Wiesbaden entwickelten sich im Prüfungszeitraum wie folgt:



Ansicht 37: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014

Demnach haben sich die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen von 332,3 Millionen € im Jahr 2010 auf 350,4 Millionen € im Jahr 2014 erhöht. Dies entspricht einer Steigerung von fünf Prozent. Zum Jahresabschlussstichtag 31. Dezember 2011 hatte die Stadt Wiesbaden Kredite zur Liquiditätssicherung in Höhe von 42,0 Millionen € in Anspruch genommen. In den weiteren Jahren des Prüfungszeitraums wurden dagegen zum Jahresabschlussstichtag keine Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen.

### Tilgung und Zinsen

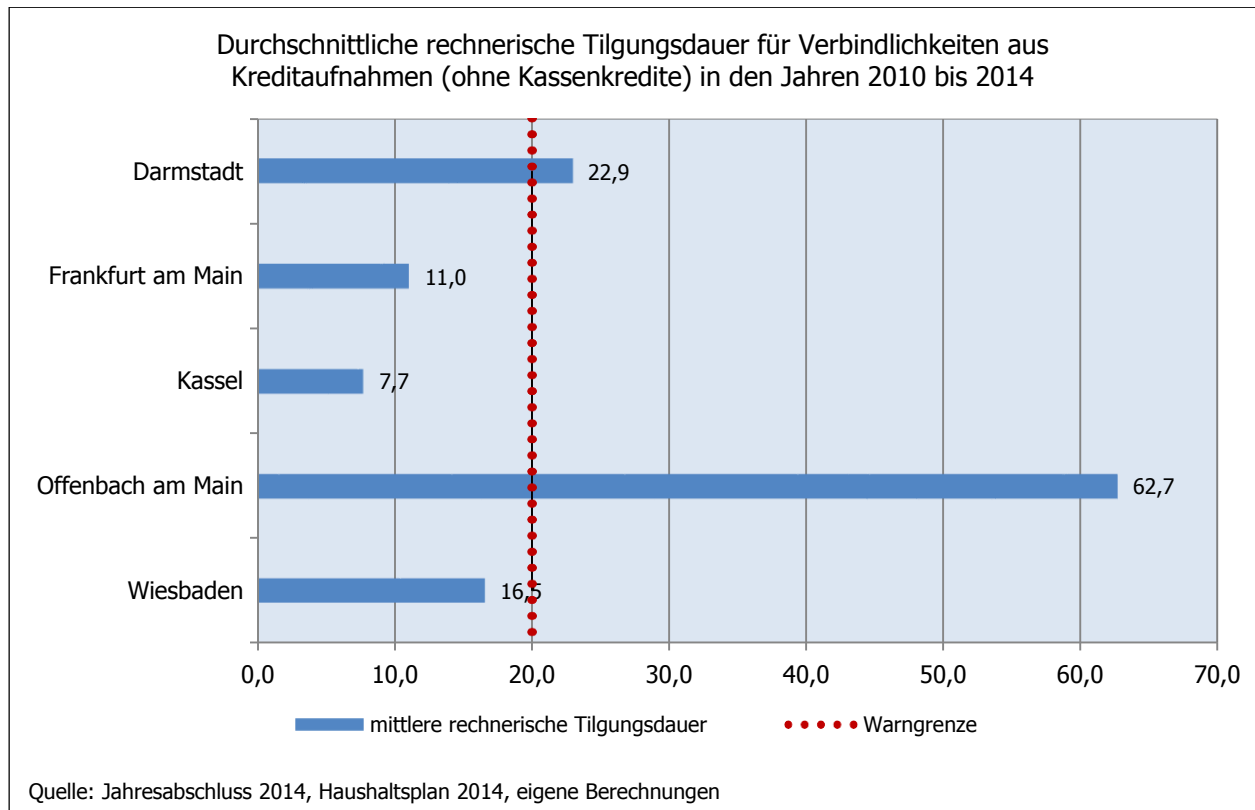
Schulden belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und Tilgungsleistungen. Die Kreditbeschaffungskosten und Zinsen müssen dabei im Ergebnishaushalt aufgebracht werden, während Tilgungsleistungen in der Bilanz abgebildet werden. Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken somit den Gestaltungsspielraum der Großstädte ein. Den Zinsausgaben kommt aufgrund der Auswirkungen auf die Haushaltslage besondere Bedeutung zu:

- Wenn die Zinslast zu neuerlicher Kassenkreditaufnahme und somit wiederum höheren Zinsen führt, entsteht eine Schuldenspirale.
- Die Dynamik der Zinsausgaben unterliegt den Marktgegebenheiten.

Die Tilgungsdauer von Investitionskrediten sollte der Nutzungsdauer der Investitionen entsprechen (Kreditkongruenz). Als Beurteilungsindikator zur Kreditkongruenz wird die ordentliche Tilgung der Haushaltsjahre im Prüfungszeitraum ins Verhältnis zu den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Liquiditätskredite) gesetzt. Das Ergebnis zeigt, wie viele Jahre rechnerisch zur Tilgung der Schulden benötigt werden. Die Warngrenze einer mangelnden Kreditkongruenz ist erreicht, wenn 20 Jahre rechnerische Tilgungsdauer überschritten werden.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Vergleiche Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 18/5913, Abschnitt 3.13. (Seite 57 ff.).

Die nachfolgende Ansicht zeigt die durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus der Aufnahme investiver Kredite in den Jahren 2010 bis 2014:



Ansicht 38: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Kassenkredite) in den Jahren 2010 bis 2014

Für die Stadt Wiesbaden wurde eine durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für langfristige Kreditverbindlichkeiten von 16,5 Jahren ermittelt. Diese lag unterhalb der Warngrenze von 20,0 Jahren und damit in einem akzeptablen Rahmen.

Im Vergleich der Großstädte hatte die Stadt Offenbach am Main mit 62,7 Jahren die höchste rechnerische Tilgungsdauer. Sie überschreitet deutlich die Warngrenze von 20,0 Jahren und ist daher dazu angehalten, für ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen langfristig gebundenem Vermögen und der zugehörigen langfristigen Finanzierung zu sorgen. Auch die Stadt Darmstadt lag mit einer durchschnittlichen rechnerischen Tilgungsdauer von 22,9 Jahren über der Warngrenze. Nur die Städte Frankfurt am Main und Kassel hatten jeweils durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauern von deutlich unter 20,0 Jahren.

Es bleibt zu berücksichtigen, dass die Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main zusätzliche Belastungen aus den aufgenommenen Krediten zur Liquiditätssicherung tragen. Deren Tilgung war in der dargestellten Ansicht nicht berücksichtigt.

Im Folgenden wird das Deckungsverhältnis zwischen der Tilgung langfristiger Verbindlichkeiten und den Abschreibungen betrachtet. Idealerweise sollte die Tilgung langfristiger Verbindlichkeiten gleich oder etwas niedriger als die zugehörigen Abschreibungen auf das langfristige Anlagevermögen sein. Ist die Tilgung höher als die Abschreibung, so ist davon auszugehen, dass die für die Rückzahlung erforderlichen Zahlungsmittel nicht in ausreichendem Maße erwirtschaftet werden können. Die finanziellen Rückflüsse aus den Anlagen sind dann niedriger als die zugehörigen Finanzierungskosten. Allerdings können auch Deckungsverhältnisse von deutlich unter 100 Prozent den Städten Schwierigkeiten bereiten. So werden in diesem Fall Teile des Anlagevermögens mit kurzfristigen Krediten finanziert und es besteht das Risiko teurer Anschlussfinanzierungen.

Fristenkongruenz von Kredittilgung und Abschreibung			
Körperschaft	Tilgung langfristiger Verbindlichkeiten 2014 (ohne Umschuldungen)	Abschreibung Anlagevermögen 2014	Deckungsverhältnis
Darmstadt	14.730.906 €	17.980.433 €	82%
Frankfurt am Main	129.701.847 €	167.773.975 €	77%
Kassel	41.826.016 €	50.539.974 €	83%
Offenbach am Main	5.956.310 €	16.140.420 €	37%
Wiesbaden	18.334.364 €	43.079.329 €	43%

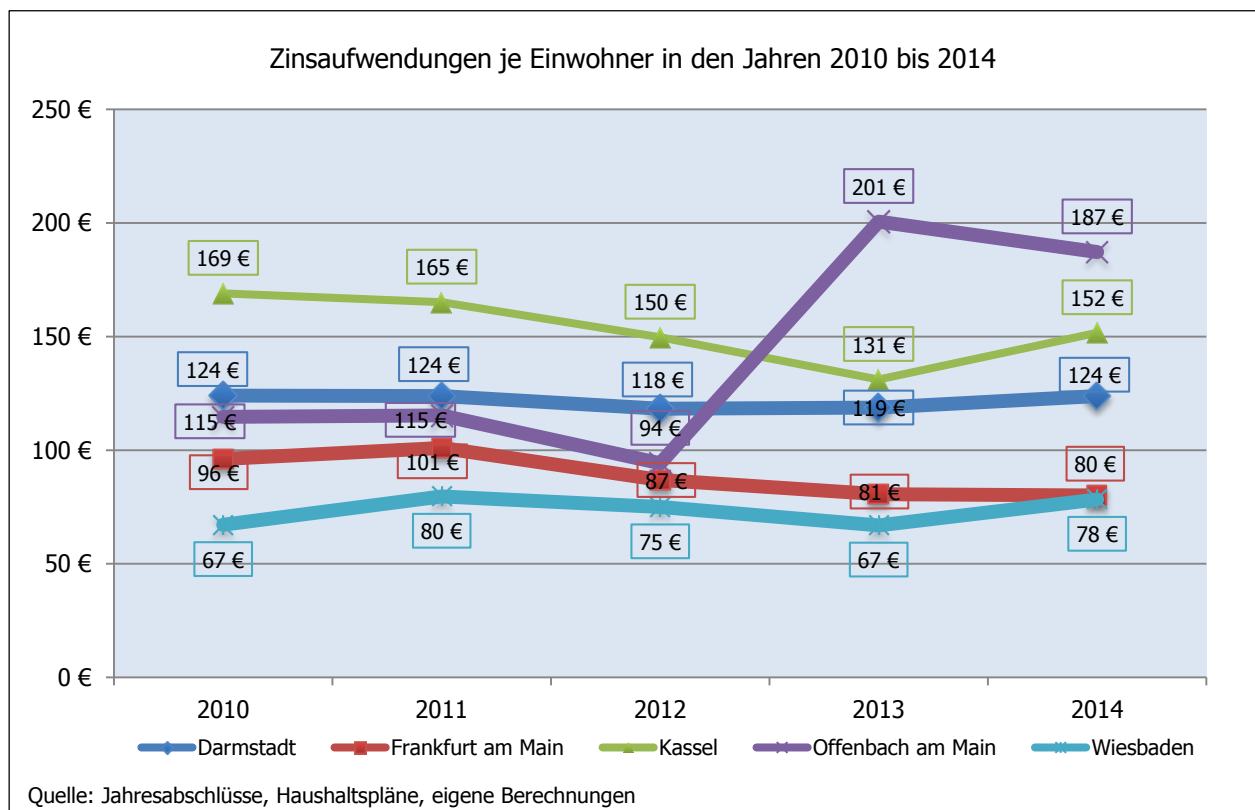
Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014, eigene Erhebungen

Ansicht 39: Fristenkongruenz von Kredittilgung und Abschreibung

Die Stadt Wiesbaden wies im Haushaltsjahr 2014 eine Tilgungsleistung in Höhe von 18,3 Millionen € auf, während sich die Abschreibungen des langfristigen Anlagevermögens auf 43,1 Millionen € beliefen. Das Deckungsverhältnis aus beiden Werten betrug 43 Prozent.

Ein Deckungsverhältnis, welches über 100 Prozent liegt, weist auf eine Verschlechterung der Liquidität hin. Im Vergleich hatten alle Städte ein Deckungsverhältnis unter 100 Prozent. Das höchste Deckungsverhältnis wurde in der Stadt Kassel mit 83 Prozent gemessen. Der niedrigste Wert wurde für die Stadt Offenbach am Main mit 37 Prozent ermittelt.

Die nachfolgende Ansicht stellt die Zinsaufwendungen je Einwohner in den Jahren des Prüfungszeitraums im Quervergleich dar:



Ansicht 40: Zinsaufwendungen je Einwohner in den Jahren 2010 bis 2014

Die Zinsaufwendungen je Einwohner der Stadt Wiesbaden erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 67 € auf 78 €. Damit hatte die Stadt Wiesbaden die niedrigsten Zinsaufwendungen je Einwohner im Vergleich.

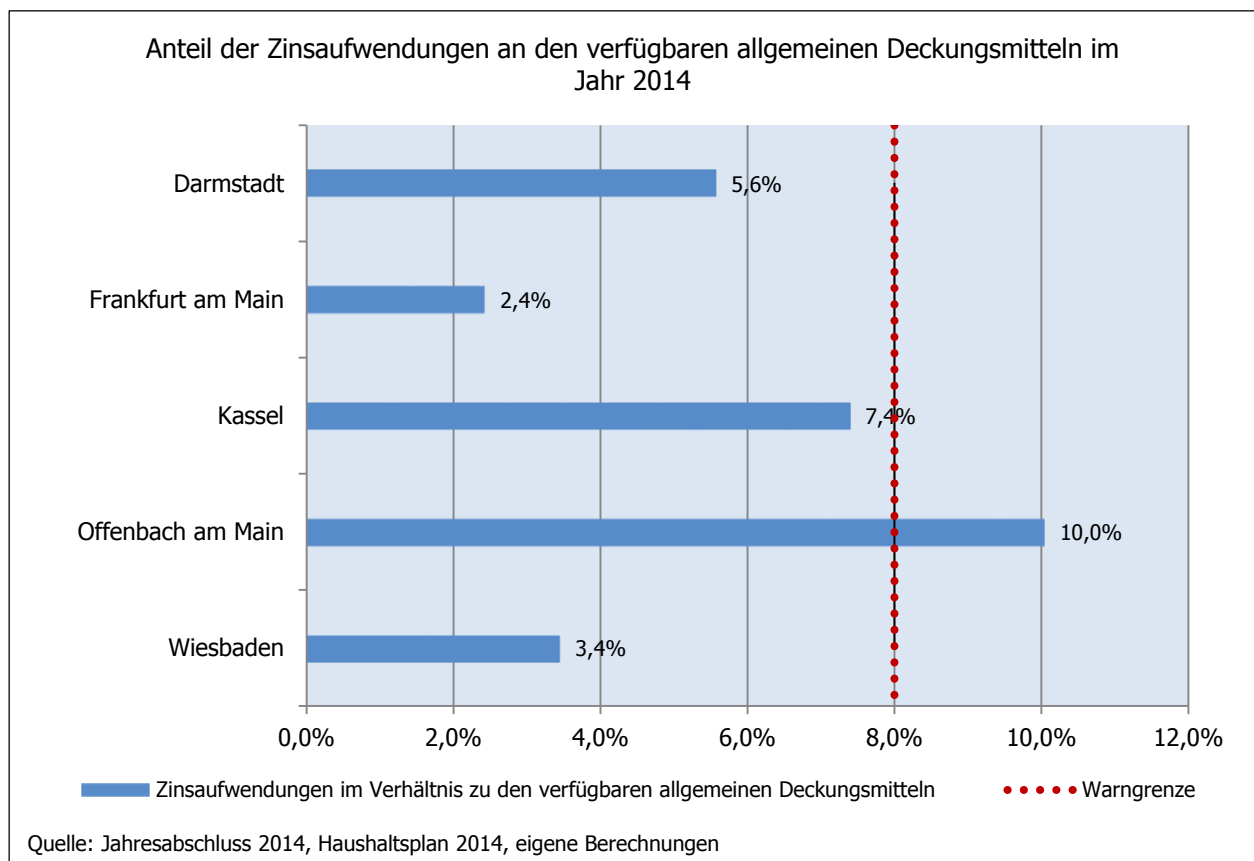
Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Da die Stadt Wiesbaden eine Strategie der Verstetigung verfolgt und das Kreditportfolio daher zu fast 100 Prozent aus langen und festen Zinsbindungen besteht (Sicherheit und Planbarkeit vor Optimierung, daher variabler Anteil nahe Null), ist die Dynamik der Zinsausgaben bezogen auf die Marktgegebenheiten sehr überschaubar. Dies wird auch regelmäßig durch das mandatierte Zinsrisikomanagement des durch die Stadt beauftragten Kreditinstituts bestätigt.“

In den Städten Frankfurt am Main und Kassel verringerten sich zwischen den Jahren 2010 und 2014 die Zinsaufwendungen je Einwohner, während sie sich bei den übrigen Städten des Vergleichs erhöhten. In der Stadt Offenbach am Main wurden im Jahr 2014 die höchsten Zinsaufwendungen je Einwohner ermittelt, wobei sie im Prüfungszeitraum deutlichen Schwankungen unterlagen. Während sich im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2012 die Zinsaufwendungen je Einwohner von 115 € auf 94 € reduzierten, erhöhten sie sich bis zum Jahr 2014 auf 187 €.

Werden die Großstädte durch eine hohe Zinslast zur Aufnahme von Kassenkrediten gezwungen, kann eine Schuldenspirale entstehen, welche zu einem weiteren Anstieg der Zinsaufwendungen führt. Für die Bestimmung der Zinsbelastung der Großstädte wird der Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln berechnet. Als Warngrenze gilt ein Wert von acht Prozent<sup>56</sup>.

Folgende Ansicht zeigt die Zinsbelastung der Großstädte für das Jahr 2014:



Ansicht 41: Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2014

Die Zinsaufwendungen, die eine Großstadt aus den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren hat, stehen in direktem Zusammenhang mit der Haushaltslage. Für die Stadt Wiesbaden wurde für das Jahr 2014 eine Zinsbelastung in Höhe von 3,4 Prozent festgestellt. Damit lag die Quote deutlich unter der Warngrenze von acht Prozent und war gleichzeitig die zweitniedrigste im Vergleich. Nur in der Stadt

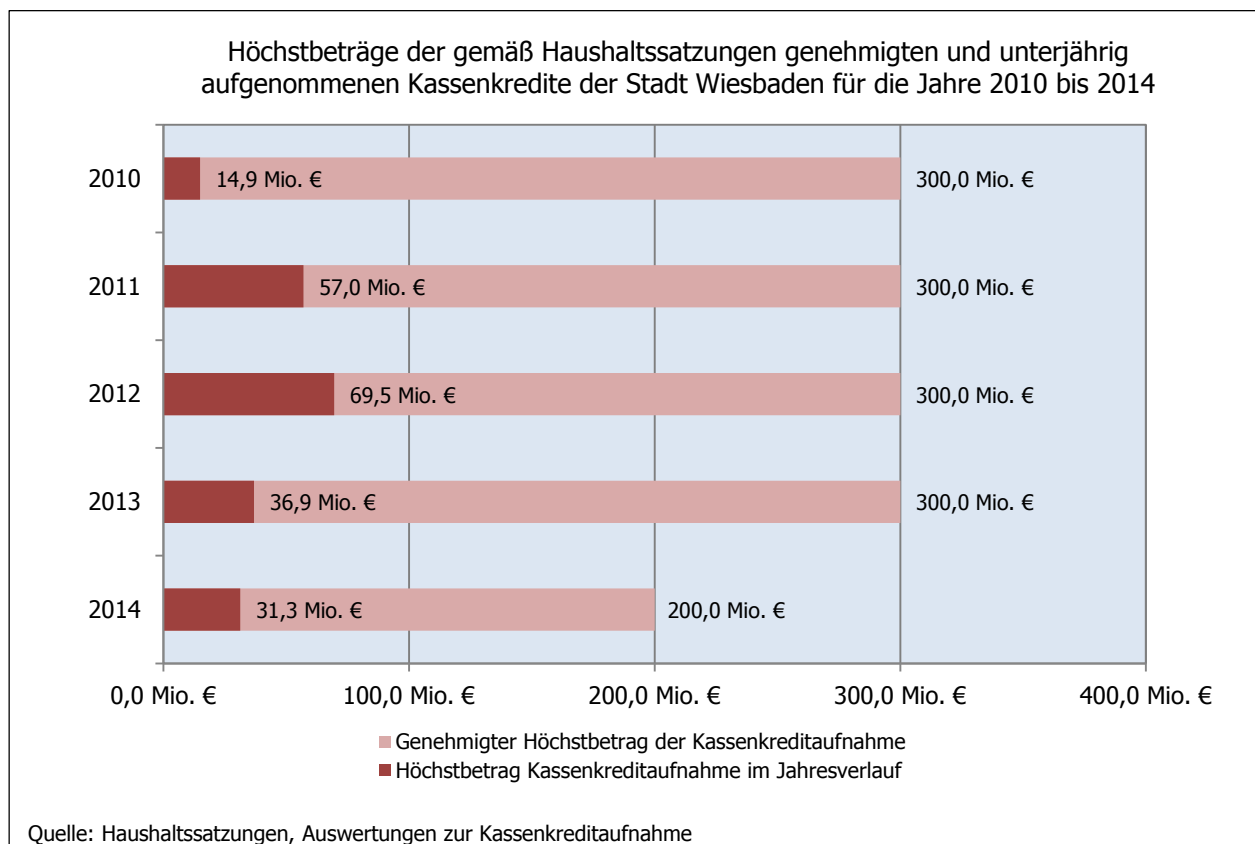
<sup>56</sup> Vergleiche Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 19/801, Abschnitt 3.3.1. (Seite 49 ff.)

Frankfurt am Main wurden die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel in noch geringerem Umfang für den Fremdkapitaldienst verwendet.

Die Stadt Offenbach am Main war die einzige Körperschaft des Vergleichs, die mit einem Anteil von 10,0 Prozent der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln die Warngrenze überschritt. Die weiteren drei Vergleichsstädte wiesen jeweils eine Quote von unter acht Prozent auf, wobei die Stadt Kassel mit einem Wert von 7,4 Prozent der Warngrenze am nächsten kam.

### Höchstbetrag für die Aufnahme von Kassenkrediten

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben können die Städte Kassenkredite gemäß § 105 HGO<sup>57</sup> bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kassen keine anderen Mittel zu Verfügung stehen. Für den Prüfungszeitraum wurde die Einhaltung der von den Haushalts- und Nachtragssatzungen festgesetzten Höchstbeträge für Kassenkreditaufnahmen geprüft.



Ansicht 42: Höchstbeträge der gemäß Haushaltssatzungen genehmigten und unterjährig aufgenommenen Kassenkredite der Stadt Wiesbaden 2010 bis 2014

Die Stadt Wiesbaden plante für die Jahre 2010 bis 2014 mit einem Höchstbetrag der Kassenkreditaufnahmen von 300,0 Millionen €. Die Aufsichtsbehörde genehmigte für den Doppelhaushalt 2014/2015 abweichend einen Höchstbetrag von 200 Millionen €. Die Höchstbeträge der Kassenkreditaufnahmen bewegten sich zwischen mit 69,5 Millionen € im Jahr 2012 und 14,9 Millionen € im Jahr 2010. Es wird deutlich, dass die Stadt Wiesbaden im Rahmen der Haushaltsplanung erhebliche unterjährig Freiräume für Kassenkreditaufnahmen einplante.

<sup>57</sup> § 105 HGO - Kassenkredite  
(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zu Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.  
(2) Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

## Zinssatz-Simulation

Die allgemeine Zinsentwicklung in der Eurozone zeigte seit Mitte des Jahres 2008 sukzessiv fallende Zinsen. Der Referenzzinssatz für Termingelder in € im Interbankengeschäft, kurz EURIBOR, sank, ausgehend von seinem hohen Niveau im August 2008, von 5,32 Prozent auf 0,26 Prozent im Februar 2015.<sup>58</sup> Der EURIBOR stellt einen wesentlichen Indikator für die Entwicklung des Zinsniveaus kurzfristiger Kredite dar.

Unter der Annahme, dass sich das derzeit niedrige Zinsniveau zukünftig dem langfristigen Mittel annähert, besteht das Risiko höherer Zinsaufwendungen, welche die Großstädte durch Ertragserhöhungen oder Aufwandsreduktion kompensieren müssten.

Da gegenwärtig ein niedriges Zinsniveau herrscht, kann mittel- bis langfristig mit steigenden Belastungen gerechnet werden. In der Stadt Wiesbaden lagen die Zinssätze im Jahr 2014 für die in Anspruch genommenen Kassenkredite zwischen 0,20 und 1,27 Prozent. Der durchschnittliche Zinssatz für die Kassenkredite mit einer Laufzeit unter einem Jahr lag bei 0,43 Prozent. Die im gesamten Jahr 2014 durchschnittlich aufgenommenen Kassenkrediten in Höhe von 4,9 Millionen € hatten alle eine kürzere Laufzeit als ein Jahr.

Wir haben für die kurzfristigen Kassenkredite der Stadt Wiesbaden, ausgehend von einem durchschnittlichen rechnerischen Kassenkreditzinssatz im Jahr 2014, die Auswirkungen einer Zinserhöhung auf die zu zahlenden Zinsaufwendungen in drei Szenarien berechnet. Die für einen Zeitraum von über einem Jahr festgeschriebenen Kassenkredite wurden szenariounabhängig mit einem Fixbetrag für die Zinsaufwendungen berücksichtigt.

Simulation der Zinsaufwendungen für Kassenkredite bei einer angenommenen Zinssteigerung auf Basis des Jahres 2014				
Wiesbaden	Jahr 2014	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
rechnerischer Zinssatz für Kassenkredite mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr	0,25%	1,00%	2,00%	3,00%
Zinsaufwendungen für Kassenkredite gesamt	12.423 €	49.000 €	98.000 €	147.000 €
Mehrbelastung durch zusätzliche Zinsaufwendungen für Kassenkredite	-	36.577 €	85.577 €	134.577 €

Quelle: eigene Erhebungen

### Ansicht 43: Simulation der Zinsaufwendungen für Kassenkredite bei einer angenommenen Zinssteigerung auf Basis des Jahres 2014

Szenario 1 unterstellt eine Zinssteigerung für die Kassenkredite mit einer kurzen Laufzeit auf ein Prozent. Die Zinsaufwendungen für die gesamten Kassenkredite würden demnach rechnerisch auf 49.000 € steigen. Die Mehrbelastung gegenüber dem tatsächlichen Zinsaufwendungen 2014 würde 36.577 € betragen. In Szenario 2 wird von einem Kassenkreditzins von zwei Prozent und in Szenario 3 von einem Kassenkreditzins von drei Prozent ausgegangen. Die Zinsaufwendungen für Kassenkredite würden in Szenario 2 insgesamt 98.000 € und in Szenario 3 insgesamt 147.000 € betragen.

Die Großstädte des Vergleichs tragen ein nicht unerhebliches Risiko durch steigende Kassenkreditzinsen im finanziellen Handlungsspielraum eingeschränkt zu werden. Auch die Stadt Wiesbaden wird bei steigenden Zinsen eine höhere Belastung durch Zinsaufwendungen erfahren. Die Kassenkreditaufnahme ist insofern bei steigenden Zinsen auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen.

Im Vergleich der Großstädte lag die Spannweite für den rechnerischen Zinssatz zwischen 0,15 Prozent und 0,83 Prozent.<sup>59</sup> Insbesondere die Städte Darmstadt und Offenbach am Main hatten aufgrund ihrer hohen Kassenkreditaufnahmen Zinsaufwendungen in Höhe von 8,2 Millionen € bzw. 9,0 Millionen € zu tragen. Die Zinssatzsimulation zeigte, dass sie bei einer angenommenen Zinsänderung auf durchschnittlich

58 Vergleiche Europäische Zentralbank: Euribor 1-year - Historical close, average of observations through period, 2014, abrufbar unter: [http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES\\_KEY=143.FM.M.U2.EUR.RT.MM.EURIBOR1YD\\_.HSTA](http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=143.FM.M.U2.EUR.RT.MM.EURIBOR1YD_.HSTA) (zuletzt aufgerufen am 26. März 2015).

59 Darmstadt 0,15 Prozent, Frankfurt am Main 0,22 Prozent, Kassel 0,21 Prozent, Offenbach am Main 0,83 Prozent, Wiesbaden 0,25 Prozent.



drei Prozent mit Mehrbelastungen von 5,0 Millionen € im Fall der Stadt Darmstadt und 9,5 Millionen € im Fall der Stadt Offenbach am Main rechnen müssten. Die Stadt Wiesbaden war aufgrund der geringen Aufnahme von Kassenkrediten in Höhe von 4,9 Millionen € einem deutlich niedrigeren Risiko von Mehrbelastungen aus einer Zinsänderung ausgesetzt.

## 7. Stabilisierung der kommunalen Haushalte

Für die Stadt Wiesbaden wurde im Prüfungszeitraum eine stabile Haushaltslage festgestellt (siehe Kapitel 6.1). Die Stadt wies allerdings in drei der fünf Haushaltsjahre Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis auf, die nur über die Inanspruchnahme der bestehenden Rücklage für den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses kompensiert werden konnten. Auch in der mittelfristigen Ergebnisplanung ging die Stadt Wiesbaden teilweise von ordentlichen Fehlbeträgen aus.

Um die Haushaltslage dauerhaft stabil zu halten, ist es notwendig, nachhaltig einen Haushaltsausgleich zu erzielen. Sofern die Stadt Wiesbaden zukünftig ausgeglichene Haushaltsergebnisse erzielen kann, ist eine Konsolidierung des kommunalen Haushalts nicht erforderlich. Dauerhaft ordentliche Fehlbeträge machen jedoch in zukünftigen Jahren die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen notwendig. Die Stadt Wiesbaden ist im Rahmen ihrer Selbstverwaltung in der Wahl der Mittel zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts frei und kann entsprechend wählen, auf welchem Weg die erforderlichen Ergebnisverbesserungen erreicht werden sollen. Durch die Ermittlung der aktuellen Konsolidierungsbedarfe kann jeweils der Umfang der notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen eingeschätzt werden.

Im Folgenden werden für die Großstädte des Vergleichs Bedarfe zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte berechnet. Darüber hinaus wird modellhaft die Auswirkung einer Anpassung der Realsteuerhebesätze untersucht und ein Ausblick auf bestehende Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte kommunale Leistungen gegeben.

### 7.1 Konsolidierungsbedarf

Zur Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs haben wir die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse sowie der strukturellen Verschuldung der Großstädte einer zukunftsorientierten Betrachtung unterzogen. Ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis ist der erste Schritt in Richtung stabiler kommunaler Finanzen. Die Summe der für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 geplanten ordentlichen Ergebnisse definieren – bei negativem Vorzeichen – den primären Konsolidierungsbedarf der Großstädte.

Folgende Ansicht zeigt die geplanten ordentlichen Ergebnisse der Großstädte für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 sowie die Ermittlung des primären Konsolidierungsbedarfs:

Geplante ordentliche Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2018						
	2015	2016	2017	2018	Rechnerische Rücklagen 2018 <sup>1)</sup>	Primärer Konsolidierungsbedarf
Darmstadt	-9,3 Mio. €	-0,4 Mio. €	6,3 Mio. €	12,6 Mio. €	-	-
Frankfurt am Main	-13,3 Mio. €	-38,3 Mio. €	-59,8 Mio. €	-66,0 Mio. €	370,5 Mio. €	-
Kassel	8,0 Mio. €	-6,0 Mio. €	-3,0 Mio. €	0,4 Mio. €	2,1 Mio. €	-
Offenbach am Main	-37,5 Mio. €	-24,9 Mio. €	-14,8 Mio. €	-19,4 Mio. € <sup>3)</sup>	-	96,6 Mio. €
Wiesbaden	-12,9 Mio. €	-10,6 Mio. €	1,4 Mio. €	n.v. <sup>2)</sup>	43,6 Mio. €	-

**Legende:**

n.v.: nicht verfügbar

1) Sofern vorhanden, wurde der Stand der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum 31. Dezember 2014 zugrunde gelegt. Dieser wurde zunächst rechnerisch mit dem (ggf. geplanten) Ergebnis des Jahres 2014 und 2015 sowie mit der Summe der geplanten ordentlichen Ergebnisse laut mittelfristiger Ergebnisplanung der Jahre 2016 bis 2018 verrechnet. Sofern nach Verrechnung ein positiver Wert der rechnerischen Rücklage verbleibt, besteht in der Modellrechnung kein primärer Konsolidierungsbedarf. Der betroffenen Körperschaft stehen in diesem Fall weiterhin Rücklagen zum Ausgleich zukünftiger Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis zur Verfügung.

2) Die Stadt Wiesbaden hatte in ihrem Doppelhaushalt 2014/2015 die mittelfristige Ergebnisplanung nur bis zum Jahr 2017 dargestellt. Eine darüber hinausgehende Planungsgrundlage existierte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht.

3) Die Stadt Offenbach am Main hatte in ihrer mittelfristigen Ergebnisplanung für das Jahr 2018 einen Abschlag zur Absicherung vor noch nicht vorhersehbaren Sonderbelastungen im geplanten ordentlichen Ergebnis berücksichtigt.

Quelle: Haushaltspläne 2015, mittelfristige Ergebnisplanung

Ansicht 44: Geplante ordentliche Ergebnisse für die Jahre 2015 bis 2018

7. Stabilisierung der kommunalen Haushalte

Stand: 7. April 2016

PricewaterhouseCoopers AG WPG

Die Stadt Wiesbaden gab in ihrer Haushaltsplanung einen positiven finanziellen Ausblick auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2017. Die Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnisse sollen sich demnach im betrachteten Zeitraum sukzessive verbessern. Zunächst plante die Stadt in den Jahren 2015 und 2016 mit ordentlichen Fehlbeträgen. Für das Haushaltsjahr 2017 wurde wieder von einem positiven ordentlichen Ergebnis ausgegangen. Über den dreijährigen Betrachtungszeitraum ergab sich ein kumulierter ordentlicher Fehlbetrag, der rechnerisch vollständig durch die zum Ende des Prüfungszeitraums vorhandenen Rücklagen ausgeglichen werden kann. Damit bestand für die Stadt Wiesbaden kein primärer Konsolidierungsbedarf.

Mit Ausnahme der Stadt Frankfurt am Main gingen alle Städte von sich mittelfristig verbessernden ordentlichen Ergebnissen aus. Im Vergleich hatte die Stadt Darmstadt mittelfristig die höchsten positiven ordentlichen Ergebnisse geplant und konnte damit als einzige im Vergleich einen kumulierten Überschuss ausweisen. Die Stadt Offenbach am Main hatte zusammen mit der Stadt Frankfurt am Main in allen Jahren der mittelfristigen Planung ordentliche Fehlbeträge angesetzt.

Im Vergleich wurde nur für die Stadt Offenbach am Main ein primärer Konsolidierungsbedarf festgestellt. Dieser belief sich rechnerisch auf 96,6 Millionen €. Für die Städte Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden wurde trotz kumulierter Fehlbeträge kein primärer Konsolidierungsbedarf festgestellt, da jeweils rechnerisch genügend Rücklagen zur Verfügung standen, um diese vollständig auszugleichen.

Die strukturelle Verschuldung gibt an, in welcher Höhe die Großstädte Altlasten der Vorjahre vortragen. Die Leistungskennziffer basiert auf der Annahme, dass die jährlich entstehenden Haushaltsdefizite hauptsächlich durch die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung finanziert werden. Dadurch kumuliert sich im Zeitablauf ein Sockelbetrag aus Krediten, der nicht mehr nachhaltig aus dem Verwaltungsbetrieb abgebaut werden kann. Dagegen können durch den Ausweis positiver ordentlicher Ergebnisse bestehende Kredite zur Liquiditätssicherung zurückgezahlt und damit die Verschuldung abgebaut werden. Auch der Bestand ggf. vorgehaltener liquider Mittel kann zur Tilgung von Kassenkrediten eingesetzt werden. Bei der Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs ist insofern zu berücksichtigen, dass über ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis hinaus ausreichend Mittel erwirtschaftet werden müssen, um langfristig die strukturelle Verschuldung zu reduzieren. Die strukturelle Verschuldung ergibt sich aus der Gegenüberstellung des Bestandes an Krediten zur Liquiditätssicherung abzüglich ggf. bestehender liquider Mittel zum betrachteten Stichtag. Die rechnerische strukturelle Verschuldung zum Ende der mittelfristigen Haushaltsplanung entspricht dem sekundären Konsolidierungsbedarf.

Folgende Ansicht zeigt, wie sich die strukturelle Verschuldung der verglichenen Städte – ausgehend vom Stichtag 31. Dezember 2014 und unter Berücksichtigung der oben aufgezeigten ordentlichen Ergebnisse – bis zum Haushaltsjahr 2018 rechnerisch entwickelt:

Rechnerische strukturelle Verschuldung für die Jahre 2014 bis 2018							
	(perspektivische Entwicklung des Bestandes an Krediten zur Liquiditätssicherung abzüglich der liquiden Mitteln, Betrachtung jeweils zum Stichtag 31. Dezember)						
	2014	2015	2016	2017	2018	Primärer Konsolidierungsbedarf <sup>1)</sup>	Sekundärer Konsolidierungsbedarf
Darmstadt	206,1 Mio. €	215,4 Mio. €	215,9 Mio. €	209,5 Mio. €	197,0 Mio. €	-	197,0 Mio. €
Frankfurt am Main <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-	-
Kassel	154,3 Mio. €	146,3 Mio. €	152,3 Mio. €	155,3 Mio. €	154,9 Mio. €	-	154,9 Mio. €
Offenbach am Main	583,2 Mio. €	620,7 Mio. €	645,6 Mio. €	660,4 Mio. €	679,8 Mio. €	96,6 Mio. €	583,2 Mio. €
Wiesbaden <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-	-

Die für das Jahr 2014 ermittelte Verschuldung ergibt sich aus der Verbindlichkeitenübersicht für das Jahr 2014 zum Stichtag 31. Dezember. Für die folgenden Haushaltsjahre wurde vereinfachend davon ausgegangen, dass sich die Verschuldung auf Grundlage der geplanten ordentlichen Ergebnisse fortschreibt, d.h. – je nachdem welcher Umstand zutrifft – durch Defizite erhöht oder durch Überschüsse reduziert. Die zum Stichtag vorhandenen liquiden Mittel wurden vom Bestand der Kassenkredite abgezogen. Sofern keine Kassenkredite zum Stichtag vorhanden waren oder der Bestand der liquiden Mittel die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite überstieg, wurde davon ausgegangen, dass keine strukturelle Verschuldung vorlag und auf eine weiterführende Berechnung verzichtet.

1) Um eine doppelte Berücksichtigung von Fehlbeträgen in der mittelfristigen Ergebnisplanung zu vermeiden, wurde ein ggf. bereits bestehender primärer Konsolidierungsbedarf mit dem sekundären Konsolidierungsbedarf verrechnet.

2) Die von den Städten Frankfurt am Main und Wiesbaden ausgewiesenen Bestände an liquiden Mitteln waren jeweils höher als die aufgenommenen Kassenkredite. Insofern wurde davon ausgegangen, dass in diesen Körperschaften keine strukturelle Verschuldung besteht.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2015, mittelfristige Ergebnisplanung, Verbindlichkeitenübersicht, eigene Berechnungen

#### Ansicht 45: Rechnerische strukturelle Verschuldung für die Jahre 2014 bis 2018

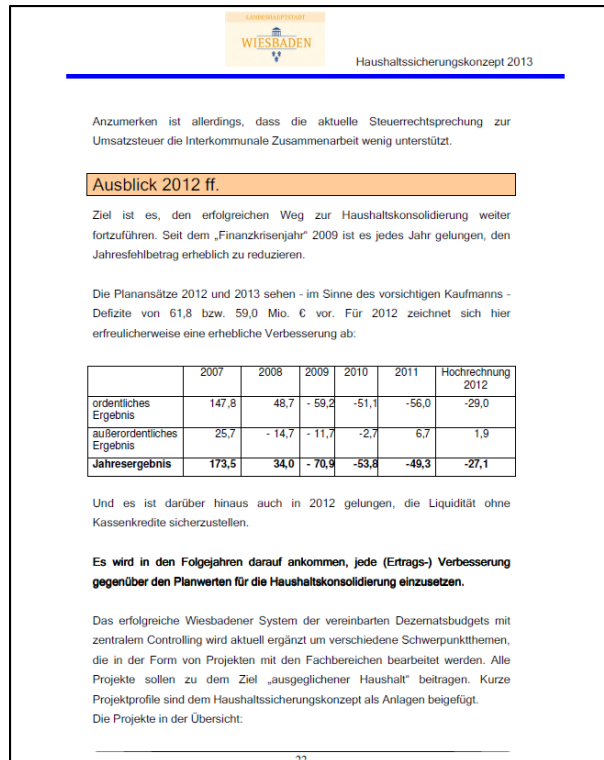
Zum Stichtag 31. Dezember 2014 hatte die Stadt Wiesbaden keine Kredite zu Liquiditätssicherung aufgenommen. Diesem Betrag standen zum gleichen Zeitpunkt liquide Mittel in Höhe von 142,2 Millionen € gegenüber. Demnach wurde für die Stadt Wiesbaden keine strukturelle Verschuldung und damit auch kein sekundärer Konsolidierungsbedarf festgestellt.

Im Vergleich der Großstädte waren die Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main strukturell verschuldet. Die Stadt Kassel wies mit 154,9 Millionen € den niedrigsten sekundären Konsolidierungsbedarf auf. Für die Stadt Offenbach am Main wurde mit 583,2 Millionen € der höchste sekundäre Konsolidierungsbedarf festgestellt. Die Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden wiesen dagegen keine strukturelle Verschuldung und damit auch keinen sekundären Konsolidierungsbedarf auf.

## 7.2 Haushaltssicherung und Konsolidierungsmanagement



Ansicht 46: Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden: Deckblatt.



Ansicht 47: Auszug aus dem Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden: Seite 22, Ausblick.

### 7.2.1 Haushaltssicherungskonzept

Seit Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 1. April 2005 beinhalteten die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze die gesetzliche Verpflichtung, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn die Bedingung nach § 92 Absatz 4 Satz 2 HGO (a.F.) erfüllt war.<sup>60</sup> Mit Reform der HGO zum 16. November 2011 wurden die gesetzlichen Bestimmungen zur Erstellungspflicht eines Haushaltssicherungskonzepts konkretisiert.<sup>61</sup> Mit der Pflicht, bei defizitären Haushaltslagen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wird den betroffenen Städten ein geeignetes Instrument an die Hand gegeben, um die notwendige Haushaltskonsolidierung eigenverantwortlich, d.h. unter Wahrung der selbst gesetzten Schwerpunkte, zu gestalten.<sup>62</sup>

Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der HGO enthält die Leitlinie zur Konsolidierung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport<sup>63</sup> Vorgaben für die Aufstellung eines Haus-

<sup>60</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze (a.F.)  
(4) Der Haushalt soll in jedem Jahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

<sup>61</sup> § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn  
1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder  
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder  
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.  
Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

<sup>62</sup> Vergleiche Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (Schreiben vom 03. März 2014).

<sup>63</sup> Vergleiche Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010 des Hessischen Ministeriums des Innern und Sport (StAnz. 21/2010 S. 1470).

haltssicherungskonzepts. Demnach sind in dem Haushaltssicherungskonzept die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Ausgleich des Haushalts und der Fehlbeträge aus Vorjahren gelingen soll.

Die Stadt Wiesbaden befand sich seit der erstmaligen Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts für den Doppelhaushalt 2010/2011 in einer Konsolidierungslage. Die Stadt Wiesbaden plante in allen Jahren des Prüfungszeitraums mit ordentlichen Fehlbeträgen. In den Jahren zuvor wurden Rücklagen aus den Überschüssen im ordentlichen Ergebnis gebildet, die zum Ausgleich von Fehlbeträgen im Prüfungszeitraum verwendet wurden.

Im Prüfungszeitraum bestand in den Jahren 2011 und 2013 für die Stadt Wiesbaden aufgrund unausgeglichener Haushalte und aufsichtsrechtlicher Auflagen zur Genehmigung der Haushaltssatzung die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. In den betroffenen Haushaltsjahren wurden jeweils Doppelhaushalte aufgestellt. Rechnerisch reichten die Rücklagen zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses zum Aufstellungszeitpunkt nicht mehr aus, um für beide Haushaltsjahre einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Stadt Wiesbaden stellte dementsprechend in den Jahren 2011 und 2013 Haushaltssicherungskonzepte auf bzw. schrieb diese fort.

Sofern ein Haushaltssicherungskonzept erstellt wird, ist dieses gemäß § 92 Absatz 4 HGO von der Stadtverordnetenversammlung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen. Die Beschlussfassung und die Vorlage an die Aufsichtsbehörde waren im Prüfungszeitraum in allen Fällen ordnungsgemäß.

In § 1 Absatz 4 GemHVO<sup>64</sup> sind die Pflichtanlagen des Haushaltsplanes aufgeführt. Demnach ist auch das Haushaltssicherungskonzept als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen.

Die Stadt Wiesbaden führte das Haushaltssicherungskonzept im Prüfungszeitraum nicht als Anlage zum Haushaltsplan. Beratungen zur Konzeption und Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts fanden unabhängig von der Beratung des Haushaltsplanes statt. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden der Aufsichtsbehörde nicht gemeinsam mit dem Haushaltsplan, sondern im Zuge der Erfüllung der Auflagen mit dem Bericht über den Haushaltsvollzug vorgelegt. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, zukünftig das Haushaltssicherungskonzept, den gesetzlichen Vorgaben folgend, als Anlage dem Haushaltsplan beizufügen.

---

<sup>64</sup> § 1 GemHVO - Bestandteile des Haushaltsplans, Anlagen  
(4) Dem Haushaltsplan sind beizufügen

1. der Vorbericht,
2. die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung mit dem ihr zugrunde liegenden Investitionsprogramm; ergeben sich bei der Aufstellung des Haushaltsplans wesentliche Änderungen für die folgenden Jahre, so ist sie entsprechend fortzuschreiben,
3. das Haushaltssicherungskonzept, wenn ein solches erstellt werden muss,
4. eine Übersicht über die aus Verpflichtungsermächtigungen in den einzelnen Jahren voraussichtlich fällig werdenden Auszahlungen; werden Auszahlungen in den Jahren fällig, auf die sich die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung noch nicht erstreckt, so ist die voraussichtliche Deckung der Auszahlungen dieser Jahre besonders darzustellen,
5. Übersichten über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten aus Anleihen, Kreditaufnahmen und Rechtsgeschäften, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen, der Rücklagen und der Rückstellungen zu Beginn und Ende des Haushaltsjahres sowie über den Stand zu Beginn des Vorjahres,
6. eine Übersicht über die Budgets nach § 4 Abs. 7,
7. eine Übersicht über die Mittel, die den Fraktionen der Gemeindevertretung nach § 36a Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung zur Verfügung gestellt werden,
8. der letzte Jahresabschluss und der letzte zusammengefasste Jahresabschluss,
9. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
10. die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Gemeinde mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist; in diesen Fällen genügt auch eine kurzgefasste Übersicht über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der Unternehmen und Einrichtungen.



Gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO<sup>65</sup> sind in einem Haushaltssicherungskonzept folgende Angaben zu treffen:

- Beschreibung der Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt.
- Festlegung eines Zeitraums, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.
- Festlegung notwendiger Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels.

Die nachfolgenden Feststellungen machten wir am Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden fest.

### **Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt**

Im Haushaltssicherungskonzept wurden die Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Ursachen für das Haushaltsdefizit themenbezogen beschrieben. Demnach waren insbesondere die aus Sicht der Stadt negative Entwicklung der allgemeinen Finanzwirtschaft sowie die unabwiesbaren Mehrbedarfe in den Bereichen Kinderbetreuung, Sicherheit und Ordnung sowie Soziale Leistungen für die Konsolidierungslage verantwortlich.

### **Konsolidierungsziel und Zeitraum zum Ausgleich des Ergebnishaushalts**

Als Konsolidierungsziel wurde festgelegt, für den Doppelhaushalt der Haushaltsjahre 2014 und 2015 jeweils einen nachhaltigen Haushaltsausgleich zu erreichen.

### **Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels**

Im Haushaltssicherungskonzept 2013 der Stadt Wiesbaden wurde ein Katalog an Konsolidierungsmaßnahmen in den einzelnen Themenschwerpunkten diskutiert sowie nachgelagert in Form von Projektprofilen dem Haushaltssicherungskonzept beigefügt. Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Wiesbaden enthielt insgesamt 28 Maßnahmenpakete. Innerhalb der Themenschwerpunkte wurden Umsetzungszeitpunkte der Maßnahmen sowie Konsolidierungsbeiträge teilweise genannt. Die Projektprofile waren alphabetisch geordnet und enthielten neben der Angabe der betroffenen Fachbereiche, eine Beschreibung der aktuellen Situation sowie der durchzuführenden Maßnahme. Darüber hinaus wurden teilweise die voraussichtlichen Ergebnisse und Auswirkungen der definierten Maßnahme verbal beschrieben und teilweise Laufzeiten angegeben.

Die im Haushaltssicherungskonzept angegebenen Maßnahmen hatten häufig den Charakter von Prüfaufträgen und beinhalteten keine konkreten Umsetzungsschritte. Zwar können Prüfaufträge sinnvolle Anstöße zur Haushaltskonsolidierung liefern, allerdings beinhalteten sie regelmäßig nur Handlungsempfehlungen oder Absichtserklärungen und sind hinsichtlich ihrer Umsetzungsfähigkeit und -wahrscheinlichkeit unbestimmt. Dementsprechend wurden für die betroffenen Maßnahmen Ergebnisverbesserungspotenziale bzw. die Auswirkungen auf den Haushalt durchgehend nicht dargestellt. Insofern war eine Beurteilung hinsichtlich der Einflussnahme auf den städtischen Haushalt nicht möglich.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, sofern sie zukünftig der Verpflichtung unterliegt, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, sich zunächst hinsichtlich der formal-inhaltlichen Ausgestaltung am aktuellen Konsolidierungsbedarf des jeweiligen Haushaltsjahres zu orientieren. Unter Bezugnahme auf den Konsolidierungsbedarf sollte ein Maßnahmenkatalog erstellt werden, dessen Einzelmaßnahmen, neben einer konkreten Umsetzungsbeschreibung, für die einzelnen Haushaltsjahre des Konsolidierungszeitraums die prognostizierten Konsolidierungsbeiträge aufzeigt. Hierzu kann sich die Stadt an den Vorgaben des Hessischen Kommunalen Schutzschirms zur Dokumentation des Konsolidierungsprogramms orientieren.

Eine Übersicht über die im Haushaltssicherungskonzept aufgeführten Konsolidierungsmaßnahmen sowie die Beurteilung der Maßnahmenumsetzung ist der Anlage 2 im Anhang zu diesem Bericht zu entnehmen.

---

<sup>65</sup> § 24 GemHVO - Haushaltsausgleich

(4) Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Abs. 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung). Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.



## 7.2.2 Konsolidierungsmanagement

Die aufgezeigten Konsolidierungsbedarfe stellen die Großstädte vor die Aufgabe, im Rahmen eines Konsolidierungsmanagements Strukturen zu schaffen und Instrumente einzusetzen, um nachhaltig ihre Haushalte zu stabilisieren und ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Das erstellte Haushaltssicherungskonzept ist in diesem Zusammenhang, mit der Festlegung eines Zeitrahmens und eines Maßnahmenplanes zur Stabilisierung des kommunalen Haushalts, ein elementarer Bestandteil des Konsolidierungsmanagements.

Ein sachgerecht ausgestaltetes Konsolidierungsmanagement umfasst die Steuerung und Kontrolle des Konsolidierungsprozesses. Hierzu gehört insbesondere die Planung, Umsetzung und Wirkungsprüfung von Konsolidierungsmaßnahmen. Insofern sind die Großstädte dazu angehalten, regelmäßig zu prüfen, ob die vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich realisiert werden können. Ein System zur Haushaltsüberwachung kann dazu beitragen, dass Abweichungen vom Konsolidierungsplan zeitnah erkannt werden und damit eine Anpassung des Konsolidierungsprogramms rechtzeitig erfolgen kann.

Die Kämmerei der Stadt Wiesbaden war für die Erstellung des Haushaltssicherungskonzepts verantwortlich. Die Kämmerei machte dezernatsbezogene Budgetvorschläge zur Erzielung eines Zielkonsolidierungsbeitrags und stellte diesen den einzelnen Dezernaten und Ämtern, mit der Bitte um Rückmeldung und Übermittlung von Maßnahmevorschlägen zur Umsetzung der Vorgaben, zur Verfügung. Die Rückmeldungen an die Kämmerei wurden von dieser gebündelt und flossen in das Haushaltssicherungskonzept ein.

Die im Haushaltssicherungskonzept beschlossenen Maßnahmen inklusive der kalkulierten Konsolidierungseffekte waren angabegemäß in der aktuellen Haushaltsplanung der Stadt berücksichtigt. Ein System zur Haushaltsüberwachung war eingerichtet (Haushaltsmanagementsystem HMS). Über die Überwachung des Haushaltsplans erfolgte indirekt auch eine Überprüfung der übergeordneten Vorgaben des Haushaltssicherungskonzepts. Eine Wirkungs- und Erfolgsanalyse der umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und ein maßnahmenbezogener Soll-Ist-Abgleich der Konsolidierungsbeiträge wurde allerdings nicht durchgeführt. Auch eine unterjährige Evaluation der umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen war nicht vorgesehen. Über die Umsetzung der einzelnen im Haushaltssicherungskonzept festgelegten Maßnahmen wurde nicht standardisiert – zum Beispiel an die Stadtverordnetenversammlung – berichtet. Demnach konnte nicht festgestellt werden, inwiefern durch die Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts Ergebnisverbesserungen eingetreten sind. Darüber hinaus gab die Kämmerei an, dass die Verantwortlichkeiten, Anreizeffekte und Kontrollen im Haushaltsvollzug nicht derart ausgestaltet waren, dass eine vollständige Umsetzung des Maßnahmenkatalogs erfolgen kann.

Auf Grundlage der getroffenen Feststellungen waren in der Stadt Wiesbaden die Rahmenbedingungen für ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement vorhanden. Die Stadt sollte zukünftig bei der Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten eine Erfolgskontrolle für die festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen durchführen und dokumentieren. Darüber hinaus empfehlen wir im Rahmen eines Berichtswesens über den Umsetzungsstand des Haushaltssicherungskonzepts und seiner wesentlichen Maßnahmen der Stadtverordnetenversammlung zu berichten.

Nicht alle Städte des Vergleichs hatten ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement installiert. So hatten die Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden keine geeignete maßnahmenbezogene Umsetzungskontrolle für die von ihnen definierten Konsolidierungsmaßnahmen installiert. Dagegen hatten sich die Städte, die dem Hessischen Kommunalen Schutzschirm beitraten, aufgrund der Verpflichtung zur halbjährlichen Berichterstattung über den Stand der Haushaltskonsolidierung an die Aufsichtsbehörde stärker mit einer internen Umsetzungskontrolle für die festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen auseinandergesetzt und eine entsprechende Dokumentation aufgebaut. Allerdings meldete keine der Städte im Rahmen eines standardisierten Berichtswesens die Umsetzung der im Haushaltssicherungskonzept definierten Maßnahmen an die Stadtverordnetenversammlung.

## 7.3 Anpassung der Realsteuerhebesätze

Ein typisches Handlungsfeld für ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen stellt die Anhebung der Realsteuerhebesätze dar. Wie bereits in Kapitel 6.2.3 festgestellt, handelt es sich bei den Erträgen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B um betragsmäßig bedeutende Steuererträge der Großstädte. Das

Aufkommen der Realsteuer steht den Großstädten im Falle der Grundsteuer vollständig und bei der Gewerbesteuer, aufgrund der an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage, zumindest in überwiegender Maße zu.

Die Stadt Wiesbaden hatte im Jahr 2014 für die Grundsteuer A einen Hebesatz von 275 Prozent, für die Grundsteuer B einen Hebesatz von 475 Prozent sowie für die Gewerbesteuer einen Hebesatz von 440 Prozent festgesetzt.

Für die Grundsteuer B hatten die Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main mit jeweils 500 Prozent die höchsten Hebesätze. Mit einem Hebesatz von 460 Prozent wies die Stadt Frankfurt am Main den höchsten Wert für die Gewerbesteuer auf.

### Bundesweiter und hessenweiter Vergleich der Realsteuerhebesätze

In der nachstehenden Ansicht werden zunächst für Zwecke eines bundesweiten und eines hessenweiten Vergleichs die jeweiligen Höchsthebesätze der einzelnen Realsteuerarten und die zugehörigen Städte, in denen die Hebesätze gelten, aufgeführt. Darüber hinaus wird dargestellt, welche zusätzlichen Ergebnisverbesserungspotenziale für die Städte des Vergleichs auf Grundlage des Steueraufkommens 2014 durch eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer A, die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf den Referenzwert möglich wären. Der Referenzwert ist je Realsteuerart der Höchstwert in Hessen im Jahr 2014.

Ergebnisverbesserungspotenziale aus einer Hebesatzanpassung für die Realsteuern							
	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer		
Bundesweiter Höchstwert 2014 (Städte)	600% (Freiburg im Breisgau, Laatzen, Castrop-Rauxel, Selm)		825% (Haltern am See, Selm)		530% (Marl)		
Hessenweiter Höchstwert 2014 (Städte)	450% (Butzbach, Friedrichsdorf, Kassel)		800% (Rüsselsheim)		460% (Frankfurt am Main)		= Referenzwerte
	Hebesatzanpassung	Mehrertrag	Hebesatzanpassung	Mehrertrag	Hebesatzanpassung	Mehrertrag	Summe
Darmstadt	160%	<0,1 Mio. €	340%	22,7 Mio. €	35%	14,0 Mio. €	36,8 Mio. €
Frankfurt am Main	275%	0,2 Mio. €	300%	127,6 Mio. €	RW	-	127,9 Mio. €
Kassel	RW	-	310%	22,8 Mio. €	20%	6,6 Mio. €	29,4 Mio. €
Offenbach am Main	200%	<0,1 Mio. €	300%	13,6 Mio. €	20%	2,9 Mio. €	16,5 Mio. €
Wiesbaden	175%	0,1 Mio. €	325%	40,0 Mio. €	20%	11,5 Mio. €	51,5 Mio. €

RW: Referenzwert; als Referenzwert für die Berechnung der potenziellen Mehrerträge wurde je Realsteuerart der Höchstwert in Hessen herangezogen.

Anmerkung: Die Stadt Freiburg im Breisgau liegt im Bundesland Baden-Württemberg. Die Stadt Laatzen ist dem Land Niedersachsen zugehörig. In Nordrhein-Westfalen befinden sich die Städte Castrop-Rauxel, Selm, Haltern am See und Marl.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014, Haushaltssatzungen, eigene Berechnungen

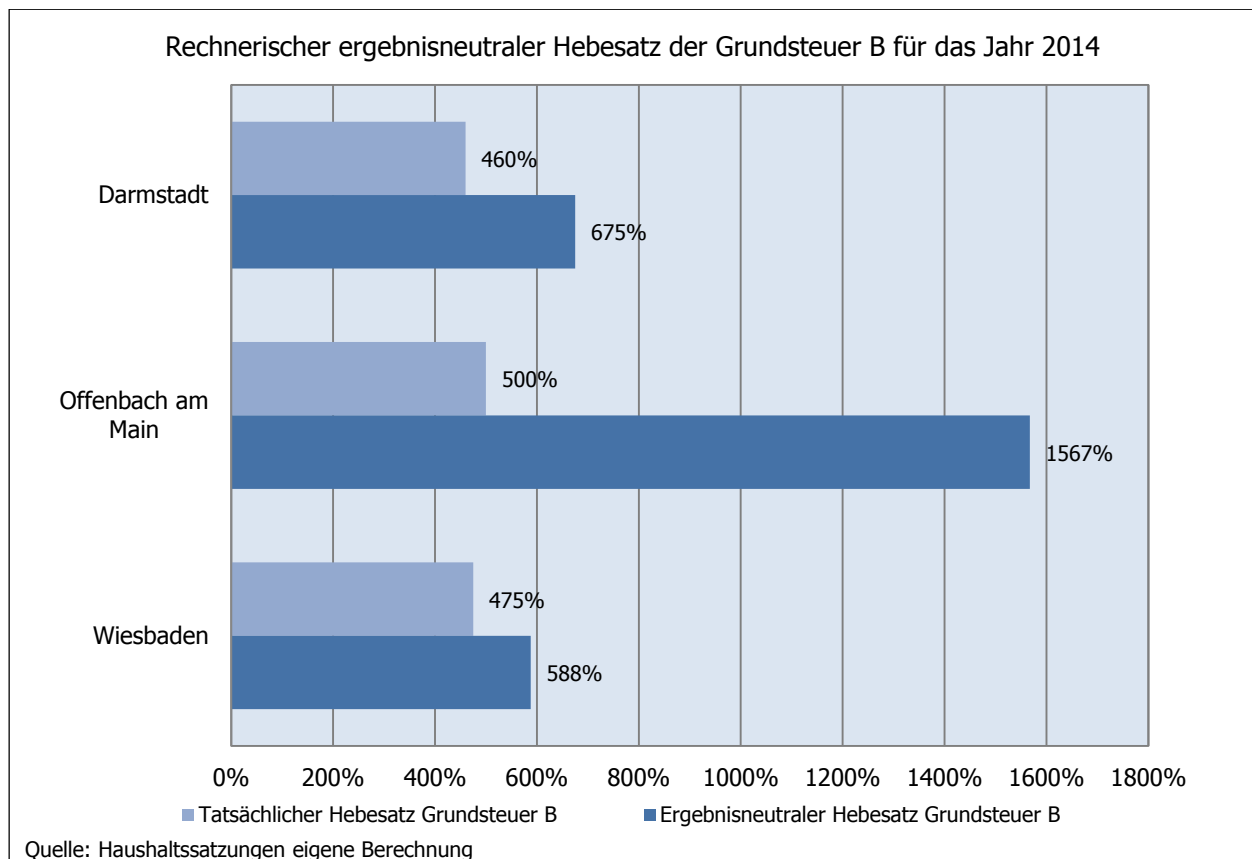
#### Ansicht 48: Ergebnisverbesserungspotenziale aus einer Hebesatzanpassung für die Realsteuern

Durch die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer A, der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer auf die jeweiligen Referenzwerte ergäben sich für die Stadt Wiesbaden, bezogen auf das Steueraufkommen 2014, zusätzliche Ergebnisverbesserungspotenziale von 51,5 Millionen €. Die Stadt hatte damit den zweithöchsten Wert im Vergleich. Sofern sich die Haushaltslage verschlechtern sollte, kann die Stadt Wiesbaden über eine Hebesatzanpassung für die Realsteuern erhebliche Mehrerträge generieren.

### Ergebnisneutraler Hebesatz für die Grundsteuer B

Wir haben für die Städte des Vergleichs, die im Jahr 2014 einen ordentlichen Fehlbetrag aufwiesen, simuliert, welche Hebesatzerhöhung für die Grundsteuer B notwendig wäre, um rechnerisch einen Haushaltsausgleich zu erzielen. Die Städte Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden wiesen im Jahr 2014 einen ordentlichen Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis aus. Nachfolgend stellen wir für diese Städte die

rechnerischen ergebnisneutralen Hebesätze sowie die tatsächlichen Hebesätze der Grundsteuer B für das Jahr 2014 dar:



Ansicht 49: Rechnerischer ergebnisneutraler Hebesatz der Grundsteuer B für das Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden plante für das Jahr 2014 einen ordentlichen Fehlbetrag in Höhe von 13,9 Millionen €. Der Hebesatz für die Grundsteuer B lag bei 475 Prozent. Um ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erzielen, wäre rechnerisch ein Hebesatz von 588 Prozent notwendig gewesen. Damit war für die Stadt Wiesbaden aufgrund der Höhe der Defizits und der Struktur der Bemessungsgrundlage die niedrigste Hebesatzanpassung (113 Prozentpunkte) notwendig, um rechnerisch einen Haushaltsausgleich zu erreichen. In den Städten Darmstadt und Offenbach am Main fiel die Höhe der notwendigen Anpassung auf einen ergebnisneutralen Hebesatz mit 215 Prozentpunkten bzw. 1.067 Prozentpunkten deutlich höher aus.

## 7.4 Zusammenfassende Darstellung

Für die Stadt Wiesbaden wurde im Prüfungszeitraum eine stabile Haushaltslage festgestellt. Unter Zugrundelegung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und der mittelfristigen Ergebnisplanung bis zum Jahr 2018 wurde zudem rechnerisch kein primärer oder sekundärer Konsolidierungsbedarf festgestellt.

Die Stadt Wiesbaden sollte die Voraussetzungen für eine stabile Haushaltslage beibehalten. Sofern zukünftig Konsolidierungsbedarfe entstehen, kann sie unter anderem auf Basis der Ergebnisse der Prüfung geeignete Konsolidierungsmaßnahmen ableiten. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die Höhe der Realsteuerhebesätze (Kapitel 7.3) sowie die Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen (Kapitel 8.3) auf bestehende Ergebnisverbesserungspotenziale untersucht. Für die Stadt Wiesbaden wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 60,3 Millionen € ermittelt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden ausgewählte kommunale Leistungen betrachtet, die den Bürgern im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte bereitgestellt werden können. Vor diesem Hintergrund untersuchten wir die ausgewählten Leistungen Kulturförderung (Kapitel 8.6), Sportförderung und Bäderbetriebe (Kapitel 8.7), Volkshochschule (Kapitel 8.8) sowie Wirtschaftsförderung und

Tourismus (Kapitel 8.9). Daraus ergaben sich für die Stadt Wiesbaden Haushaltsbelastungen in Höhe von 39,3 Millionen € für den Bereich Kulturförderung, 19,1 Millionen € für den Bereich Sportförderung und Bäderbetriebe, 2,2 Millionen € für den Bereich der Volkshochschule und 1,1 Millionen € für den Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus.

Je nach Konsolidierungsbedarf haben die Großstädte aus den vorhandenen Konsolidierungsmöglichkeiten ein Konsolidierungsprogramm zu erstellen, welches, unter Berücksichtigung politischer Schwerpunktsetzung der kommunalen Entscheider, eine dauerhaft stabile Finanzlage sicherstellt. Die Konsolidierungsprogramme sollten dabei konkrete und monetär hinterlegte Konsolidierungsmaßnahmen beinhalten, die in absehbarer Zeit zu einem Ergebnisausgleich führen. Sofern positive ordentliche Ergebnisse erreicht werden, können die Überschüsse zur Reduktion der Verbindlichkeiten der Stadt eingesetzt werden.

## 8. Analyse ausgewählter kommunaler Leistungen

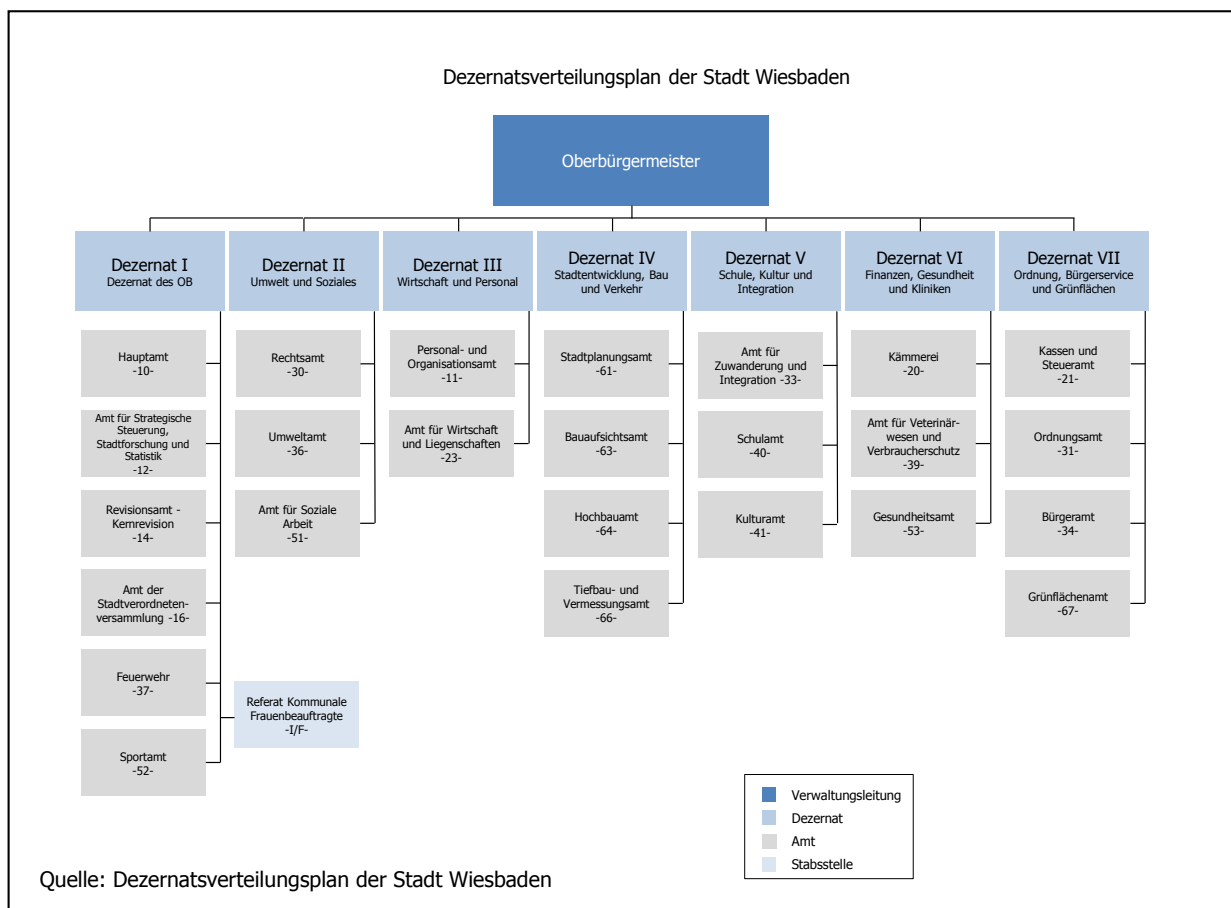
### 8.1 Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung umfasst der Bereich der Allgemeinen Verwaltung Aufgaben, die mittelbar dem eigentlichen Zweck der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Darunter fallen insbesondere Tätigkeiten, die dem geordneten Verwaltungsablauf durch Betreuung der Gesamtverwaltung dienen, wie beispielsweise die Personalorganisation oder das Rechnungswesen.

Im Vergleich war von Interesse, mit wie viel Personal die Städte die Aufgaben, die wir unter der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst haben, bewältigten. Grundsätzlich steht den Städten die Ausgestaltung der Produkte frei. Für die Zwecke des Vergleichs haben wir die folgenden finanzstatistischen Produktgruppen analysiert:

- 111 – Verwaltungssteuerung und -service
- 121 – Statistik und Wahlen
- 122 – Ordnungsangelegenheiten
- 511 – Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Zur Analyse der Allgemeinen Verwaltung wurde zunächst die Organisationsstruktur gemäß Dezernatsverteilungsplans der Stadt Wiesbaden zugrunde gelegt. Dieser wird in der Ansicht 50 dargestellt:



Ansicht 50: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Wiesbaden

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden für die Analysen insbesondere die folgenden Ämter betrachtet:

- Hauptamt
- Amt für Strategische Steuerung, Stadtforschung und Statistik
- Revisionsamt
- Amt der Stadtverordnetenversammlung
- Rechtsamt
- Personal- und Organisationsamt
- Stadtplanungsamt
- Tiefbau- und Vermessungsamt
- Amt für Zuwanderung und Integration
- Amt für Veterinär- und Verbraucherschutz
- Kämmerei
- Kassen- und Steueramt
- Ordnungsamt
- Bürgeramt

Nachfolgende Ansicht konkretisiert die Aufgabenbereiche innerhalb der finanzstatistischen Produktgruppen. Eine detaillierte Übersicht, mit Zuordnung der Kostenstellen der Stadt Wiesbaden, ist in Anlage 3 dieses Berichts dargestellt.

Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2014		
Verwaltungssteuerung und -service	Statistik und Wahlen	Ordnungsangelegenheiten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzmanagement und Rechnungswesen<sup>1)</sup></li> <li>• Service Gesamtverwaltung<sup>1)</sup></li> <li>• Informations- und Kommunikationstechnik<sup>1)</sup></li> <li>• Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit<sup>1)</sup></li> <li>• Organisation</li> <li>• Personaldienste/-management<sup>1)</sup></li> <li>• Rechts- und Versicherungsangelegenheiten</li> <li>• Rechnungsprüfung</li> <li>• Personalrat</li> <li>• Magistrat</li> <li>• Stadtverordnetenversammlung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahlen</li> <li>• Statistik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Sicherheit und Ordnung</li> <li>• Kfz-Zulassungen</li> <li>• Einwohnerservice, Personenstandswesen und Meldeangelegenheiten</li> <li>• Aufenthalt von Ausländern</li> <li>• Verkehrsüberwachung</li> </ul>
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermessungswesen/Geobasisdaten und Geoinformation <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt- und Landschaftsplanung</li> </ul> </li> </ul>		
<p><small>1) Dezentrale Stellen wurden den originären Aufgabenbereichen hinzugerechnet.  Quelle: Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, eigene Erhebungen</small></p>		

Ansicht 51: Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2014

Die Mitarbeiter der Allgemeinen Verwaltung wurden auf Kostenstellenebene mit den ihnen zurechenbaren Arbeitszeitanteilen zunächst den oben aufgeführten Aufgabenbereichen und anschließend übergeordnet den finanzstatistischen Produktgruppen zugeordnet.

Die besetzten Stellen der Allgemeinen Verwaltung wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt. Um eine Verzerrung der Analyse zu vermeiden, wurden Reinigungskräfte, Hausmeister, Auszubildende, Anwärter, Mitarbeiter in Elternzeit sowie langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge mehr erhalten, aus der Betrachtung ausgeklammert. Mitarbeiter in Altersteilzeit wurden aus Vereinfachungsgründen – unabhängig von Arbeits- oder Freistellungsphase – nicht mit einbezogen. Sofern für Zwecke des Vergleichs notwendig, wurden dezentral organisierte Vollzeitäquivalente, denen Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zuzuordnen waren, den definierten Aufgabenbereichen hinzugerechnet. Auslagerungen auf kommunale Aufgabenträger wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Nach Zuordnung der Stellen auf die definierten Standardprodukte ergab sich zum Stichtag 30. Juni 2014 im Vergleich folgendes Bild für die ausgewählten finanzstatistischen Produktgruppen:

Verteilung der VZÄ auf die finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014					
Aufgabenbereiche	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Verwaltungssteuerung und -service	284,2	1.656,4	299,5	189,9	558,5
Statistik und Wahlen	6,4	29,1	3,8	4,0	8,7
Ordnungsangelegenheiten	163,0	849,4	173,4	149,7	309,8
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	46,0	169,5	58,4	26,7	75,4
Allgemeine Verwaltung gesamt	499,6	2.704,4	535,1	370,2	952,3
Einwohner je VZÄ	300,8	262,3	362,4	323,0	287,9
VZÄ je 1.000 Einwohner	3,3	3,8	2,8	3,1	3,5

Quelle: Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Personalberechnung, eigene Berechnungen

#### Ansicht 52: Verteilung der VZÄ auf die finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014

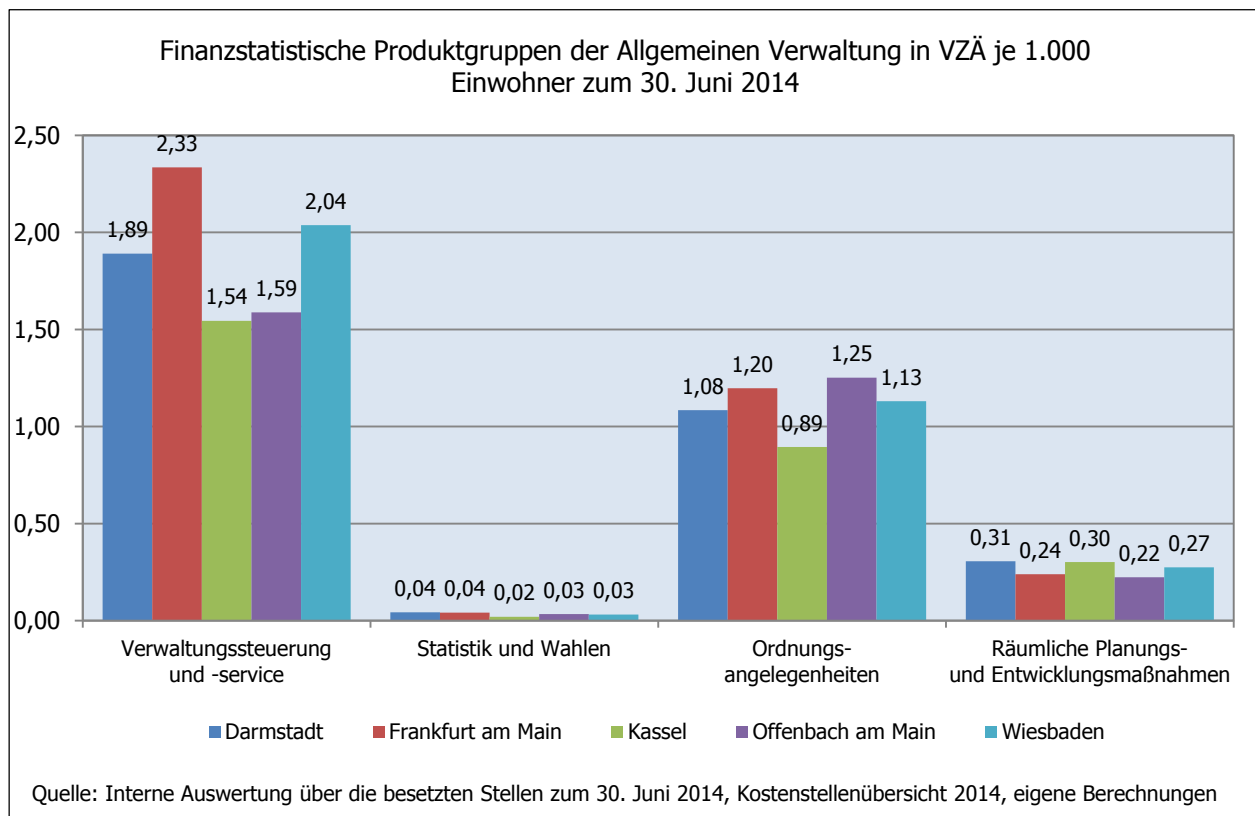
Die Allgemeine Verwaltung der Stadt Wiesbaden umfasste zum Stichtag 30. Juni 2014 insgesamt 952,3 VZÄ. Die stärkste Personalbesetzung wies dabei die finanzstatistische Produktgruppe Verwaltungssteuerung und -service mit 558,5 VZÄ aus. Durch die Verwendung der Bevölkerungszahlen als Verhältniszahl können die absoluten Werte relativiert werden. Die Stadt Wiesbaden wies über alle in die Betrachtung einbezogenen finanzstatistischen Produktgruppen einen Wert von 287,9 Einwohnern je VZÄ und 3,5 VZÄ je 1.000 Einwohner aus.

Eine detailliertere Übersicht über die Verteilung auf die Aufgabenbereiche der finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung im Vergleich ist der Anlage 4 dieses Berichts zu entnehmen.

Absolut betrachtet, lag die Stadt Kassel mit 535,1 VZÄ in der Mitte des Vergleichs. Durch die Verhältniszahl Einwohner je VZÄ erreichte sie mit 362,4 Einwohnern je VZÄ jedoch den höchsten Wert des Vergleichs. Damit erfüllt die Stadt Kassel ihre Aufgabe im Verhältnis zu den Einwohnern mit weniger Personal als die Vergleichsstädte. Zudem hatte sie je 1.000 Einwohner den geringsten VZÄ-Anteil. Hingegen wies die Stadt Frankfurt am Main mit 262,3 Einwohnern je VZÄ den geringsten Wert des Vergleichs aus. Korrespondierend dazu zeigte sich mit 3,8 VZÄ je 1.000 Einwohner der höchste Wert des Vergleichs bei der Stadt Frankfurt am Main.

Nachfolgend werden die durch die Städte in den ausgewählten finanzstatistischen Produktgruppen 111, 121, 122 und 511 eingesetzten VZÄ je 1.000 Einwohner vergleichend dargestellt:





Ansicht 53: Finanzstatistische Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner zum 30. Juni 2014

Die größten Unterschiede im Vergleich der Städte ergaben sich bei den personalintensiven finanzstatistischen Produktgruppen Verwaltungssteuerung und -service sowie Ordnungsangelegenheiten. So reicht die Spanne in der finanzstatistischen Produktgruppe Verwaltungssteuerung und -service von 1,54 VZÄ je 1.000 Einwohner bei der Stadt Kassel bis hin zu 2,33 VZÄ je 1.000 Einwohner bei der Stadt Frankfurt am Main. Bei der finanzstatistischen Produktgruppe Ordnungsangelegenheiten lag die Spanne zwischen 0,89 VZÄ je 1.000 Einwohner bei der Stadt Kassel und 1,25 VZÄ je 1.000 Einwohner bei der Stadt Offenbach am Main.

### Kennzahlenauswertung für die Allgemeine Verwaltung

Die Analyse zum Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung wurde darüber hinaus um weitere Vergleiche ergänzt. Hierzu wurde die Auswertung unterhalb der Produktgruppen in standardisierte Aufgabenbereiche gegliedert. Die folgende Ansicht zeigt anhand von ausgewählten bereichsbezogenen Kennzahlen der Allgemeinen Verwaltung eine detaillierte Auswertung der einzelnen Aufgabenbereiche:

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht für die Stadt Wiesbaden

Kennzahlenbetrachtung der VZÄ in den Aufgabenbereichen der finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung der Stadt Wiesbaden zum 30. Juni 2014				
Aufgabenbereich	Bezugsgröße	Individueller Wert	VZÄ	VZÄ je Bezugsgröße
<b>Verwaltungssteuerung und -service</b>				
Stadtverordnetenversammlung	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	6,26	0,02
Finanzmanagement und Rechnungswesen	Haushaltsvolumen (in Mio. €)	1.044,25	153,05	0,15
Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	67,63	0,25
Informations- und Kommunikationstechnik	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	32,11 <sup>2)</sup>	0,12
Magistrat	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	58,74	0,21
Organisation	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	6,71	0,02
Personaldienste/ -management	Mitarbeiterzahl (in Tausend)	4,85	97,96	20,18
Personalrat	Mitarbeiterzahl (in Tausend)	4,85	16,98	3,50
Rechnungsprüfung	Haushaltsvolumen (in Tausend)	1.044,25	18,46	0,02
Rechts- und Versicherungsangelegenheiten	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	18,33	0,07
Service Gesamtverwaltung	Mitarbeiterzahl (in Tausend)	4,85	82,28	16,95
<b>Statistik und Wahlen</b>				
Statistik	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	8,41	0,03
Wahlen	Wahlberechtigte (in Tausend)	189,11	0,27	< 0,01
<b>Ordnungsangelegenheiten</b>				
Allgemeine Sicherheit und Ordnung	Einwohner zuzüglich Pendlerfaktor (in Tausend) <sup>1),3)</sup>	293,66	151,27	0,52
Verkehrsüberwachung	Einwohner zuzüglich Pendlerfaktor (in Tausend) <sup>3)</sup>	293,66	23,00	0,08
Einwohnerservice, Personenstandswesen und Meldeangelegenheiten	Einwohner (in Tausend) <sup>1)</sup>	274,14	64,75	0,24
Aufenthalt von Ausländern	Nicht EU-Bürger Stadt (in Tausend)	26,76	49,72	1,86
Kfz-Zulassungen	Angemeldete Fahrzeuge Stadt (in Tausend)	153,03	21,03	0,14
<b>Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen</b>				
Vermessungswesen/Geobasisdaten- und Geoinformation	Einwohnerdichte (Einwohner/km <sup>2</sup> )	1.345,80	39,79	0,03
Stadt- und Landschaftsplanung	Einwohnerdichte (Einwohner/km <sup>2</sup> )	1.345,80	35,56	0,03

1) Hier ist auf die Besonderheiten der Stadt Wiesbaden bzgl. der Entwicklung und Struktur (siehe Anlage 1) hinzuweisen.  
2) Von einer Darstellung wurde abgesehen, da der Bereich IT bei der Stadt Wiesbaden an eine externe Gesellschaft ausgelagert war. Bei jedem Amt sind bei den zentralen Diensten Mitarbeiter für den IT-Support des Amtes zuständig sowie für die Kontaktvermittlung zur Gesellschaft. Darüber hinaus ist eine Koordinationsstelle für den IT Bereich eingerichtet.  
3) Als Pendlerfaktor wurde der Pendlersaldo mit einer Gewichtung von 5/7 (Hauptpendlerzeiten an fünf von sieben Wochentagen) berücksichtigt.

Quelle: Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Personalberechnung, eigene Berechnungen

Ansicht 54: Kennzahlenbetrachtung der VZÄ in den Aufgabenbereichen der finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung der Stadt Wiesbaden zum 30. Juni 2014

Die Kennzahlenbetrachtung schafft die Basis für einen Vergleich der Großstädte in den einzelnen Aufgabenbereichen. Der Vergleich stellt sich wie folgt dar:

Kennzahlenvergleich der Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014					
Aufgabenbereich	Kennzahlenvergleich				
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Verwaltungssteuerung und -service					
Stadtverordnetenversammlung	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02
Finanzmanagement und Rechnungswesen	0,17	0,13	0,13	0,16	0,15
Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	0,11	0,12	0,12	0,12	0,25
Informations- und Kommunikationstechnik	0,26	0,55	0,20	0,21	-1)
Magistrat	0,16	0,16	0,08	0,13	0,21
Organisation	0,05	0,02	0,04	0,04	0,02
Personaldienste/ -management	27,24	29,37	14,70	19,86	20,18
Personalrat	4,97	3,15	2,01	5,95	3,50
Rechnungsprüfung	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Rechts- und Versicherungsangelegenheiten	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07
Service Gesamtverwaltung	7,35	15,00	13,47	15,66	16,95
Statistik und Wahlen					
Statistik	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03
Wahlen	0,03	0,03	0,01	0,02	< 0,01
Ordnungsangelegenheiten					
Allgemeine Sicherheit und Ordnung	0,34	0,40	0,18	0,51	0,52
Verkehrsüberwachung	0,11	0,12	0,25	0,08	0,08
Einwohnerservice, Personenstandswesen und Meldeangelegenheiten	0,26	0,28	0,24	0,30	0,24
Aufenthalt von Ausländern	1,94	1,40	0,82	1,37	1,86
Kfz-Zulassungen	0,14	0,16	0,14	0,29	0,14
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen					
Vermessungswesen/Geobasisdaten- und Geoinformation	0,02	0,03	0,02	0,01	0,03
Stadt- und Landschaftsplanung	0,02	0,03	0,01	< 0,01	0,03

1) Die Stadt Wiesbaden hatte den Bereich der IT auf eine Gesellschaft ausgelagert und wurde daher nicht betrachtet.  
Anmerkung: Bei den dargestellten Kennzahlen handelt es sich, um die in Ansicht 54 ermittelten Kennzahlen. Sie stellen das Verhältnis zwischen VZÄ und der entsprechenden Bezugsgröße dar.  
Quelle: Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Personalberechnung, eigene Berechnungen

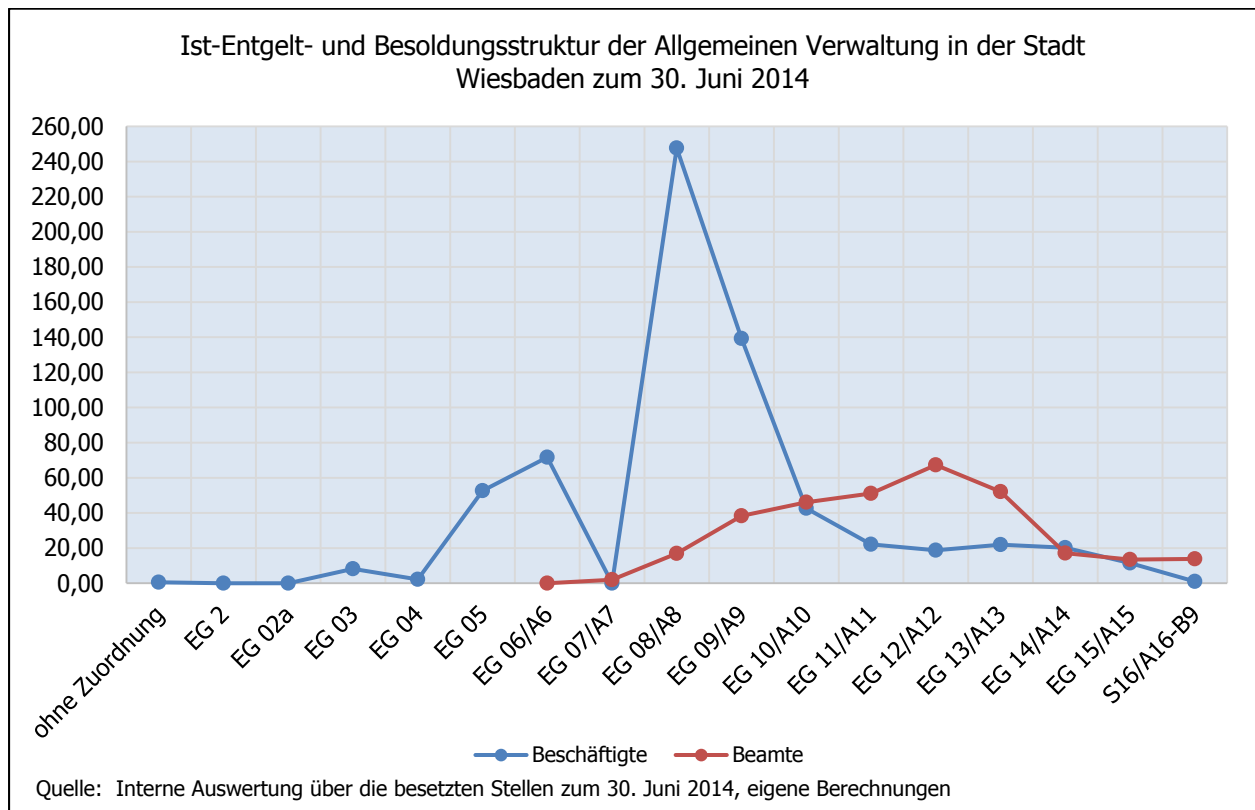
#### Ansicht 55: Kennzahlenvergleich der Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014

Relationen mit Verhältniszahlen können die absoluten Werte relativieren. Der Vergleich zeigte, dass durch die Bildung dieser Verhältniszahlen einzelne definierte Aufgabenbereiche ein homogenes Bild aufwiesen. Für folgende Aufgabenbereiche wurde eine deutliche Werte-Bandbreite innerhalb des Vergleichs festgestellt:

- Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Informations- und Kommunikationstechnik
- Magistrat
- Personaldienste/ -management,
- Personalrat
- Service Gesamtverwaltung
- Allgemeine Sicherheit und Ordnung
- Verkehrsüberwachung
- Aufenthalt für Ausländer
- Kfz-Zulassungen

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Allgemeinen Verwaltung

In der weiteren Analyse betrachteten wir die Entgelt- und Besoldungsstruktur der ausgewählten finanzstatistischen Produktgruppen. Diese stellt sich wie folgt dar:



Ansicht 56: Ist-Entgelt- und Besoldungsstruktur der Allgemeinen Verwaltung in der Stadt Wiesbaden zum 30. Juni 2014

Die Ansicht zeigt, dass die Stadt in den untersuchten Bereichen eine stärkere Konzentration der Mitarbeiter in Angestelltenverhältnissen (67 Prozent) als im Beamtenverhältnis (33 Prozent) aufwies. Außerdem zeigte sich eine starke Konzentration der Beschäftigten in der Entgeltgruppe 8 sowie der Beamten in der Besoldungsgruppe A12.

Darüber hinaus ermittelten wir für die ausgewählten finanzstatistischen Produktgruppen – mit Bezugnahme auf die Personal- und Versorgungsaufwendungen – Kennzahlen, die geeignet sind, einen Vergleich herzustellen.

Im Vergleichsring ergaben sich für die Allgemeine Verwaltung folgende Kennzahlen für das Jahr 2014:

Kennzahlenvergleich für die Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Anteilige Personal- und Versorgungsaufwendungen	33,8 Mio. €	183,8 Mio. €	41,2 Mio. €	26,0 Mio. €	61,2 Mio. €
Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ	67.667 €	67.960 €	77.064 €	70.210 €	64.305
Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner	225 €	259 €	213 €	217 €	223 €

Für die Einwohner und die VZÄ wurde der Stichtag 30. Juni 2014 verwendet.  
Quelle: Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Kostenstellenübersicht, Personalabrechnungen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 57: Kennzahlenvergleich für die Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2014

Die zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich in der Stadt Wiesbaden im Haushaltsjahr 2014 auf 61,2 Millionen €. Je VZÄ ergaben sich Personal- und Versorgungsaufwendungen für die Allgemeine Verwaltung in Höhe von 64.305 €. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen betragen 223 € je Einwohner. Die Stadt Wiesbaden hatte nach absoluten Zahlen den zweithöchsten Anteil an Personal- und Versorgungsaufwendungen. Dieser Wert relativierte sich jedoch im Verhältnis zu den ermittelten VZÄ. Dort wies die Stadt Wiesbaden die niedrigsten Personal- und Versorgungsaufwendungen im Vergleich aus.

Im Verhältnis zu den Einwohnern wies die Stadt Kassel mit 213 € je Einwohner die geringsten Personal- und Versorgungsaufwendungen aus. Demgegenüber wies sie jedoch mit 77.064 € die höchsten Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ aus. Die höchsten einwohnerbezogenen Personal- und Versorgungsaufwendungen wurden für die Stadt Frankfurt am Main mit 259 € ermittelt.

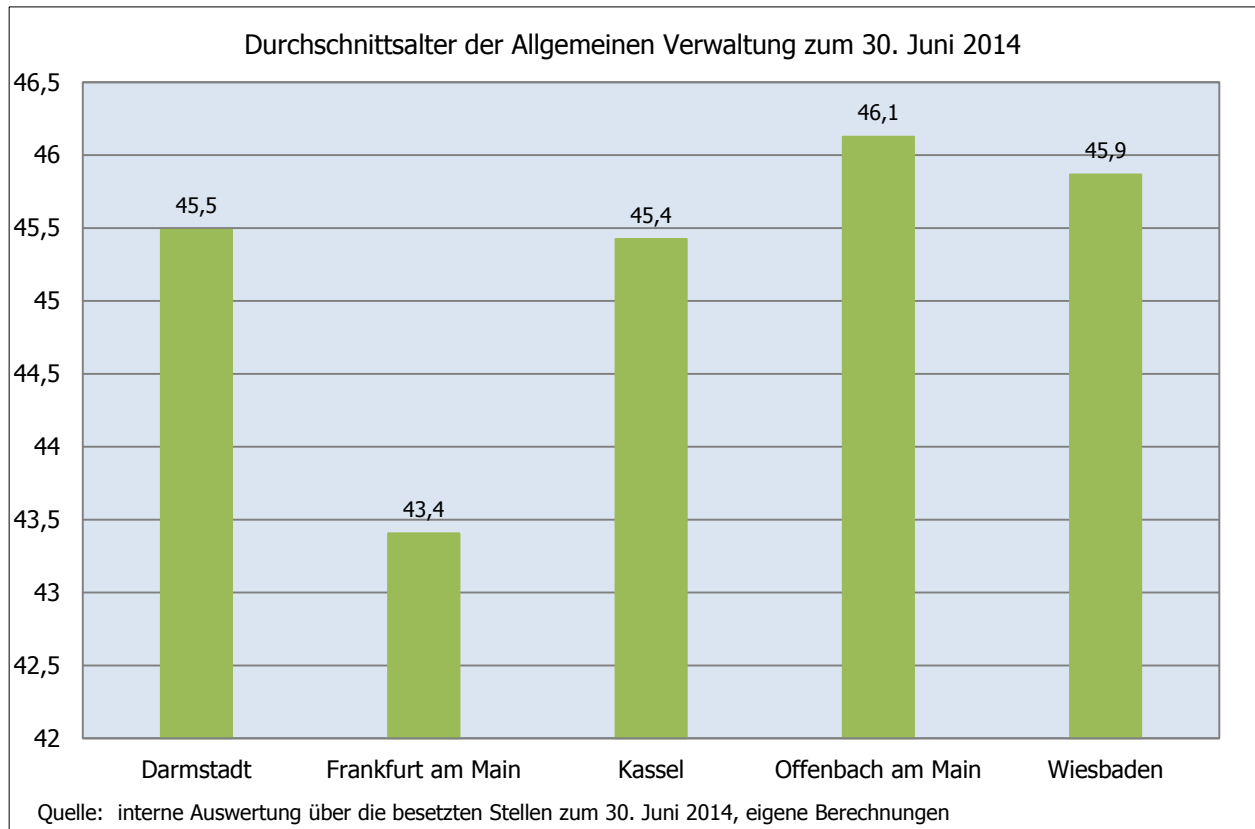
Eine qualitative Betrachtung der Allgemeinen Verwaltung ist grundsätzlich nicht Bestandteil einer Haushaltsstrukturprüfung. Insgesamt lassen sich aus der Auswertung Tendenzen erkennen, aber keine Aussagen über den Umfang des angebotenen Service oder die Güte der verwaltungsinternen Prozesse ableiten. Allerdings werden durch die standardisierte Erhebungssystematik und den direkten Vergleich strukturelle Unterschiede innerhalb der Verwaltungen sowie mögliche Verbesserungspotenziale sichtbar.

#### Darstellung der Altersstruktur in der Allgemeinen Verwaltung

Die demografische Entwicklung hat, neben den Auswirkungen auf das Stadtgebiet, auch Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung. Kontinuierlich werden Teile der Belegschaft altersbedingt ausscheiden, wodurch auch das Fachwissen dieser Mitarbeiter verloren geht. Zusätzlich haben die Kommunalverwaltungen mit Stellenkürzungen, Wiederbesetzungssperren, Ausgliederungen, sinkenden finanziellen Mitteln sowie mit der Konkurrenz der privaten Arbeitgeber zu kämpfen. Dies führt bei den Kommunalverwaltungen zu einem verminderten personellen Handlungsspielraum. Der genannten Entwicklung muss durch geeignete organisatorische Maßnahmen begegnet werden. Unter anderem sollte die Attraktivität des Arbeitsgebers gesteigert werden und gleichzeitig der Personalbedarf durch eine permanente Aufgabenkritik sowie eine verstärkte „Interkommunale Zusammenarbeit“ reduziert werden. Auch die Personalbindung und -entwicklung muss verstärkt und dem Wissensverlust mit Instrumenten, wie einem verbesserten Wissensmanagement – beispielsweise durch die Erstellung von Wissensdatenbanken der Mitarbeiter – vorgebeugt werden.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Vergleiche Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.)(2013): Demografiefeste Personalverwaltung, Dokumentation Nr. 112 (S. 21).

Im Folgenden wird die Altersstruktur der Allgemeinen Verwaltung der Vergleichsstädte dargestellt:

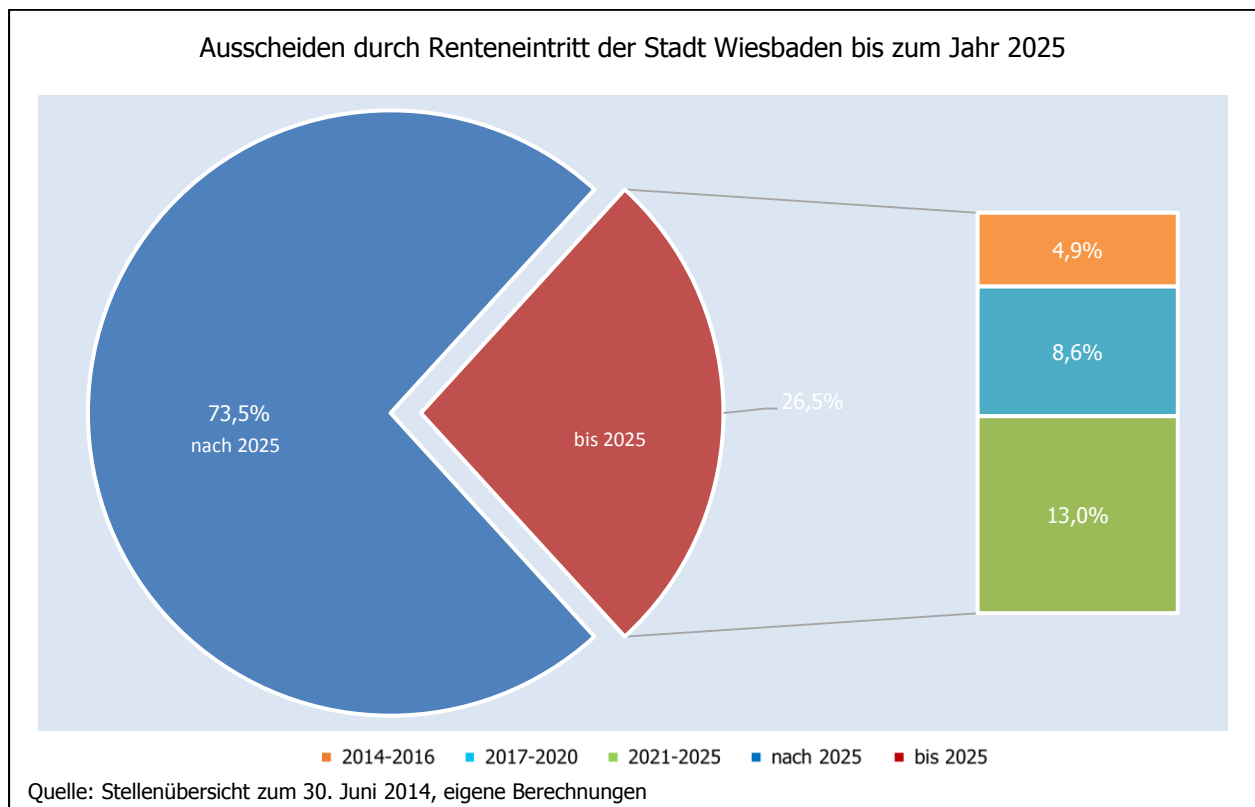


Ansicht 58: Durchschnittsalter der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2014

Das Durchschnittsalter der Allgemeinen Verwaltung der Stadt Wiesbaden lag zum Stichtag 30. Juni 2014 bei 45,8 Jahren. Damit wies die Stadt Wiesbaden den zweithöchsten Wert des Vergleichs nach der Stadt Offenbach am Main mit 46,1 Jahren aus. Den niedrigsten Wert des Vergleichs hatte die Stadt Frankfurt am Main mit 43,4 Jahren.

Aufgrund dieser besonderen Belastung der Städte unterzogen wir die finanzstatistischen Produktgruppen einer tiefergehenden Untersuchung der voraussichtlichen kurz-, mittel-, und langfristigen Personalabgänge, unter der Annahme des Ausscheidens der Mitarbeiter durch Renten- bzw. Pensionseintritt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die Regelaltersgrenze schrittweise von 65 Jahren auf 67 Jahren angehoben wird.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Aus Vereinfachungsgründen konnten Antragsaltersgrenzen und Sonderfälle (bspw. Vorabauseiden aufgrund einer Schwerbehinderung etc.) nicht berücksichtigt werden.



Ansicht 59: Ausscheiden durch Renteneintritt der Stadt Wiesbaden bis zum Jahr 2025

Aufgrund der Altersstruktur der Mitarbeiter in den betrachteten finanzstatistischen Produktgruppen der Stadt Wiesbaden hat die Verwaltung mit einem Personalabgang von 26,5 Prozent in den kommenden zehn Jahren bis einschließlich zum Jahr 2025 zu rechnen. Absolut gerechnet scheidet 380 Mitarbeiter bis zum Jahr 2025 aus der Verwaltung aus. Eine besondere Belastung wird die Stadt dabei in der Zeitspanne von 2021 bis 2025 treffen. Allein in diesem Zeitraum werden 13,0 Prozent (187 Mitarbeiter) altersbedingt ausscheiden.

Der Rate der Renteneintritte lag für die Jahre bis 2025 zwischen 21,8 Prozent bei der Stadt Frankfurt am Main und 29,6 Prozent bei der Stadt Darmstadt. Die Stadt Wiesbaden hatte mit 28,6 Prozent den zweithöchsten Wert des Vergleichs.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, sich auf die Personalveränderung durch entsprechende Maßnahmen vorzubereiten und die bisherigen Bemühungen zu intensivieren. Die anstehende Personalfuktuation stellt neben Chancen für die Konsolidierung des Haushalts, auch Risiken im Hinblick auf den Wissenstransfer dar und sollte aktiv gestaltet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Stadt Wiesbaden daher, frühzeitig die notwendige aufgabenkritische Prüfung einer Stellenwiederbesetzung (Zweck- und Vollzugskritik) durchzuführen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung des notwendigen Wissenstransfers einzuleiten. Insbesondere die Personalentwicklungsplanung, Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung stellen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die zentralen Instrumente der Personalentwicklung dar, und sollten ausgebaut werden. Damit haben die Städte die Möglichkeit, Personal aktiv zu steuern.

Bei allen Städten des Vergleichs wurde eine Altersstruktur des Personals festgestellt, bei der bis zum Jahr 2025 zwischen 20,8 und 27,7 Prozent der Mitarbeiter ausscheiden. Die Städte sind aufgefordert, Personalbedarfsermittlungen systematisch und konsequent durchzuführen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zudem, Personalentwicklungsinstrumente verbindlich zu formulieren und weiter an die besonderen Herausforderungen (beispielsweise die Haushaltssituation sowie die Altersstruktur der Beschäftigten) anzupassen. Dabei geht es insbesondere darum, zielgerichtet auf örtlichen Besonderheiten einzugehen.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Vergleiche Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 19/2404, Abschnitt 10.5 (Seite 329 f.).



## 8.2 Erziehungshilfen

### 8.2.1 Vorbemerkungen zu den Hilfen zur Erziehung nach dem SGB VIII

#### Hilfen zur Erziehung

Personensorgeberechtigte haben einen subjektiven Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“ (§ 27 Absatz 1 SGB VIII).<sup>69</sup> Das SGB VIII unterscheidet dabei nach folgenden Hilfearten:

Erziehungshilfen des SGB VIII		
ambulant oder stationär	Name der Hilfeart	Rechtsgrundlage
Vorrangig ambulante Hilfen	Sonstige Erziehungshilfen	§ 27 SGB VIII
	Erziehungsberatung	§ 28 SGB VIII
	Soziale Gruppenarbeit	§ 29 SGB VIII
	Erziehungsbeistandschaft (EB)	§ 30 SGB VIII
	Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)	§ 31 SGB VIII
	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	§ 35 SGB VIII
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	Erziehung in einer Tagesgruppe	§ 32 SGB VIII
	Vollzeitpflege	§ 33 SGB VIII
	Heimerziehung	§ 34 SGB VIII
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	Hilfen für junge Volljährige	§ 41 SGB VIII
	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	§ 35a SGB VIII

Quelle: Eigene Darstellung  
Anmerkung: Aufgrund der unterschiedlichen Zuordnung der § 28 Hilfen wurden die § 28-Fallzahlen und Transferaufwendungen aus allen nachfolgenden Vergleichen ausgeklammert.

#### Ansicht 60: Erziehungshilfen des SGB VIII

Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen auf der Flucht in seine Obhut zu nehmen, wenn dessen Wohl gefährdet ist (§ 42 Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII).<sup>70</sup>

Nachfolgende Ansicht stellt die Entwicklung der Aufwendungen der Transferleistungen der Hilfen zur Erziehung vergleichend im Prüfungszeitraum dar.

<sup>69</sup> § 27 SGB VIII - Hilfe zur Erziehung  
(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

<sup>70</sup> § 42 SGB VIII - Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen  
(1) Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn

1. das Kind oder der Jugendliche um Obhut bittet oder
2. eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen die Inobhutnahme erfordert und
  - a) die Personensorgeberechtigten nicht widersprechen oder
  - b) eine familiengerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann oder
3. ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.

Gemeldete Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung der Jahre 2010 bis 2014					
Stadt	2010	2011	2012	2013	2014
Darmstadt	12.821.417 €	13.585.428 €	14.609.617 €	15.960.868 €	17.032.819 €
Frankfurt am Main	107.764.197 €	115.997.066 €	124.670.305 €	126.452.413 €	134.695.614 €
Kassel	23.404.810 €	23.256.461 €	23.208.846 €	24.722.355 €	25.472.420 €
Offenbach am Main	13.898.981 €	14.654.792 €	17.384.841 €	17.423.463 €	17.860.167 €
Wiesbaden	39.196.038 €	37.979.338 €	38.587.683 €	40.191.758 €	41.653.851 €
Summe der Städte	197.085.443 €	205.473.085 €	218.461.293 €	224.750.857 €	236.714.871 €

Anmerkung: Alle nachfolgenden Angaben ohne Aufwendungen und Fallzahlen für Erziehungsberatung § 28.  
Quelle: Angaben der Jugendämter

**Ansicht 61: Gemeldete Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung der Jahre 2010 bis 2014**

In der Stadt Wiesbaden stiegen die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung von 39,2 Millionen € im Jahr 2010 auf 41,7 Millionen € im Jahr 2014. Dementsprechend betragen die Transferleistungen in den Jahren 2010 bis 2014 insgesamt 197,6 Millionen €.

**Steuerung der Erziehungshilfen**

Die Höhe der Transferleistungen für Erziehungshilfen wird maßgeblich von drei Faktoren bestimmt:

- Der Zahl und Art der Fälle,
- der Zahl der je Fall abgerufenen Stunden beziehungsweise Betreuungstage sowie die Verweildauer eines Falles in einer Hilfe,
- der Höhe des Preises einer Stunde einer Fachkraft (hier: Fachleistungsstundensatz) oder eines Betreuungstages.

Hieraus ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten, steuernd auf die Transferleistungen der Kommune Einfluss zu nehmen:

Arten der Steuerung im Bereich Hilfen zur Erziehung				
	Zugangssteuerung	Laufende Fallsteuerung	Kostensatzsteuerung	Angebotssteuerung
Beschreibung	Die Art und Weise, wie eine Kommune mit Erstfällen verfährt	Die Art und Weise, wie eine Kommune mit laufenden Fällen verfährt	Die Art und Weise, wie eine Kommune die Höhe einer Betreuungseinheit ermittelt und verhandelt	Die Art und Weise, wie eine Kommune als Nachfrager das Angebot der Jugendhilfe aktiv mitgestaltet
Prüfaspekte	Prozesse und Standards der Erstbewilligung	Prozesse und Standards der Weiterleistung von Fällen; Evaluation, laufendes Management von Fällen; Anpassung des Fallmanagements (lernendes Fallmanagement)	Gestaltung der Kostensätze (Fachleistungsstunde beziehungsweise Vergütung von Betreuungstagen)	Vorhandensein benötigter beziehungsweise passgenauer Angebote, Angebotsqualität

Quelle: Eigene Darstellung

**Ansicht 62: Arten der Steuerung im Bereich Hilfen zur Erziehung**

## Methodisches Vorgehen zur Untersuchung der Erziehungshilfen

Für die Vergleichende Prüfung wurden Daten zu Transferleistungen und Fallzahlen bei den jeweiligen Jugendämtern erhoben.<sup>71</sup>

Ergänzend wurden je Stadt zehn Leistungs- und Entgeltvereinbarungen (inkl. Kostenkalkulationen) mit Anbietern ambulanter Hilfen angefordert, darunter je vier Angebote im Segment hoher Leistungsentgelte, vier Angebote im Segment niedriger Leistungsentgelte sowie zwei Angebote mit durchschnittlichen Leistungsentgelten. Die Kalkulationen wurden nach einem einheitlichen Prüfschema analysiert, so dass Unterschiede, beispielsweise in Bezug auf die angesetzten Personal- und Sachaufwendungen, die Jahresarbeitszeit oder Minderzeiten, ermittelt wurden.

Darüber hinaus sichteteten wir im Rahmen der örtlichen Erhebungen rund 100 Fallakten.<sup>72</sup> Hierbei wurden die Akten nach strukturellen Kriterien analysiert, deren Ausprägung einen Überblick über den Zielerreichungsgrad eines Falles und die Steuerungsintensität seitens des Jugendamtes lieferte.<sup>73</sup> Angefordert wurden dabei zum Untersuchungszeitpunkt abgeschlossene stationäre Hilfen, wenn möglich mit ambulanter Vorlaufzeit (siehe Kapitel 8.2.6, Seite 106 ff.).<sup>74</sup>

### 8.2.2 Analyse der Transferleistungen

#### Soziodemografisches Umfeld der Großstädte

Der Analyse der Transferleistungen vorangestellt ist eine grobe Einordnung der Städte nach soziodemografischen Merkmalen. Sie geben einen Überblick über die Realität sowie den Wirkungsraum, in dem ein Jugendamt aktiv ist und beleuchten besondere Unterschiede zwischen den Großstädten und zeigen potenzielle Herausforderungen der einzelnen Städte.

---

<sup>71</sup> Die Daten der Hessischen Jugendhilfestatistik wurden nicht eingesetzt, da sich aufgrund der gewählten Erhebungsmethodik signifikante Abweichungen zwischen den durch das Jugendamt gemeldeten und durch die Landesstatistik gemeldeten Daten ergaben.

<sup>72</sup> Für diese Untersuchung galt: Ein junger Mensch entspricht einem Fall (oder: eine Akte). Familienakten sind demnach nicht als „ein Fall“ oder „eine Akte“, sondern zu der Zahl der in der Familienakte enthaltenen jungen Menschen eingeflossen. Vor diesem Hintergrund wurden in einigen Städten bis zu 103 Fälle gesichtet.

<sup>73</sup> Hierbei handelte es sich um eine Akten- und nicht um eine Fallanalyse. Die Basis bildeten somit die durch das Jugendamt in der Fallakte abgelegten Unterlagen. Ergänzende Gespräche mit Klienten oder Jugendhilfeträgern, die für eine Begutachtung der fachlichen Einschätzung des Jugendamtes erforderlich wären, fanden mit Ausnahme der städtischen Kasseler Jugendhilfeeinrichtung Auguste-Förster nicht statt.

<sup>74</sup> Unter stationäre Hilfen waren folgende Paragraphen gefasst:

§ 33 SGB VIII - Vollzeitpflege

Hilfe zur Erziehung in Vollzeitpflege (in einer Pflegefamilie) soll entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen, seinen persönlichen Bindungen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie eine zeitlich befristete Erziehungshilfe oder eine auf Dauer angelegte Lebensform bieten. Für besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche sind geeignete Formen der Familienpflege zu schaffen und auszubauen.

§ 34 SGB VIII - Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform

Hilfe zur Erziehung in einer Einrichtung über Tag und Nacht (Heimerziehung) oder in einer sonstigen betreuten Wohnform soll Kinder und Jugendliche durch eine Verbindung von Alltagserleben mit pädagogischen und therapeutischen Angeboten in ihrer Entwicklung fördern. Sie soll entsprechend dem Alter und Entwicklungsstand des Kindes oder des Jugendlichen sowie den Möglichkeiten der Verbesserung der Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie

1. eine Rückkehr in die Familie zu erreichen versuchen oder

2. die Erziehung in einer anderen Familie vorbereiten oder

3. eine auf längere Zeit angelegte Lebensform bieten und auf ein selbständiges Leben vorbereiten.

Jugendliche sollen in Fragen der Ausbildung und Beschäftigung sowie der allgemeinen Lebensführung beraten und unterstützt werden.

Daten zum soziodemografischen Umfeld					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) <sup>1</sup>	28.817	139.834	35.619	27.550	57.372
Jugendeinwohnerquote	19%	19%	18%	22%	21%
SGB II - Quote	4,7%	5,0%	7,2%	8,1%	5,5%
Ausländeranteil	19%	27%	20%	43%	19%
Durchschnittseinkommen	30.436 €	34.153 €	24.258 €	23.652 €	31.525 €

1) Die Anzahl der Jugendeinwohner zwischen 0 und 21 Jahren wurde gewählt, da sie die Kernklientel der Jugendhilfe darstellt (§§ 7 Absatz 1 Ziffer 1 bis 3, 41 Absatz 1 SGB VIII).<sup>75</sup>  
Quelle: Hessische Kreiszahlen, Hessische Gemeindestatistik, Bundesagentur für Arbeit; Bei der Arbeitslosenquote wurde der Stand Dezember 2014 angegeben.

#### Ansicht 63: Daten zum soziodemografischen Umfeld

Die erste Kennzahl, die Jugendeinwohnerzahl, spielt eine Rolle bei der Grundarbeitslast, welche ein Jugendamt zu bewältigen hat. Da die 0 bis 21 Jährigen die Kernklientel von Jugendämtern darstellen, waren sie Bemessungsgrundlage für weitere Vergleiche.

Die zweite Kennzahl gibt den Anteil der erwerbs- und nicht erwerbsfähigen Transfergeldempfänger unter 65 Jahren (Anteil der Empfänger von Transferleistungen nach SGB II) an. Angesichts erhöhter ökonomischer und psychosozialer Belastung, unter der Familien in SGB II-Bezug stehen können, besteht bei Kommunen mit einer hohen SGB II-Quote auch die Möglichkeit eines erhöhten Erziehungshilfebedarfs.

Die dritte Kennzahl beschreibt den Ausländeranteil in der jeweiligen Stadt. Da Familien mit Migrationshintergrund vielfach einem höheren Problemdruck ausgeliefert sind und aufgrund sprachlicher wie kultureller Barrieren zunächst oft an der Akzeptanz der Ämter und ihren Leistungen gearbeitet werden muss, kann ein hoher Ausländeranteil einen höheren Aufwand seitens der Jugendämter begründen.

Das Durchschnittseinkommen beschreibt, als vierte Kennzahl, individuelle ökonomische Ausgangslagen von Familien. Ein geringes Durchschnittseinkommen weist auf ein geringes Bildungsniveau sowie geringe Bildungschancen in der Bevölkerung hin. Somit kann auch diese Kennzahl ein Indikator für den Bedarf nach Erziehungshilfen sein.

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die **Stadt Darmstadt** besaß die niedrigste SGB II-Quote sowie – gemeinsam mit der Stadt Wiesbaden – den niedrigsten Ausländeranteil. Das durchschnittliche Einkommen lag an dritter Stelle. Insgesamt wies die Stadt Darmstadt eine vergleichsweise geringe soziodemografische Belastung auf.
- Die **Stadt Frankfurt am Main** verfügte zwar über das höchste Durchschnittseinkommen, jedoch zugleich über den zweithöchsten Anteil an Ausländern sowie über eine SGB II-Quote, die – in diesem Vergleich – im unteren Mittelfeld lag. Dies zeigt, dass auch in einer Stadt mit tendenziell hohen Einkommen soziale Problemlagen bestehen können.

<sup>75</sup> Die Leistungen des SGB VIII stehen grundsätzlich Kindern und Jugendlichen von 0 bis 27 Jahren offen. Eine Bewilligung über das einundzwanzigste Lebensjahr hinaus stellt jedoch eine Ausnahme dar.  
§ 7 SGB VIII - Begriffsbestimmungen  
(1) Im Sinne dieses Buches ist  
1. Kind, wer noch nicht 14 Jahre alt ist, soweit nicht die Absätze 2 bis 4 etwas anderes bestimmen,  
2. Jugendlicher, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist,  
3. junger Volljähriger, wer 18, aber noch nicht 27 Jahre alt ist  
§ 41 Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung  
(1) Einem jungen Volljährigen soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe auf Grund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

- Die **Stadt Kassel** verfügte über den zweithöchsten Wert bei der SGB II-Quote und einen mittleren Wert beim Ausländeranteil. Die Stadt besaß jedoch das zweitniedrigste Durchschnittseinkommen.
- Die **Stadt Offenbach am Main** wies in allen Bereichen die kritischsten Werte auf. Eine hohe SGB II-Quote sowie ein sehr hoher Ausländeranteil in Kombination mit einem geringen durchschnittlichen Einkommen ließen auf vermehrte Herausforderungen sowie einen deutlich erhöhten Bedarf an Erziehungshilfen schließen. Somit verfügte die Stadt Offenbach am Main über ein tendenziell schwieriges soziodemografisches Umfeld.
- Die **Stadt Wiesbaden** war in einer ähnlichen Situation wie die Stadt Darmstadt, da es geringere Belastungen hinsichtlich der wesentlichen betrachteten Kennzahlen aufwies: SGB II-Quote im unteren Mittelfeld, niedriger Ausländeranteil, durchschnittliches Einkommen.

Die vorliegende Typologie bildet Sozialraumdaten auf höchster Aggregationsstufe ab. Nicht erfasst sind Faktoren, wie die Binnendifferenzierung der Sozialräume. So sagt zum Beispiel der Ausländeranteil nichts über den Bildungs- und Integrationsgrad von Ausländern aus und das Durchschnittseinkommen nichts über die Verteilung der Einkommen (auch Studentenstädte verfügen statistisch über niedrige Durchschnittseinkommen, aber nicht zwingend über einen hohen Erziehungshilfebedarf). Die erhobenen Kennzahlen bilden daher einen deskriptiven Rahmen. Als Grundlage für weitere Berechnungen oder die Quantifizierung von Erziehungshilfebedarfen sind sie nur sehr eingeschränkt geeignet.

### Transferleistungen im interkommunalen Vergleich

Die Transferleistungen je Jugendeinwohner stellten sich in den geprüften Städten wie folgt dar:<sup>76</sup>

Transferleistungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014								
Stadt	2010	2011	2012	2013	2014	Steigerung 2010-2014		durchschnittliche jährliche Steigerung
Darmstadt	456 €	481 €	515 €	559 €	591 €	135 €	30%	6%
Frankfurt am Main	840 €	886 €	934 €	927 €	963 €	123 €	15%	3%
Kassel	652 €	650 €	649 €	691 €	715 €	63 €	10%	2%
Offenbach am Main	533 €	555 €	675 €	666 €	648 €	115 €	22%	4%
Wiesbaden	696 €	669 €	678 €	704 €	726 €	30 €	4%	1%
Mittelwert der Städte	636 €	648 €	690 €	709 €	729 €	93 €	15%	3%

Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

#### Ansicht 64: Transferleistungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014

Die Gesamttransferleistungen wurden weiterhin auf die einzelnen Hilfearten heruntergebrochen. Da sich ein isolierter Vergleich der Hilfen aufgrund in Teilen unterschiedlicher Zuordnungen / Steuerungslogiken jedoch schwierig darstellt, wurden für nachfolgende Auswertung Hilfesgruppen gebildet:

<sup>76</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass ein isolierter Vergleich der Transferleistungen nur begrenzt Auskunft über die Steuerungsqualität der öffentlichen Jugendhilfeträger gibt. Unter dem Absatz „Örtliche Besonderheiten“ wurden einzelne strukturelle Unterschiede erläutert. Weitere Vergleichsstörungen können durch unterschiedliche Zuordnungen von Erstattungsfällen entstehen, also Fälle, bei denen die Stadt die Kostenträgerschaft eines Falles inne hat, jedoch die Steuerung eines Falls einer anderen Stadt obliegt (hierzu bestehen unterschiedliche Konstellationen, jedoch stellt diese Konstellation den häufigsten Fall dar). Vor diesem Hintergrund werden aus dem Benchmarking allein keine Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet.

Transferaufwendungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) nach Hilfegruppen für das Jahr 2014					
Hilfeart	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Vorrangig ambulante Hilfen	93 €	175 €	143 €	152 €	118 €
§ 27	18 €	17 €	10 €	53 €	76 €
§§ 29, 30, 31	66 €	155 €	128 €	92 €	29 €
§ 35	8 €	2 €	5 €	7 €	13 €
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	298 €	485 €	421 €	454 €	383 €
§ 32	27 €	53 €	37 €	20 €	50 €
§ 33	85 €	34 €	42 €	73 €	79 €
§ 34	186 €	397 €	342 €	362 €	254 €
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	200 €	303 €	151 €	42 €	225 €
§ 41	39 €	126 €	100 €	26 €	199 €
§ 35a	162 €	177 €	51 €	16 €	27 €
Gesamtergebnis	591 €	963 €	715 €	648 €	726 €

Anmerkung: In der Stadt Wiesbaden umfassen die Hilfen nach § 27 auch die Hilfen §§ 27, 13. In einigen Städten umfassen die Hilfen nach § 41 auch die Hilfen §§ 41, 13 (Wiesbaden) sowie die Hilfen §§ 41, 35a (Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden).  
Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

Ansicht 65: Transferaufwendungen in Euro je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) nach Hilfegruppen für das Jahr 2014

Die beobachteten Anstiege der Transferleistungen je Jugendeinwohner haben auf kommunaler Ebene unterschiedlichste Ursachen. Zwar machen stationäre Hilfen im Prüfungszeitraum den größten Anteil der Transferaufwendungen aus, je nach Stadt war ihr Anteil an der Steigerung jedoch unterschiedlich:

Transferaufwendungen für stationäre Hilfen je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) und Anteil der stationären Hilfen an allen Hilfen der Jahre 2010 bis 2014						
Stadt	2010		2014		Steigerung 2010-2014	
	stationäre Hilfen	Anteil an allen Hilfen	stationäre Hilfen	Anteil an allen Hilfen	Steigerung der stationären Hilfen	Anteil an der Gesamtsteigerung der Hilfen
Darmstadt	303 €	66%	373 €	63%	71 €	52%
Frankfurt am Main	557 €	66%	660 €	68%	103 €	83%
Kassel	436 €	67%	504 €	71%	69 €	109%
Offenbach am Main	450 €	84%	460 €	71%	10 €	8%
Wiesbaden	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.

Anmerkung: Einige Hilfen wie Eingliederungshilfen (§ 35a) oder Hilfen für junge Volljährige (§ 41) können sowohl in ambulanter als auch in (teil-) stationärer Form geleistet werden. In Wiesbaden erfolgte kein Ausweis der Aufwendungen nach ambulanten und stationären Hilfen. Der Wert für Kassel (109 Prozent) erklärt sich daraus, dass die Hilfen insgesamt im Prüfungszeitraum um 63 € je Jugendeinwohner anstiegen, der Anstieg der stationären Hilfen mit 69 € je Jugendeinwohner jedoch darüber lag. Die teilstationären und ambulanten Hilfen sind entsprechend zurückgegangen.

Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

Ansicht 66: Transferaufwendungen für stationäre Hilfen je Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) und Anteil der stationären Hilfen an allen Hilfen der Jahre 2010 bis 2014

### Fallzahlen und Fallkosten im interkommunalen Vergleich

Um einen Anhaltspunkt für die Ursachen der Steigerungen zu erhalten, wurden weiterhin Fallzahlengruppen und Fallkosten ausgewählter Hilfearten ausgewertet. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass hohe Fallkosten nicht zwingend mit überhöhten Kostensätzen der Leistungserbringer gleichzusetzen sind. Sie können gleichermaßen durch Spezialangebote oder lange Verweildauern entstehen.



Laufende Fälle je 10.000 Jugendlicheinwohner (0 bis 21 Jahre) im Jahr 2014 nach Hilfestufen					
Hilfestufe	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Vorrangig ambulante Hilfen	95	106	94	66	69
§ 27	29	31	17	8	50
§§ 29, 30, 31, 35	66	75	78	58	19
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	84	102	117	128	129
§ 32	7	14	13	9	20
§ 33	45	22	34	47	70
§ 34	31	67	70	72	39
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	66	99	38	10	82
§ 35a	46	56	12	3	11
§ 41	20	43	27	7	71
Gesamtergebnis	245	307	249	204	279

Anmerkung: In der Stadt Wiesbaden umfassen die Hilfen nach § 27 auch die Hilfen §§ 27, 13. In einigen Städten umfassen die Hilfen nach § 41 auch die Hilfen §§ 41, 13 (nur Wiesbaden) sowie die Hilfen §§ 41, 35a (Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden).  
Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

Ansicht 67: Laufende Fälle je 10.000 Jugendlicheinwohner (0 bis 21 Jahre) im Jahr 2014 nach Hilfestufen

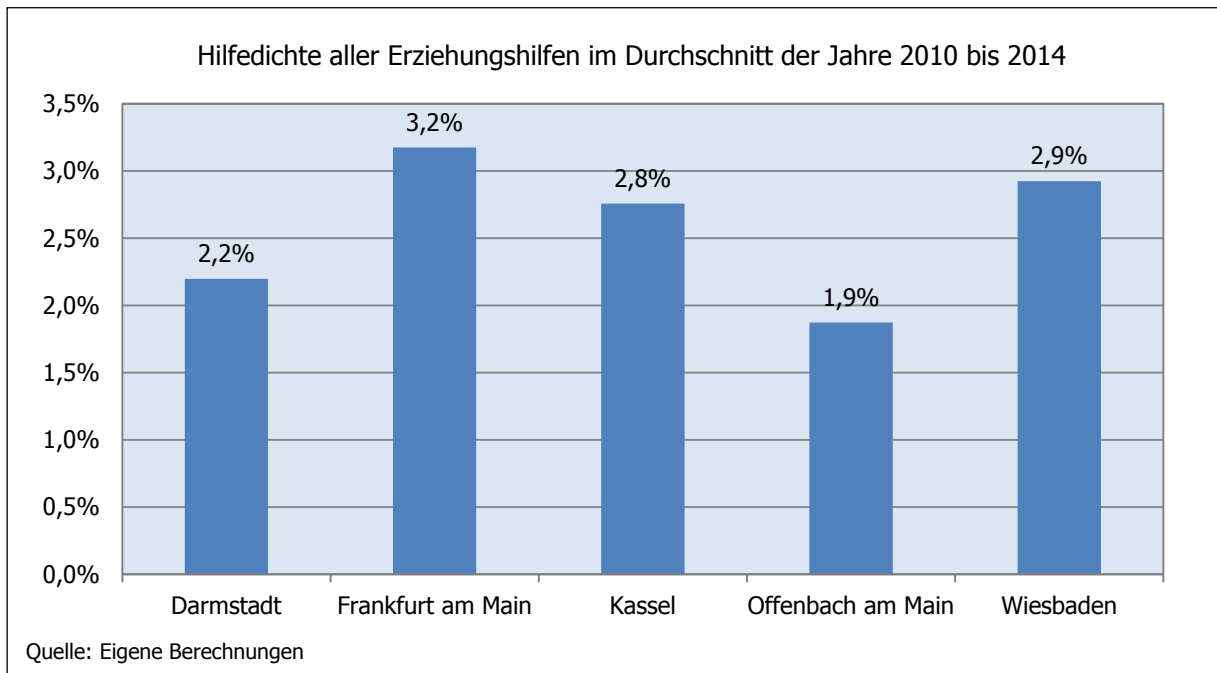
In folgender Ansicht werden die bereits zuvor diskutierten Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen dargestellt:

Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen					
Hilfestufe	Mittelwert der Fallkosten in den Jahren 2010 bis 2014				
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Erziehungsbeistand § 30	7.200 €	15.000 €	12.300 €	8.800 €	5.500 €
SPFH § 31	13.000 €	21.500 €	18.400 €	14.700 €	16.500 €
Tagesgruppe § 32	40.900 €	36.600 €	26.400 €	26.100 €	22.900 €
Vollzeitpflege § 33	21.300 €	14.700 €	12.000 €	16.100 €	10.600 €
Heimerziehung § 34	58.200 €	64.400 €	46.700 €	56.800 €	63.900 €

Anmerkung: Die Fallkosten wurden berechnet, indem die Transferleistungen durch die laufenden Fälle dividiert wurden. Es handelt sich hierbei lediglich um einen Referenzwert.  
Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

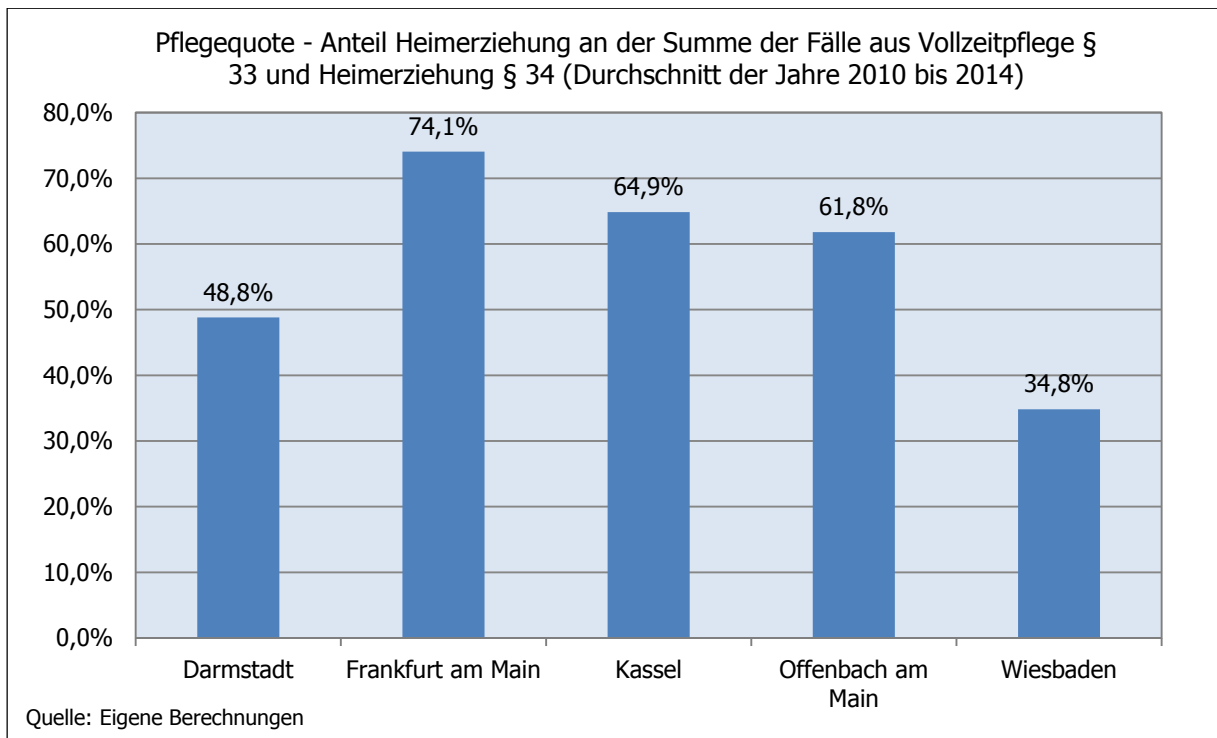
Ansicht 68: Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen

Der Umfang der Hilfestellung in den Städten des Vergleichs wird durch die Hilfedichte beschrieben. Dies ist der prozentuale Anteil aller Hilfen nach den §§ 27 bis 41 des SGB VIII an der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Hilfedichte in den fünf Städten des Vergleichs weist deutliche Unterschiede auf:



Ansicht 69: Hilfedichte aller Erziehungshilfen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014

Bei den familienersetzenden Hilfen gibt eine tiefergehende Betrachtung des Verhältnisses zwischen den Fallzahlen für Vollzeitpflege § 33 und Heimerziehung § 34 weiteren Aufschluss über die Pflegequote in den Städten des Vergleichs. Die folgende Ansicht zeigt, dass der Anteil der Heimerziehung § 34 an der Summe aller Fälle aus Heimerziehung § 34 und Vollzeitpflege § 33 deutliche Unterschiede in den Städten des Vergleichs aufweist:



Ansicht 70: Pflegequote - Anteil Heimerziehung an der Summe der Fälle aus Vollzeitpflege § 33 und Heimerziehung § 34 (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014)

## Zusammenfassung des interkommunalen Vergleichs

Damit stellen sich die Städte im Vergleich wie folgt dar:

- Die **Stadt Darmstadt** wies mit 591 € die geringsten Transferleistungen je Jugendeinwohner auf. Die jährliche Steigerung der Leistungen war jedoch die höchste in diesem Vergleich und wurde nahezu zu gleichen Teilen von Aufwandsanstiegen der ambulanten und der (teil-)stationären Hilfen verursacht. In der Stadt Darmstadt waren die zweithöchsten Pro-Kopf-Aufwendungen für die Eingliederungshilfe § 35a vorzufinden, deren Fallzahlen je Jugendeinwohner sich im Prüfungszeitraum mehr als verdoppelten. Die Fallzahlen der übrigen ambulanten Hilfen entsprachen dem Durchschnitt. Im stationären Bereich (ohne Eingliederungshilfen) besaß die Stadt Darmstadt sehr geringe Fallzahlen, was die insgesamt niedrige Aufwandsquote erklärt. Der Vergleich der Fallkosten fiel je nach Betrachtungsschwerpunkt unterschiedlich aus: Auffallend niedrig waren die Fallkosten der Hilfen Erziehungsbeistand § 30 und SPFH § 31, vergleichsweise hoch bei den Tagesgruppen § 32 und in der Vollzeitpflege § 33. Mit einer Hilfedichte von 2,2 Prozent und einer Pflegequote von 48,8 Prozent verfügte die Stadt Darmstadt über die zweitniedrigsten Werte des Vergleichs.
- Die **Stadt Frankfurt am Main** verfügte mit 963 € über die höchsten Transferleistungen je Jugendeinwohner. Dabei hatte sie hohe, nicht aber die höchsten Fallzahlen im stationären Bereich.<sup>77</sup> Ausschlaggebend für die hohe Pro-Kopf-Belastung waren allen voran hohe Fallkosten. Letztere waren in der Stadt Frankfurt am Main mit Abstand die höchsten. Die Steigerungsquoten der Gesamtaufwendungen lagen im Durchschnitt. Hauptursache für die Steigerungen war ein Aufwandsanstieg bei den stationären Hilfen angesichts steigender Fallzahlen. Im Vergleich verfügte die Stadt Frankfurt am Main mit 21 Prozent (2010 bis 2014) über die höchste Steigerungsrate bei den Heimunterbringungen § 34.<sup>78</sup> Gemeinsam mit der Stadt Darmstadt bestanden hier besonders hohe Aufwendungen in der Eingliederungshilfe § 35a sowie mehr als eine Verdopplung der Fallzahlen. Die Stadt Frankfurt am Main wies mit einer Hilfedichte von 3,2 Prozent und einer Pflegequote von 74,1 Prozent die höchsten Werte des Vergleichs aus.
- Die **Stadt Kassel** zeigte mit 715 € je Jugendeinwohner durchschnittliche Transferleistungen bei zugleich geringer Kostensteigerung (nur die Stadt Wiesbaden wies geringere Steigerungen auf). Der Anstieg ließ sich im Wesentlichen auf Aufwandssteigerungen bei den stationären Hilfen zurückführen.<sup>79</sup> Hinzuweisen ist im Rahmen dieser Prüfung auch darauf, dass in der Stadt Kassel sinkende Fallzahlen zu beobachten waren (sowohl absolut als auch je Kopf). Dies betraf jedoch schwerpunktmäßig den ambulanten Bereich und wurde allen voran durch eine Umsteuerung der flexiblen Hilfen § 27 in andere Hilfearten erklärt.<sup>80</sup> Hinsichtlich der Fallkosten lag die Stadt Kassel - insbesondere in der Heimerziehung § 34 - unterhalb der Vergleichsstädte. Mit einer Hilfedichte von 2,8 Prozent und einer Pflegequote von 64,9 Prozent lag die Stadt Kassel im oberen Durchschnitt der Städte des Vergleichs.
- Die **Stadt Offenbach am Main** wies mit 648 € den zweitniedrigsten Wert für Transferleistungen je Jugendeinwohner auf. Dies ist mitunter deswegen bemerkenswert, da die Stadt Offenbach am Main zugleich über die höchste Quote stationärer Hilfen verfügte. Die Aufwendungen für ambulante Maßnahmen lagen aufgrund von Fallzahlensteigerungen bei den flexiblen Hilfen § 27 im Mittelfeld, jedoch bestanden mit Abstand die geringsten Pro-Kopf-Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige § 41. Zugleich war in der Stadt Offenbach am Main die zweithöchste Steigerungsrate (nach der Stadt Darmstadt) festzustellen. Getrieben war diese Aufwandsentwicklung allen voran durch einen starken Zuwachs ambulanter Hilfen. Die Fallkosten fielen in allen Hilfen durchschnittlich aus. Die Stadt Offenbach am Main wies mit einer Hilfedichte von 1,9 Prozent den niedrigsten Wert der Städte des Ver-

---

<sup>77</sup> Die höchsten Fallzahlen wies in diesem Fall die Stadt Offenbach am Main auf.

<sup>78</sup> Die übrigen Städte verfügten hier entweder über konstante (Wiesbaden, Kassel), leicht fallende (Darmstadt) oder weniger stark ansteigende Fallzahlen je Jugendeinwohner (Offenbach am Main: + 14 Prozent).

<sup>79</sup> Für Kassel wurde ein rechnerischer Anteil der vorrangig stationären Hilfen an dem Gesamtanstieg aller Hilfen von 109 Prozent ermittelt. Der Wert erklärt sich daraus, dass die Hilfen insgesamt im Prüfungszeitraum um 63 € je Jugendeinwohner anstiegen, der Anstieg der stationären Hilfen jedoch mit 69 € je Jugendeinwohner darüber lag. Die teilstationären und ambulanten Hilfen sind entsprechend zurückgegangen.

<sup>80</sup> Angaben gem. Interview mit dem Jugendamt.

gleichs aus. Mit einer Pflegequote von 61,8 Prozent befand sich die Stadt hingegen im Durchschnitt des Vergleichs.

- Die **Stadt Wiesbaden** hatte mit 726 € durchschnittliche pro-Kopf-Transferaufwendungen, jedoch die geringste Steigerungsrate. Für die Stadt Wiesbaden lagen keine Daten zur Aufgliederung nach Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen vor, somit war nicht ermittelbar, wie sich das Aufwandsverhältnis zwischen diesen Hilfearten entwickelt hatte. Die Stadt Wiesbaden war gemeinsam mit der Stadt Kassel jedoch die einzige Stadt, in der zumindest im Rahmen dieser rechnerischen Auswertungen sinkende Fallzahlen zu beobachten waren (sowohl absolut als auch je Kopf). Die Rückgänge bezogen sich allen voran auf ambulante Hilfen. Die stationären Fälle blieben im Verhältnis zur Jugendeinwohnerzahl konstant. Insgesamt wies die Stadt zwar hohe stationäre Fallzahlen je Jugendeinwohner auf. Dass ihre Pro-Kopf-Aufwendungen gleichwohl im Durchschnitt lagen, begründet sich damit, dass Wiesbaden über den höchsten Anteil Vollzeitpflegen § 33 verfügte. Bezüglich der Fallkosten fiel auf, dass lediglich in der Heimerziehung überdurchschnittliche Kosten vorlagen. In den anderen Bereichen waren die Fallkosten niedrig. Mit einer Hilfedichte von 2,9 Prozent wies die Stadt Wiesbaden den zweithöchsten Wert der Städte des Vergleichs aus, wohingegen die Pflegequote von 34,8 Prozent mit Abstand den niedrigsten Wert des Vergleichs darstellte.

### Örtliche Besonderheiten

Bundesweit stehen Jugendämter vor der Herausforderung, insgesamt über eine junge Mitarbeiterschaft zu verfügen. Hiermit verbunden sind regelhaft ein hoher Anteil an Teilzeitkräften sowie eine hohe Fluktuation durch Elternzeit. Zugleich tragen die Mitarbeiter sowohl in fachlicher als auch in fiskalischer Hinsicht eine hohe Verantwortung. Zum Vergleich: In einer Kommune mit Transferleistungen von 25 Millionen € und 50 Mitarbeitern im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) liegt das durchschnittlich bewilligte Volumen je Mitarbeiter bei einer halben Million je Jahr. Auch haben Entscheidungen des ASD langfristige Auswirkungen auf Familiengefüge und die Zukunft junger Menschen. Die im Regelfall durch Berufserfahrung erlangte Fachlichkeit der Mitarbeiter beurteilen wir als richtungsweisend bei der Beantwortung der Frage nach einer qualitativen Hilfebewilligung. Damit rücken interne Fort- und Weiterbildungsmechanismen, Mentoringprogramme und die Prozesse der Einarbeitung neuer Mitarbeiter in ihre Materie mehr noch als bei anderen kommunalen Aufgabenfeldern in den Vordergrund. Alle Vergleichsstädte hatten entsprechende Mechanismen etabliert.

Eine Besonderheit stellte in der Stadt Wiesbaden die Schwerpunktsetzung im Bereich der Berufsausbildung dar (Jugendberufshilfe § 13 SGB III).<sup>81</sup> Dabei handelte es sich um zwei Angebote, die junge Menschen, welche aufgrund einer sozialen oder schulischen Problemlage Vermittlungshemmnissen im Arbeitsmarkt gegenüberstehen, unterstützt. Hier wurden Berufsvorbereitung, Ausbildung/Umschulung oder Beschäftigung sozialpädagogisch begleitet. Statistisch waren sie unter der Kombination §§ 27, 13 SGB VIII (2014 insgesamt 2,6 Millionen € Transferleistungen) sowie §§ 41<sup>82</sup>, 13 SGB VIII (2014 insgesamt

---

81 § 13 SGB VIII - Jugendsozialarbeit

(1) Jungen Menschen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sollen im Rahmen der Jugendhilfe sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern.

(2) Soweit die Ausbildung dieser jungen Menschen nicht durch Maßnahmen und Programme anderer Träger und Organisationen sichergestellt wird, können geeignete sozialpädagogisch begleitete Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen angeboten werden, die den Fähigkeiten und dem Entwicklungsstand dieser jungen Menschen Rechnung tragen.

(3) Jungen Menschen kann während der Teilnahme an schulischen oder beruflichen Bildungsmaßnahmen oder bei der beruflichen Eingliederung Unterkunft in sozialpädagogisch begleiteten Wohnformen angeboten werden. In diesen Fällen sollen auch der notwendige Unterhalt des jungen Menschen sichergestellt und Krankenhilfe nach Maßgabe des § 40 geleistet werden.

(4) Die Angebote sollen mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten abgestimmt werden.

82 § 41 SGB VIII - Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung

(1) Einem jungen Volljährigen soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe auf Grund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

(2) Für die Ausgestaltung der Hilfe gelten § 27 Absatz 3 und 4 sowie die §§ 28 bis 30, 33 bis 36, 39 und 40 entsprechend mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Personensorgeberechtigten oder des Kindes oder des Jugendlichen der junge Volljährige tritt.

6,1 Millionen € Transferleistungen) erfasst.<sup>83</sup> Dies erklärt die in der Stadt Wiesbaden vergleichsweise hohen Fallzahlen und Transferleistungen in diesen Bereichen. Diese Aufgabe wird in anderen Kommunen oftmals durch oder in Zusammenarbeit mit Jobcentern wahrgenommen, weshalb entsprechende Aufwendungen in der kommunalen Jugendhilfe nicht oder nur zu einem Bruchteil anfallen. Um die Einbeziehung der Jugendhilfe fachlich sicherzustellen, wird im Regelfall eine Schnittstelle zwischen Jugendamt und Jobcenter gesondert definiert. Die Stadt Wiesbaden übernahm in Abweichung zu den anderen geprüften Städten die Gesamtsteuerung der Fälle.

Die Vergleichsstädte gaben an, dass im Jahr 2015 die Flüchtlingszahlen angestiegen sind. Dies kann Auswirkungen auf die Organisation stationärer Unterbringungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie deren Kostenübernahme haben (siehe nachfolgendes Kapitel).

### 8.2.3 Zugangssteuerung

#### Allgemeine Hinweise

Die Zugangssteuerung bezeichnet den Prozess, der regelt, ob ein neuer Fall angelegt wird beziehungsweise wie die konkrete Hilfeleistung aussehen soll. Er umfasst den Eingang der Fallmeldung (zum Beispiel durch die Schule, die Nachbarn, das Fernbleiben von Eltern bei Frühuntersuchungen oder die Mitteilung des Familiengerichts in Scheidungsfällen), einen Erstkontakt, eine sozialpädagogische Eingangsdiagnostik (sogenanntes Clearing), ggf. eine Teambesprechung und eine Entscheidung, wie mit dem Fall weiter verfahren wird.<sup>84</sup> Eine fachliche und effiziente Zugangssteuerung legt den Grundstein für einen erfolgreichen Hilfeverlauf. Wird indes bereits im Rahmen der Zugangssteuerung ein Fall fachlich ungenau eingeschätzt oder unzureichend analysiert, sinkt die Chance auf die Bewilligung einer passgenauen Hilfe. Letzteres kann langwierige und kostenintensive Fallverläufe zur Folge haben.

Gesondert zu betrachten sind im Rahmen der Zugangssteuerung die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Der örtliche Jugendhilfeträger ist wie unter Kapitel 8.2.1 eingangs dargelegt, dazu berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen auf der Flucht in seine Obhut zu nehmen, wenn das Kind oder der Jugendliche unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten (§ 42 Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII). Sofern ein Kind / Jugendlicher als unbegleiteter, minderjähriger Flüchtling eingestuft wurde, verfügt das Jugendamt über keinen weiteren Handlungsspielraum. Angesichts der zum Untersuchungszeitpunkt massiv steigenden Zahlen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ist hier nicht allein von Engpässen bei den Plätzen für Heimunterbringungen § 34, sondern auch von entsprechenden Aufwandssteigerungen auszugehen.<sup>85</sup>

#### Prozesse der Zugangssteuerung

Wie aus dem interkommunalen Vergleich ersichtlich verfügte die Stadt Wiesbaden über durchschnittliche Transferleistungen je Jugendeinwohner, dies aber bei niedrigsten Steigerungsraten. Sie besaß je Jugendeinwohner eine hohe Anzahl stationärer Hilfen, jedoch betraf dies allen voran Vollzeitpflegen § 33 und nicht die kostenintensiven Heimerziehungen § 34. Insgesamt wies die Stadt den höchsten Anteil Vollzeit-

---

(3) Der junge Volljährige soll auch nach Beendigung der Hilfe bei der Verselbständigung im notwendigen Umfang beraten und unterstützt werden.

83 Erläuterung §§ 27, 13 SGB VIII: Der § 27 umschreibt „sonstige Erziehungshilfen“ im vorrangig ambulanten Kontext. In Kombination mit dem § 13 SGB VIII kann dies zum Beispiel eine Hilfe sein, in der ein junger Mensch eine Ausbildung in einer Einrichtung der Jugendhilfe erhält und hierbei zugleich von einem Sozialpädagogen unterstützt und begleitet wird.

Erläuterung §§ 41, 13 SGB VIII: Die Hilfeform § 41 umfasst die sogenannten „Hilfen für junge Volljährige“, also Hilfen die nach Vollendung des achtzehnten Lebensjahres maximal bis zum einundzwanzigsten Lebensjahr bewilligt werden. Sie können sowohl ambulant als auch (teil-) stationär geleistet werden. Eine ambulante Ausgestaltung kann inhaltlich dem oben genannten Beispiel ähneln kann. Ein Jugendlicher, der in einer Wohngruppe des Jugendamtes untergebracht ist und zugleich unter sozialpädagogischer Begleitung eine Ausbildung in einer Einrichtung der Jugendhilfe absolviert würde ein Beispiel einer (teil-) stationären Hilfe darstellen.

84 Sofern nicht anders vermerkt, basieren die Erkenntnisse zur Zugangssteuerung auf den geführten Interviews sowie der Fallfaktenanalyse.

85 Einheitliche Daten für das Jahr 2015 wurden für die vorliegende vergleichende Prüfung nicht vorgelegt, da sich die Zahl der unterzubringenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wöchentlich veränderte und angesichts dessen von einer Jahres-schätzung Abstand genommen wurde.

pflegen an den stationären Hilfen auf, was positiv hervorgehoben wird.<sup>86</sup> Eine Besonderheit bestand in der Stadt in der hohen Anzahl der Hilfen §§ 27, 13 sowie §§ 41, 13 (siehe Kapitel 8.2.2, Seite 88 ff.).

Anzahl laufender Fälle je 10.000 Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014 der Stadt Wiesbaden					
	2010	2011	2012	2013	2014
Vorrangig ambulante Hilfen	85	81	79	73	69
§ 27; §§ 27, 13	67	64	62	55	50
§§ 29, 30, 31	16	15	15	17	18
§ 35	1,6	2,3	2,1	1,4	1,0
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	131	141	124	126	129
§ 32	23	24	18	20	20
§ 33	70	77	71	69	70
§ 34	39	40	35	37	39
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	84	79	90	91	82
§ 35a	2	3	7	7	11
§ 41, §§ 41, 35a, §§ 41, 13	82	76	82	84	71
Gesamtergebnis	300	301	293	290	279

Quelle: Angaben der Jugendämter, eigene Berechnungen

Ansicht 71: Anzahl laufender Fälle je 10.000 Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) der Jahre 2010 bis 2014 der Stadt Wiesbaden

Zum Untersuchungszeitpunkt gestaltete sich der Prozess der Zugangssteuerung in der Stadt Wiesbaden wie folgt: Nach dem Falleingang in einem der fünf Standorte (während der Sprechstunde, im Vorzimmer, per Gefahrenmeldung o.a.) wurde zunächst die örtliche Zuständigkeit geklärt. Im Anschluss fanden ein Erstgespräch beziehungsweise weitere Beratungsgespräche mit einem Jugendamtsmitarbeiter statt, welche die Grundlage der sozialpädagogischen Diagnostik bildeten. Gemeinsam mit der Familie wurde eine Problemdefinition erarbeitet und im sogenannten Jugendhilfeplanbogen (JuMBo) dokumentiert. Sogenannte „Helferkonferenzen“, in der die Perspektiven weiterer Akteure wie Schule, Ärzte oder Kindertagesstätten eingeholt wurden, ergänzten anlassbezogen die Hilfeplanung. Sofern der fallzuständige Mitarbeiter einen Bedarf für Erziehungshilfe sah, wurde eine „Kollegiale Beratung“ (Falldiskussion) angeregt. Die kollegiale Beratung konnte auch unabhängig von der Hilfebewilligung stattfinden und war bei der Bewilligung von ambulanten Fällen nicht verpflichtend. Voraussetzung für Bewilligungen (auch im ambulanten Kontext) war die Zusage der Hilfe durch die „Hilfeentscheidungskonferenz“, einem Gremium, das über den Fall diskutiert und eine Hilfeentscheidung traf. Der fallzuständige Mitarbeiter übernahm dann die weitere Hilfeinstallation und -betreuung.

Im interkommunalen Vergleich verfügte die Stadt Wiesbaden über das am stärksten differenzierte und mit einzelnen Prozessschritten untersetzte Falleingangsverfahren. Dementsprechend lang war auch die Dauer des Verfahrens mit angabegemäß durchschnittlich drei Monaten.

Mit dem JuMBo verfügte die Stadt Wiesbaden über das unserer Auffassung nach transparenteste wie fachlichste Hilfeplanungsinstrument der geprüften Städte (Beispiel guter Praxis). Die im Rahmen des JuMBo gewählte spezifische Komposition aus Ankreuzsystematik und qualitativen Freitextfeldern stellte

<sup>86</sup> Hinweis: Eine vollumfängliche fachliche Prüfung aller Vollzeitpflegen § 33 hat nicht stattgefunden. Sie waren jedoch zum Teil in den gesichteten Fallakten enthalten.



sowohl ein fachlich solides als auch für die Mitarbeiter im Vergleich zeitsparendes Fundament für das weitere Vorgehen dar.

Die Prozesse der Zugangssteuerung der Stadt Wiesbaden bewerten wir als sachgerecht. Die vorgelegten Informationen zum Falleingangsverfahren entsprachen den zu erwartenden Standards. Hervorzuheben ist, dass durch die differenzierte Falleingangsphase zum einen eine Bindung zu den Familien, zum anderen Wissen über die Fallkonstellation und das soziale Umfeld aufgebaut werden konnte. Dies erhöht die Chance auf passgenaue Hilfen. Die Differenziertheit der Fallerfassung spiegelte sich in der Aktenanalyse wider und trug wesentlich zur niedrigen Hilfedichte in der Stadt bei.

Dabei weisen wir auch auf das Risiko hin, dass übermäßig lange Falleingangsphasen Problemlagen verschleppen können und schleichende Eskalationen von Problemlagen während der Falleingangsphase im schlimmsten Fall nicht rechtzeitig bemerkt werden. Weitere Anmerkungen zu dieser speziellen Herausforderung sind dem Kapitel 8.2.6 zu entnehmen.

#### 8.2.4 Fallsteuerung

##### **Allgemeine Hinweise**

Die Fallsteuerung bezeichnet alle Prozesse, welche das Management bereits laufender Fälle betreffen. So können während des Fallverlaufes die Art / der Umfang der Hilfe beziehungsweise die Hilfestrategie selbst modifiziert werden. Sie umfasst die Überprüfung von Hilfezielen anhand der durch die Leistungserbringer eingereichten Fortschrittsberichte sowie Klientengespräche, die Bewilligung der Weiterleistung und die Fallbeendigung. Eine fachliche und effiziente Fallsteuerung kann den Hilfeverlauf dahingehend positiv beeinflussen, dass Hilfeziele schneller beziehungsweise zu einem höheren Zielerreichungsgrad und mit einer möglichst niedrigen Eingriffsintensität erreicht werden. Ein klares Verständnis seitens des Jugendamtes von Historie, Zielen und Lösungsansätzen, deren deutliche Kommunikation gegenüber Kunden, freien Trägern oder anderen Akteuren wie Polizei / Schule sowie eine konsequente Überprüfung der Ergebnisse der Hilfeziele erhöhen die Chance auf einen positiven Hilfeverlauf. Wenig verständlich oder allzu allgemein formulierte Hilfeziele, eine unzureichende Zusammenarbeit mit externen Schnittstellen oder eine mangelnde Überprüfung der Hilfeergebnisse beziehungsweise Hilfeplanziele können jedoch die Verweildauer von Fällen in der Jugendhilfe sowie die Kostenintensität schnell erhöhen.

##### **Prozesse der Fallsteuerung**

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gestaltete sich der Prozess der Fallsteuerung wie folgt: Bei Neufällen wurden Hilfen in der Regel zunächst auf sechs Monate bewilligt.<sup>87</sup> Im Anschluss fand ein Überprüfungsgespräch statt.

Die Trägerberichte waren durch das Amt für soziale Arbeit zum Untersuchungszeitpunkt bereits vereinheitlicht. Sie orientierten sich an den Hilfeplanzielen des JuMBo. Die klare Strukturierung des JuMBo erlaubte auch eine direkte Nachvollziehbarkeit der Aktualisierung von Zielen, Indikatoren, Handlungsschritten, des Zeitrahmens und Zielerreichungsgraden.

Zum Nachweis geleisteter Stunden forderte das Amt für soziale Arbeit monatliche Einzelabrechnungen. Im ambulanten Bereich erfolgten diese auf Basis von Stundenzetteln (Erläuterung der Tätigkeit und der Dauer des Einsatzes). Die Abrechnungsbögen waren in separaten Akten bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe abgelegt und somit nicht Teil der Fallaktensichtung im ASD.

Die Vorstrukturierung der Trägerberichte durch die Stadt erhöht deren Transparenz und Vergleichbarkeit und ist positiv zu beurteilen. Die inhaltliche Qualität der Trägerberichte sowie die Prozesse der Fallsteuerung insgesamt werden als sachgerecht gewertet.

#### 8.2.5 Kostensatzsteuerung

##### **Allgemeine Hinweise**

Das Gesamtvolumen an Transferleistungen der Erziehungshilfen errechnet sich durch Multiplikation der Fallzahlen mit der Verweildauer und dem Preis je Einheit (zum Beispiel die Betreuung eines jungen Men-

---

<sup>87</sup> Angaben gem. Interview mit dem Jugendamt.



schen je Stunde oder je Betreuungstag). Die Kostensatzsteuerung bezeichnet die Art und Weise, wie das Jugendamt den Preis je Einheit durch Verhandlungen mit den Leistungserbringern, also freien Trägern / Einrichtungsträgern, beeinflusst (§ 77 SGB VIII).<sup>88</sup> Dieser Preis je Einheit (hier sogenannter: Fachleistungsstundensatz) ergibt sich wie folgt: Die durch das Jugendamt als abrechnungsfähig akzeptierten Gesamtkosten des Leistungserbringers werden durch die verhandelte Zahl der Jahresarbeitsstunden aller Fachkräfte des Leistungserbringers dividiert. Zwar werden die Fachleistungsstundensätze in der Regel prospektiv verhandelt, jedoch war das Jugendamt der Stadt nicht dazu verpflichtet, sämtliche Kostensteigerungen mit dem Verweis auf den prospektiven Charakter der Kalkulation des Leistungserbringers anzuerkennen. Somit ist das Jugendamt dazu angehalten, die angesetzten Kosten und Jahresarbeitszeiten sowie weitere Modifikationen des Berechnungsmodells, zum Beispiel durch Einbeziehung von Pauschalen oder Aufschlägen, stets kritisch zu hinterfragen.

Da in den Berechnungsmodellen mit zum Teil verschwindend geringen Größen wie „Aufschlag von x Minuten Fahrtzeit je Klientenkontakt“ gerechnet wird, wird die Relevanz der Kostensatzsteuerung vielfach unterschätzt. Rechnerisch jedoch kann auch ein gering wirkender Aufschlag in Höhe weniger Prozentpunkte auf den Fachleistungsstundensatz die Transferleistungen der Erziehungshilfen um dasselbe Verhältnis in die Höhe treiben.

### **Prozesse der Kostensatzsteuerung und die Hessische Rahmenvereinbarung<sup>89</sup>**

Fachliche Empfehlungen für Grundsätze und Verfahren für die Einzelvereinbarungen von Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt werden auf Landesebene in der sogenannten Hessischen Rahmenvereinbarung (HRV) für die Gestaltung der Einzelvereinbarungen über Leistungsangebote, Qualitätsentwicklung und Entgelte festgehalten (Dritter Abschnitt SGB VIII).<sup>90</sup> Die paritätisch mit Vertretern der Leistungserbringer und Leistungsträger besetzte Jugendhilfekommission erlässt Empfehlungen zu Vereinbarungen über die weitere Ausgestaltung der Rahmenvereinbarung und die Tarife (§ 3 Absatz 1 und 2 HRV).<sup>91</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass per Unterschrift der Hessische Städtetag, der Hessische Landkreistag, die Liga der freien Wohlfahrtspflege und die Vereinigungen der sonstigen Leistungserbringer auf Landesebene die Rahmenvereinbarung für Zusatzleistungen im stationären Kontext akzeptiert haben, ein Austritt aber grundsätzlich möglich ist.

Die Anlage 6 dieser Rahmenvereinbarung umfasst auch detaillierte Vorgaben zur Berechnung von Fachleistungssätzen, welche für alle nachfolgenden Analysen maßgeblich waren. Die in der Anlage benannten Richtwerte wurden für die weiteren Modellberechnungen angewandt, da sich Städte erfahrungsgemäß an den dort genannten Werten auch im Bereich ambulanter Hilfen orientieren. Die Fachleistungssätze für den Bereich der ambulanten Hilfen sind grundsätzlich auf Basis des § 77 SGB VIII frei durch die Städte zu verhandeln. Somit haben die hessischen Städte die Möglichkeit die Kostensätze der Rahmenvereinbarung im Rahmen der Kostensatzverhandlung für ambulante Hilfen zu unterschreiten. Das Heranziehen der Kostensätze der Anlage 6 der Rahmenvereinbarung erfolgte lediglich hilfsweise für die Zwecke der Modellrechnung im Rahmen dieses Berichts. Für die Anstellung des Vergleichs wurden von allen Städten Kalkulationen von insgesamt zehn Trägern angefordert, darunter vier Kalkulationen im Segment hoher Leistungsentgelte, vier Kalkulationen im Segment niedriger Leistungsentgelte sowie zwei Kalkulationen im Durchschnitt der Leistungsentgelte. Die Zusammensetzung der Kalkulationen wurde anschließend unter

---

<sup>88</sup> § 77 SGB VIII - Vereinbarungen über die Höhe der Kosten  
Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. Das Nähere regelt das Landesrecht. Die §§ 78a bis 78g bleiben unberührt.

<sup>89</sup> Vergleiche Hessische Rahmenvereinbarung für die Gestaltung der Einzelvereinbarungen über Leistungsangebote, Qualitätsentwicklung und Entgelte nach §§ 78a ff SGB VIII (KJHG) vom 22. Oktober 2001.

<sup>90</sup> Dritter Abschnitt SGB VIII Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung

<sup>91</sup> § 3 HRV - Jugendhilfekommission  
(1) Die Jugendhilfekommission trifft Vereinbarungen über die weitere Ausgestaltung der Rahmenvereinbarung und die Tarife.  
(2) Die Jugendhilfekommission setzt sich zusammen aus: vier Vertretern der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen, zwei Vertretern der Vereinigungen der sonstigen Leistungserbringer einerseits, drei Vertretern des Hessischen Städtetages und drei Vertretern des Landkreistages andererseits. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu benennen.

Isolation einzelner Aufwandspositionen analysiert<sup>92</sup> und einer Modellrechnung gegenübergestellt. Dabei ist auf Folgendes hinzuweisen:

- In der nachfolgenden Tabelle sind drei Aspekte abgebildet und zwar erstens Richtwerte in Form von Bandbreiten gemäß der Rahmenvereinbarung, zweitens eine Modellrechnung, also ein angenommener Wert innerhalb der Richtwerte<sup>93</sup> und drittens die Gegenüberstellung der aus den von der Stadt eingereichten Unterlagen ermittelten Durchschnittswerte mit der Modellrechnung.
- Bei den Richtwerten für Leitung/Verwaltung wurde für die Modellrechnung der Maximalwert angesetzt. Bei den Sachaufwendungen kam der Richtwert der Rahmenvereinbarung zur Anwendung, jedoch wurde hierauf noch einmal ein Zuschlag von 50 Prozent addiert.
- Grundlage für die Personalaufwendungen war eine Fachkraft mit einem Arbeitgeberbrutto von 60.000 €. Dies entspricht ungefähr einer SuE 12 (Stufe 4), also einer erfahrenen Fach- oder Leitungskraft.

Eingereicht wurden durch die Stadt Wiesbaden insgesamt zehn Kalkulationen<sup>94</sup>, darunter allen voran flexible Hilfen § 27. Enthalten waren auch Erziehungsbeistände § 30, SPFH § 31 sowie Angebote, die mehrere Hilfeparagraphen im ambulanten Bereich bedienten.

Die Stadt Wiesbaden vergütete die ambulanten Leistungserbringer nach Monats- und Tagesentgelten. Fachleistungsstundensätze wurden nur in rund zehn Prozent aller Fälle vereinbart. Für einen Vergleich hätten die Monats- und Tagesentgelte auf Fachleistungsstundensätze fiktiv zurückgerechnet werden können, da hierzu jedoch die Jahresarbeitszeit (eine wesentliche Größe bei der Bestimmung der Fachleistungsstundensätze) getroffen hätten werden müssen, wurde hierauf verzichtet. Verglichen wurden vor diesem Hintergrund lediglich die anteiligen Personal- und Sachaufwendungen je Mitarbeiter der Einrichtung.

Insgesamt verfügte die Stadt Wiesbaden über die wirtschaftlichsten Kostensätze aller geprüften Städte. Auch wiesen die eingereichten Unterlagen und die im Rahmen der örtlichen Erhebung vorgetragene Logik zur Verhandlung ein hohes fachliches Niveau auf. Als Ursache sehen wir zum einen die Expertise, welche sich die Stadt Wiesbaden im Rahmen der Kostensatzverhandlungen aufgebaut hat. Zum anderen gab die Stadt an, eine besonders konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern. Insbesondere aber führte die Stadt Vor-Ort-Prüfungen in den Einrichtungen durch und hatte somit Einblick in die Bücher der Träger, was ihr eine gute Kenntnis über deren Kostenstrukturen erlaubte.

Die eingereichten Kalkulationen stellen sich im Vergleich zur Modellrechnung wie folgt dar:

Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze			
	Modellrechnung		Wiesbaden
	Richtwert	Modellrechnung	Mittelwert
<b>Personalaufwendungen</b>			
Durchschnittliche Personalaufwendungen je Fachkraft (1,00 VZÄ)	30.000 € bis 70.000 € <sup>1</sup>	60.000 €	54.435 €
Minimalwert			30.460 €
Maximalwert			71.005 €
Standardabweichung			14.513 €
Personalaufwendungen für Leitung/Verwaltung zzgl. interne Dienste			

<sup>92</sup> Grundlage war das Kalkulationsblatt gemäß Anlage 3 der Hessischen Rahmenvereinbarung.

<sup>93</sup> Die Modellrechnung basiert vollumfänglich auf den Angaben der Anlage 6 der Rahmenvereinbarung. Lediglich bei dem Richtwert für interne Dienste wurde in Ermangelung einer Vorgabe durch die Rahmenvereinbarung der Mittelwert aller geprüften Städte angesetzt.

<sup>94</sup> Eine Kalkulation wurde aufgrund der hohen Angebotsspezifität nicht ausgewertet.

Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze			
in % an den direkten Personalkosten	12,5-15% <sup>2</sup>	15%	12%
Leitung/Verwaltung zzgl. interne Dienste je Fachkraft		9.000 €	6.444 €
Minimalwert			0 %
Maximalwert			24 %
Standardabweichung			5.049 €
Sachaufwendungen			
in % an den Gesamtpersonalkosten	10% <sup>3</sup>	15%	22%
Sachaufwendungen je Fachkraft	Rund 3.000 € bis rund 12.000 € <sup>4</sup>	10.350 €	13.336 €
Minimalwert			10%
Maximalwert			44%
Standardabweichung			8.521 €
Nettojahresarbeitsstunden inkl. Berücksichtigung von Min- derzeiten und Auslastungspauschalen	1.344,79 <sup>5</sup>	1.344,79	k.A.
Minimalwert			k.A.
Maximalwert			k.A.
Standardabweichung			k.A.
Differenz der Jahresarbeitszeit der Stadt im Vergleich zur HRV			k.A.
Gesamtaufwendungen je Fachkraft			
Gesamtaufwendungen je Fachkraft		79.350 €	74.215 €
darunter Personalaufwendungen		69.000 €	60.878,89 €
sowie Sachaufwendungen		10.350 €	13.336,26 €

1) Erläuterung des Richtwerts: Variabel je nach Qualifikation und Berufserfahrung.

2) Erläuterung des Richtwerts: 7,5 bis 10 Prozent der Personalaufwendungen für Fachkräfte für Leitung/Verwaltung (siehe Anlage 6 HRV) zuzüglich fünf Prozent der Personalaufwendungen für Fachkräfte für interne Dienste (gemäß § 12 Absatz 18 HRV können hier Personalschlüssel frei vereinbart werden, als Richtwert wurde der Mittelwert aller geprüften Städte herangezogen).

3) Erläuterung des Richtwerts: Gemäß Anlage 6 HRV wird ein Pauschalwert von zehn Prozent vorgegeben, jedoch wird für die Modellrechnung ein weiterer hälftiger Aufschlag angenommen (insgesamt 15 Prozent).

4) Erläuterung des Richtwerts: Die Werte berechnen sich aus den zuvor gemachten Angaben.

5) Erläuterung des Richtwerts: Jahresarbeitsstunden gemäß Anlage 6 HRV.

Quelle: Eigene Berechnung

#### Ansicht 72: Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze im Vergleich

Zu den Einzelpositionen wurden nachfolgend Feststellungen getroffen.

#### Personalaufwendungen

Personalaufwendungen können je nach Qualifikation, Arbeitsinhalten (zum Beispiel therapeutische Anteile) oder Alter / Betriebszugehörigkeit der durch den freien Träger eingesetzten Fachkräfte stark variieren. Auch sind Jugendämter vielfach dazu angehalten, interne Standards der Leistungserbringer wie Tariflohn zu finanzieren (§ 16<sup>95</sup> i.V.m. § 10 Absatz 3<sup>96</sup> HRV). Verwiesen wird vor diesem Hintergrund auch auf das in der Jugendhilfe bestehende Fachkräftegebot (§ 72<sup>97</sup> i.V.m. § 74 Absatz 1<sup>98</sup> Ziffer 1 SGB VIII).<sup>99</sup>

<sup>95</sup> § 16 HRV - Gültigkeit von Tarif oder Einzelvereinbarung

Vor diesem Hintergrund werden die Personalaufwendungen für Fachkräfte aus dem Vergleich ausgeklammert. Ihr Ausweis erfolgt lediglich nachrichtlich. Mithin war eine mögliche Kürzung bei der Qualifikation oder den Standards des Personals bei freien Trägern der Jugendhilfe (Leistungserbringer) nicht Gegenstand oder Zielsetzung der Prüfung.

Neben den Fachkräften wurde in den Einrichtungen jedoch auch ein Overhead für Leitung, Verwaltung und interne Dienste vorgehalten. Hier lag die Stadt Wiesbaden als einzige geprüfte Stadt nicht oberhalb des Durchschnitts der Modellrechnung und verfügte damit über den wirtschaftlichsten Wert. Vor diesem Hintergrund sind keine weiteren Feststellungen zu treffen.

### **Personalaufwendungen – Einsatz von Honorarkräften**

Die Stadt Wiesbaden stellte intern die Erwartung an die Leistungserbringer, Leistungen ausschließlich durch festangestellte Mitarbeiter zu erbringen. Der Einsatz von Honorarkräften war nicht vorgesehen. Eine Ausnahme stellten die Integrationshelfer § 35a dar. Hierzu bestand angabegemäß eine separate interne Vereinbarung. Hintergrund dieses auch in anderen geprüften Städten vorfindbaren gewählten Standards war die Überlegung, dass die Qualität der Leistungserbringung bei Honorarverhältnissen leide. Damit nahm die Stadt grundsätzlich erhöhte Aufwendungen durch separat ausgewiesene Auslastungspauschalen in Kauf (siehe nachfolgenden Abschnitt zu Jahresarbeitszeit und Pauschalen).

Der öffentliche Jugendhilfeträger fragt am Markt eine Leistung nach Art und Qualität nach. Wie und durch welches Personal diese erbracht wird, ist Entscheidung des Leistungserbringers. Der Einsatz von Honorarkräften hat nicht zwingend Qualitätseinbußen zur Folge. So können fachlich qualifizierte Honorarkräfte Hilfen, die zum Beispiel selten angefragt werden, sinnvoll leisten. Kleine, neue Träger können in der Gründungsphase festangestellte vielfach nicht finanzieren, sich jedoch über Honorarkräfte erfolgreich am Markt etablieren. Die Stadt Wiesbaden sollte künftig von dieser Art Vorgaben absehen, um das Risiko von künstlichen Angebotsbeschränkungen oder Markteintrittsbarrieren zu verhindern.

### **Jahresarbeitszeit und Pauschalen**

Die Verhandlung der Jahresarbeitszeit sowie weiterer Pauschalen kann den Fachleistungssatz und damit die Gesamtkosten nachhaltig verändern. So führt die pauschale Vereinbarung einer zusätzlichen Stunde

- 
- (1) Die vereinbarten Entgelte sind sowohl für die Einrichtungsträger als auch für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich (siehe auch § 78b Abs.1 SGB VIII).
- (2) Die vereinbarte Entgeltregelung gilt fort, bis eine tarifliche Erhöhung oder eine neue Einzelvereinbarung zustande kommt.
- (3) Der bis zum 30. September des laufenden Jahres festgelegte Tarif ist bindend für die Fortschreibung der Entgeltvereinbarung im Rahmen der jeweiligen Einzelvereinbarung für das Folgejahr.
- (4) Einzelvereinbarungen im Sinne des § 10 Abs. 3 sind unabhängig von der Anwendung des Tarifs möglich.
- (5) Soll die tarifliche Erhöhung nicht angewendet werden, ist dies bis zum 31. Oktober des laufenden Jahres dem jeweiligen Vereinbarungspartner (Einrichtungsträger oder örtlicher Jugendhilfeträger) mitzuteilen. Danach kann das Verfahren gemäß § 9 dieser Rahmenvereinbarung eingeleitet werden.
- 96 § 10 Absatz 3 HRV - Vereinbarungszeitraum  
(3) Bei einvernehmlich vereinbarten strukturellen Veränderungen sind die Einzelvereinbarungen auf Verlangen einer Vertragspartei für einen zukünftigen Zeitraum prospektiv neu zu verhandeln.
- 97 § 72 SGB VIII - Mitarbeiter, Fortbildung  
(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen bei den Jugendämtern und Landesjugendämtern hauptberuflich nur Personen beschäftigen, die sich für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder auf Grund besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen. Soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert, sind mit ihrer Wahrnehmung nur Fachkräfte oder Fachkräfte mit entsprechender Zusatzausbildung zu betrauen. Fachkräfte verschiedener Fachrichtungen sollen zusammenwirken, soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert.  
(2) Leitende Funktionen des Jugendamts oder des Landesjugendamts sollen in der Regel nur Fachkräften übertragen werden.  
(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben Fortbildung und Praxisberatung der Mitarbeiter des Jugendamts und des Landesjugendamts sicherzustellen.
- 98 § 74 Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII - Förderung der freien Jugendhilfe  
(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen; sie sollen sie fördern, wenn der jeweilige Träger
1. die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt und die Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a gewährleistet.
- 99 Das Fachkräftegebot ist für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe abschließend in § 72 SGB VIII geregelt, erstreckt sich aber über § 74 Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII auch auf die Leistungserbringer, der die „fachlichen Voraussetzungen“ einer Maßnahme erfüllen muss.

je Woche für Minderzeiten (Teamberatung, Supervision etc.) bereits zu einer Erhöhung des Fachleistungsstundensatzes und damit der Gesamtaufwendungen der ambulanten Jugendhilfe von drei Prozent. Wenn darüber hinaus eine Auslastungspauschale von fünf Prozent vereinbart wird, erhöht sich der Fachleistungsstundensatz im Vergleich zum Ausgangssatz bereits um neun Prozent.

Beispielrechnung der Auswirkung von Veränderung der Jahresarbeitszeit			
	Modellrechnung	Reduzierung der Jahresarbeitszeit um eine Stunde wöchentlich	Zusätzliche Vereinbarung einer Auslastungspauschale von 5%
Gesamtaufwendungen je Mitarbeiter	79.350 €	79.350 €	79.350 €
Jahresarbeitsstunden gemäß HRV	1.344,79	1.344,79	1.344,79
Reduzierung einer Jahresarbeitszeit um 1 Stunde je Woche	keine	41,00	41,00
Zusätzliche Vereinbarung einer Auslastungspauschale von 5%	keine	keine	65,19
Jahresarbeitsstunden je Mitarbeiter (reduziert)	1.344,79	1.303,79	1.238,60
Fachleistungsstundensatz (Gesamtaufwendungen dividiert durch Jahresarbeitsstunden)	59,01 €	60,86 €	64,06 €
Differenz zum Fachleistungsstundensatz gemäß Modellrechnung	0% Steigerung	3% Steigerung	9% Steigerung

**Jahresarbeitszeit:**  
Die Jahresarbeitszeit beschreibt die Anzahl der Stunden, die eine Fachkraft bei einer sogenannten Face-Time-Vergütung, also einem Vergütungsmodell, bei dem lediglich der direkte Klientenkontakt vergütet wird, am Fall verbringt. Dies umfasst zum Beispiel Gespräche zu führen, Behördengänge zu begleiten etc. Eine Erhöhung der Jahresarbeitszeit führt zu fallenden, eine Kürzung der Jahresarbeitszeit zu steigenden Kostensätzen.

**Minderzeiten:**  
Die Jahresarbeitszeit kann gekürzt werden, wenn separate Vereinbarungen getroffen werden, dass die Fachkraft zum Beispiel x Stunden je Woche für Teamberatung, Supervision, Dokumentation oder Vor- und Nachbereitung einzusetzen hat. Diese Zeiten werden als Minderzeiten bezeichnet.

**Auslastungspauschale:**  
Auch kann vereinbart werden, dass die Jahresarbeitszeit gekürzt wird, wenn sogenannte Leerzeiten bestehen. Diese Art der Vergütung ist allen voran in stationären Einrichtungen üblich, da hier Plätze (Betten) vorgehalten werden müssen, obwohl diese nicht durchgängig belegt sind. Vergütet werden somit die variablen Kosten eines Platzes, ein auf den Platz entfallender Gemeinkostenanteil sowie ein Pauschalbetrag für die Kosten, welche durch die bloße Vorhaltung des Angebots – auch bei fehlender Inanspruchnahme durch das Jugendamt – entstehen.

Quelle: Eigene Berechnung

#### Ansicht 73: Beispielrechnung der Auswirkung von Veränderung der Jahresarbeitszeit

Die Rahmenvereinbarung beziffert die Jahresarbeitszeit auf 1.344,79 Stunden. Hierin enthalten sind bereits sämtliche Abzüge für Urlaub, Feiertage, Fortbildung, Krankheit und Minderzeiten.<sup>100</sup> Sie räumt explizit die Möglichkeit der Vereinbarung von Auslastungspauschalen ein. Vorgaben hierzu bestehen jedoch lediglich in Bezug auf Auslastungspauschalen bei voll- und teilstationären Hilfen (§ 14 Absatz 4 HRV).<sup>101</sup>

<sup>100</sup> Vergleiche Anlage 6 der Hessischen Rahmenvereinbarung für die Gestaltung der Einzelvereinbarungen über Leistungsangebote, Qualitätsentwicklung und Entgelte nach §§ 78a ff SGB VIII (KJHG) vom 22. Oktober 2001.

<sup>101</sup> § 14 HRV - Inhalt und Verfahren  
(4) Bei voll- und teilstationären Leistungsangeboten ist in der Regel eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent zu vereinbaren. Abweichende Vereinbarungen können getroffen werden.

Zwei durch die Stadt Wiesbaden eingereichte Kalkulationen wiesen konkrete Jahresarbeitszeiten aus. Sie lagen nicht unterhalb des in der Rahmenvereinbarung ausgewiesenen Richtwertes und werden vor diesem Hintergrund als sachgerecht gewertet.

Vorzufinden waren in den Verträgen der geprüften Städte auch Vereinbarungen, die Auslastungspauschalen für ambulante Hilfen von drei bis fünf Prozent vorsahen. Dabei wurde argumentiert, dass eine Auslastungspauschale gewährt wurde, da die Leistungserbringer durch die Stadt zur Vorhaltung festangestellten Personals angehalten wurden. Angesichts der beim Einsatz von Honorarkräften üblichen Entlohnung auf Stundenbasis entstehen zum Beispiel durch eine saisonal bedingt niedrige Nachfrage normalerweise keine Leerzeiten. Bei Festangestellten kann dies jedoch der Fall sein. Sofern der öffentliche Jugendhilfeträger von den Leistungserbringern einen besonderen Standard einfordere, sei er somit auch für die Finanzierung des hieraus entstehenden unternehmerischen Risikos verantwortlich.

Das Konstrukt der Auslastungspauschale entspringt historisch der Logik der Abrechnung stationärer Hilfen. Auslastungspauschalen sind allen voran in stationären Einrichtungen üblich, da hier Plätze (Betten) vorgehalten werden müssen, obwohl diese nicht durchgängig belegt sind. Vergütet werden somit die variablen Kosten eines Platzes, ein auf den Platz entfallender Gemeinkostenanteil sowie eine Pauschalbetrag für die Kosten, welche durch die lediglich Vorhaltung des Angebotes – auch bei fehlender Inanspruchnahme durch das Jugendamt – entstehen. Da in ambulanten Einrichtungen jedoch bundesweit häufig mit Honorarkräften gearbeitet wird, sind Auslastungspauschalen hier im Regelfall nicht vorgesehen.

Bei Einforderung gesonderter Standards, kann grundsätzlich eine separate Vergütung der zusätzlichen Kosten verhandelt werden. Sofern eine Auslastungspauschale jedoch vereinbart wird, sollte sie am Jahresende auch geprüft und angepasst werden: Wurden wirklich nicht alle Plätze genutzt? Bestanden wirklich Leerzeiten oder fand sogar eine Überbelegung statt?

Zwar bewerten wir die dargestellte Argumentation als plausibel, den zugrunde liegenden Standard jedoch sehen wir kritisch. Die Kosten, welche durch eine separat vereinbarte Auslastungspauschale entstehen, stellen schlussendlich den Preis für den zusätzlichen Standard des Pauschaleinsatzes von Festangestellten anstelle von Honorarkräften auf Leistungserbringerseite dar. Die Auswirkungen, welche eine solche Vereinbarung auf die Kostensätze haben kann, ergeben sich aus der Beispielrechnung.

### **Sachaufwendungen**

Die Sachaufwendungen in den durch die Stadt Wiesbaden eingereichten Kalkulationen lagen im Durchschnitt sieben Prozentpunkte oberhalb der Modellrechnung. Eingereicht wurden jedoch auch Unterlagen eines Trägers, dessen Sachaufwendungen 53 Prozent der Personalaufwendungen einer Fachkraft darstellten (beziehungsweise 44 Prozent der Gesamtpersonalaufwendungen inklusive Overhead).<sup>102</sup> Hierbei handelte es sich jedoch um eine spezielle Angebotsform, weshalb von einer Beanstandung abgesehen wird. Somit bestehen auch in Hinblick auf die Sachaufwendungen keine weiteren Feststellungen.

### **Pauschale Steigerungen der Jugendhilfekommission**

Die Stadt Wiesbaden orientierte sich bei der Fortschreibung der Entgeltvereinbarungen in Teilen an den pauschalen Steigerungen der Jugendhilfekommission, d.h. es wurde eine Grundkalkulation vereinbart, die dann über die Jahre hinweg mit pauschalen Steigerungsraten fortgeschrieben wurde (§ 15 Absatz 2 HRV).<sup>103</sup> Hintergrund war, dass sich die Steigerungen nach Aussage der Stadt wirtschaftlicher als eine jährliche Neukalkulation darstellten. Angabegemäß betraf die Pauschalierung jedoch nicht Neuverhandlungen. Hier erfolgte eine individuelle Prüfung der Kalkulation auf Plausibilität und im Bedarfsfall von Einzelnachweisen.

---

<sup>102</sup> Interne Kennzeichnung des Trägers: WI\_007.

<sup>103</sup> § 15 Absatz 2 HRV - Fortschreibung der Entgeltvereinbarung  
(1) Für die Ermittlung des Tarifs werden die Kostensteigerungen des laufenden Jahres zugrunde gelegt und verhandelt:  
Sachkosten: Verbraucherpreisindex in Hessen zwei Monate vor Tarifaabschluss (Stand 31/7 ).  
Personalkosten: Veränderungen der Personalkosten des laufenden Jahres entsprechend der Regelung des öffentlichen Dienstes für den Kommuntarif und gemäß der gesetzlichen Bestimmungen.



Die Überörtliche Prüfung bewertet die Vereinbarung pauschaler Kostensteigerungen kritisch. Hintergrund ist die enorme Wirkung, die bereits geringe Veränderungen der Kostensätze auf die Transferleistungen der Hilfen zur Erziehung haben können. Eine Stadt verzichtet hierdurch auf die Möglichkeit der Einzelnachweisprüfung - auch wenn die Pauschalierung eine praktikablere Lösung und eine Empfehlung der Jugendhilfekommision darstellt. Insbesondere in Bezug auf kleinere Leistungserbringer sind dauerhafte und pauschale Kostensteigerungen nicht plausibel. So können Personalaufwendungen bei Ersatz eines erfahrenen Mitarbeiters auf einer entsprechend hohen Stufe durch eine Neueinstellung mit weniger Berufserfahrung auch sinken. Bei Sachaufwendungen wäre eine pauschale Steigerung lediglich dann angemessen, wenn sich über Jahre hinweg ihre Zusammensetzung nicht verändert. Der Verweis auf die Inflationsrate ist aus unserer Sicht nicht ausreichend, da sich einzelne relevante Kostenpositionen wie Mieten und Energiekosten vielfach unabhängig von der Inflation entwickeln. Bei Verzicht auf Einzelnachweise kann dies jedoch nicht durch den öffentlichen Jugendhilfeträger nachvollzogen werden.

Da die Stadt Wiesbaden jedoch angabegemäß einen internen Kostensatzvergleich zwischen den pauschalen Steigerungen und einer jährlichen Neukalkulation vornahm, ergeben sich für die Stadt Wiesbaden keine weiteren Empfehlungen.

### 8.2.6 Angebotssteuerung

#### Allgemeine Hinweise

Die Angebotssteuerung bezeichnet alle Prozesse, welche das Management des Angebots nach Art und Umfang betreffen. So kann das Jugendamt als Nachfrager von Jugendhilfeleistungen über die Belegung von Plätzen bei Leistungserbringern ein bestimmtes Angebot fördern oder zurückführen. Auch kann das Jugendamt durch Ausschreibungen oder Qualitätsdialoge neue Angebote mit initiieren. Eine zentrale Rolle spielt hier die Jugendhilfeplanung, deren Aufgabe es ist, den Bestand an bestehenden und den Bedarf an erforderlichen Angeboten festzustellen sowie die entsprechenden Vorhaben zur Bestandsanpassung zu planen (§ 80 SGB VIII).<sup>104</sup> In den vergangenen Jahren nahmen außerdem die Themen Wirkungsmessung und Evaluation von Hilfen eine zunehmend wichtige Rolle ein. Durch eine fachliche und effiziente Angebotssteuerung können passgenaue Hilfen und innovative Angebote erst vorgehalten werden. Eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern ist hier vielfach erfolgsentscheidend. Bei einem fehlenden oder nicht hinreichend qualitativen Angebot können Hilfen selbst bei einer optimalen Fallsteuerung ergebnislos bleiben.

#### Prozesse der Angebotssteuerung

Die Stadt Wiesbaden arbeitete mit weniger als 20 Trägern zusammen, darunter vier große Träger (ehemals stationäre Träger, nunmehr mit ambulantem Zusatzangebot). Die Zusammenarbeit mit der Gesamtträgerlandschaft gestaltete sich angabegemäß konstruktiv und wurde durch regelmäßige Strukturgespräche („Qualitätsentwicklungsgespräche“), der Jugendhilfeplanung, den Kontakten in der sogenannten „Arbeitsgruppe 78“<sup>105</sup> so wie informellen Austausch flankiert. Positiv hervorzuheben sind die Strukturberichte, in denen die Stadt regelmäßig Kennzahlen wie Belegung, Personaldaten, Fluktuation und Raumdaten abfordert.

Die grundlegenden, in der Stadt Wiesbaden vorgefundenen Prozesse der Angebotssteuerung entsprechen den zu erwartenden Standards. Um langfristig die Passgenauigkeit zwischen Hilfebedarfen und Angebot weiter zu erhöhen wäre ergänzend eine hilfeart- sowie trägerspezifische Auswertung des Angebots möglich.

---

<sup>104</sup> § 80 SGB VIII - Jugendhilfeplanung

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung

1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,

2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und

3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.

<sup>105</sup> Hier: Arbeitsgruppe gemäß § 78 SGB VIII.



## Angebotsoptimierung

Zur weiteren Einschätzung der Möglichkeiten zur Angebotsoptimierung wurde eine Fallaktensichtung vorgenommen (siehe Kapitel 8.2.1, Seite 86 ff.). Zu diesem Zweck wurden 100 Fallakten, vorzugsweise stationäre Fälle mit ambulanter Vorlaufzeit, von den Kommunen angefordert und nach strukturellen Kriterien ausgewertet. Ziel war es, den Fallverlauf zu erfassen und zu identifizieren:

- ob / inwiefern sich die Hilfeentscheidung logisch aus den gesammelten Informationen ergibt,
- ob / inwiefern sich eine tatsächliche Verbesserung des Fallverlaufs aus den Interventionen des Jugendamtes respektive den Leistungserbringern ergibt oder
- ob / inwiefern auf Basis der in den Akten vorhandenen Informationen bestimmte Gruppen<sup>106</sup> an Fällen durch eine strukturelle Veränderung im Hilfesystem (zum Beispiel Prozesse im Jugendamt, Arbeitsweisen der Leistungserbringer, Schnittstelle zu Schulen) einen positiveren Fallverlauf hätten nehmen können.

Hinzuweisen ist auch auf den Umstand, dass es sich um eine Analyse struktureller, in den Akten vorfindbarer Kriterien und keine Fallanalyse im Sinne einer Begutachtung handelte. Für letztere wären Einzelgespräche mit den jungen Menschen, ihren Familien, Leistungserbringern und Netzwerkakteuren erforderlich gewesen.

Die strukturellen Kriterien umfassten:

- Dauer des Falls
  - » Datum des ersten und letzten Akteneintrags
  - » Hinweis: Die Differenz zwischen dem ersten und letzten Eintrag wurde für diese Untersuchung als „Dauer des Falls“ oder „Verweildauer“ definiert. Dabei bezeichnet die „Verweildauer“ hier nicht die Zeit, in der tatsächlich eine Erziehungshilfe bewilligt wurde, sondern die Differenz zwischen erster Aktenkundigkeit und Abschluss des Falls<sup>107</sup> durch Hilfebeendigung oder Wechsel in ein anderes Sozialgesetzbuch etwa aufgrund des Erreichens der Altersgrenze im SGB VIII.
- Anlass der Hilfe
  - » Strukturfall
  - » oder Konfliktfall
- Schweregrad bei Aktenkundigkeit
  - » Skala zwischen 1 und 4
- Qualitative Auswertungen zu Hilfeplänen, Trägerberichten, Aktenführung, Steuerung des Falls und sonstigen Anmerkungen

Als „Strukturfall“ wurde das Vorliegen einer emotionalen, sozialen Schwächung z.B. Sucht oder Vernachlässigung definiert. Hier hat das Jugendamt die Aufgabe der Sicherstellung der psychosozialen Entwicklung des Kindes. Dabei ist seine Rolle häufig kompensatorisch, das heißt, dass vor allem das „Herausögern“ weiterer Schwächungen und die Verhinderung der Heimunterbringung im Vordergrund stehen. Gleichzeitig ist das Jugendamt in der Pflicht, das Familiengefüge zu erhalten.

Ein „Konfliktfall“ steht indes im Zusammenhang mit verdeckten oder offenen, konflikthafter, interpersonaler, wiederkehrender Krisen (oftmals während der Pubertät) wie Schulverweigerung, Drogenkonsum oder Delinquenz. Bei Konfliktfällen kann das Jugendamt gerade bei jungen Kindern zum Beispiel im Rah-

---

<sup>106</sup> Nicht: Einzelfälle, welche aufgrund einer Fehlentscheidung oder ungünstigen Rahmenbedingungen einen negativen Fallverlauf nahmen.

<sup>107</sup> Einige Städte hatten in Abweichung zur ursprünglichen Anforderung keine abgeschlossenen Fälle, sondern zum Teil noch laufende Fälle für die Aktensichtung bereitgestellt. Hier konnte als Enddatum lediglich das Datum der Aktensichtung eingetragen werden. Hierauf wird an entsprechender Stelle im Text verwiesen.

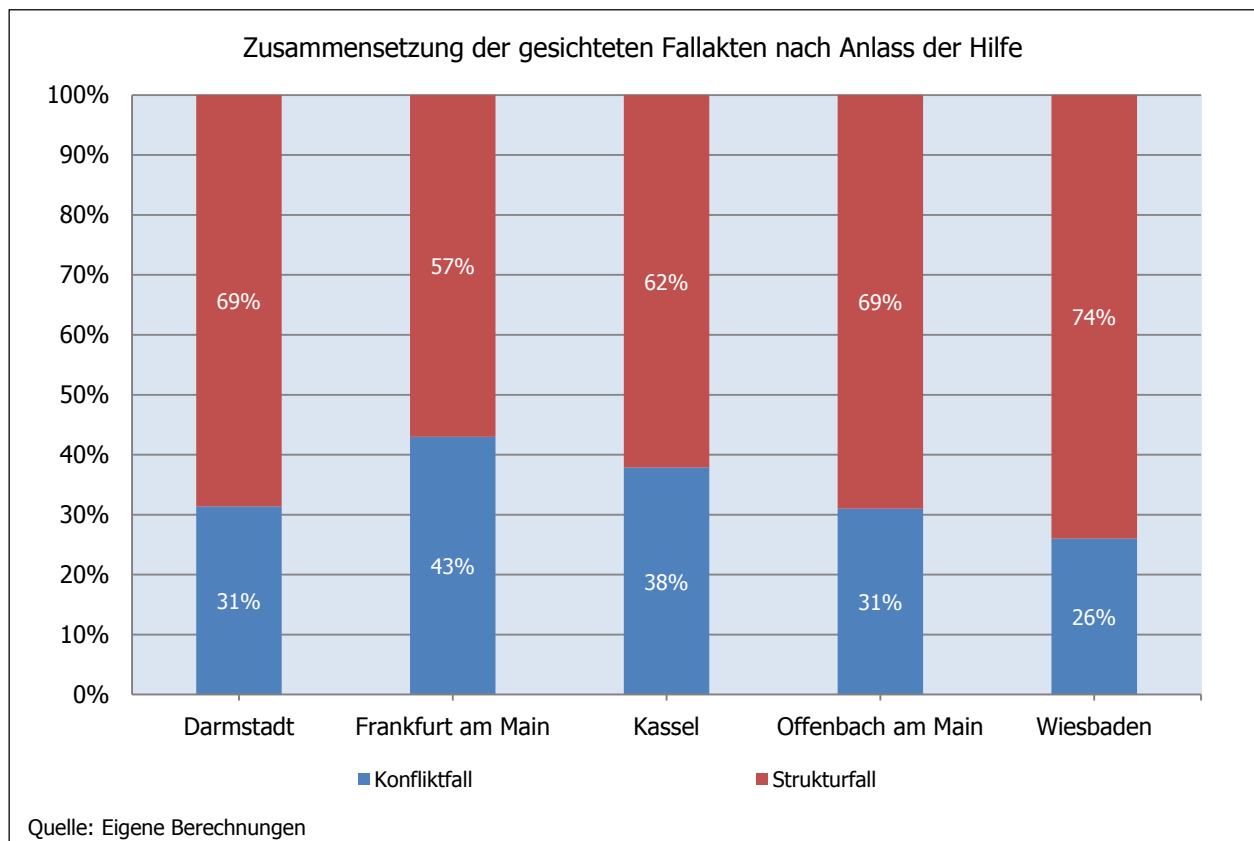
men einer Erziehungsbeistandschaft oder SPFH gegensteuern. Mit zunehmendem Schweregrad ist hier jedoch die Erfahrung und fachliche Kompetenz der zuständigen Fachkraft des Leistungserbringers ein zentraler Erfolgsfaktor.

Die Schweregrade wurden auf einer Skala zwischen 1 und 4 wie folgt definiert:

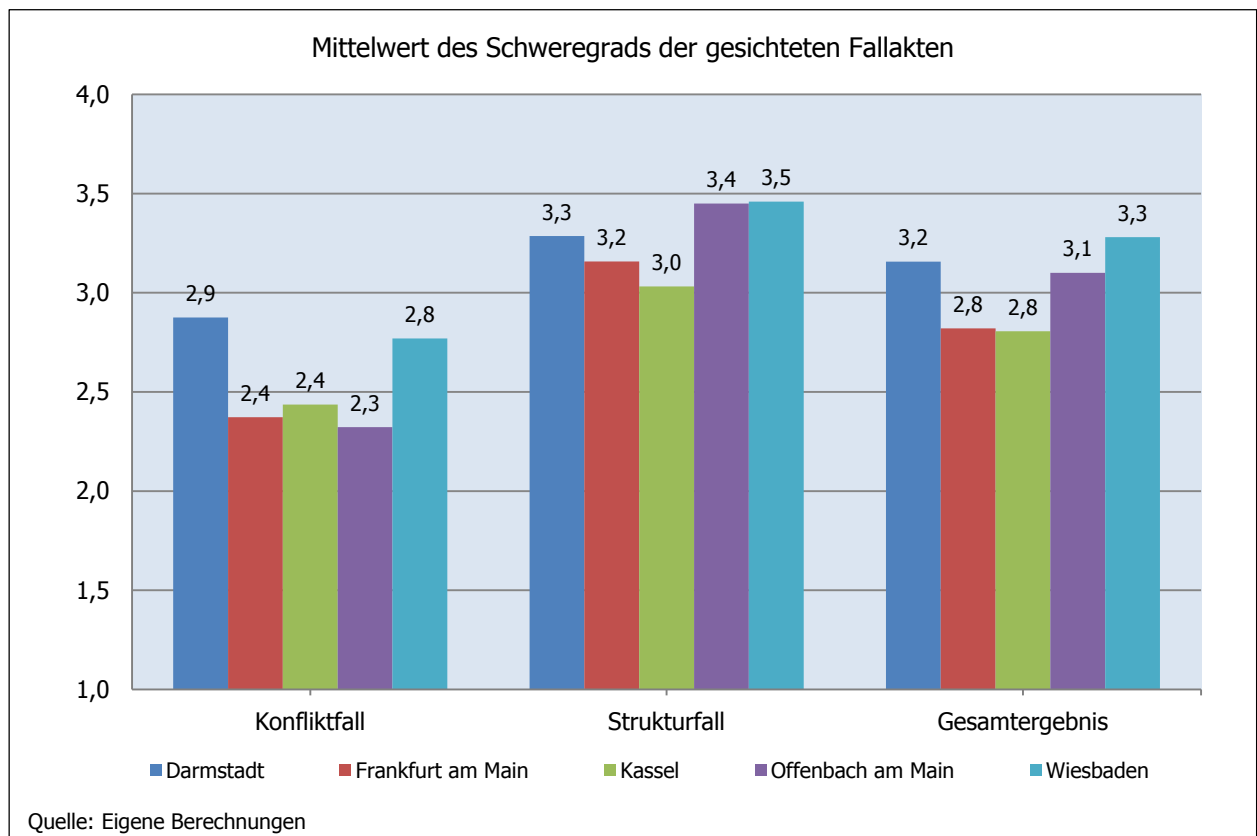
- 1 = Es besteht ein erzieherischer Beratungsbedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten.
- 2 = Es besteht ein strukturierender erzieherischer Bedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten ggf. mit aufsuchenden Anteilen.
- 3 = Die psychosoziale Entwicklung des Kindes / Jugendlichen ist gefährdet.
- 4 = Es besteht das Risiko einer Kindeswohlgefährdung oder eine Kindeswohlgefährdung liegt vor.

Nachfolgende Auswertungen bilden die erhobenen Merkmale grafisch ab. Sie legen den Schwerpunkt auf vier Aspekte:

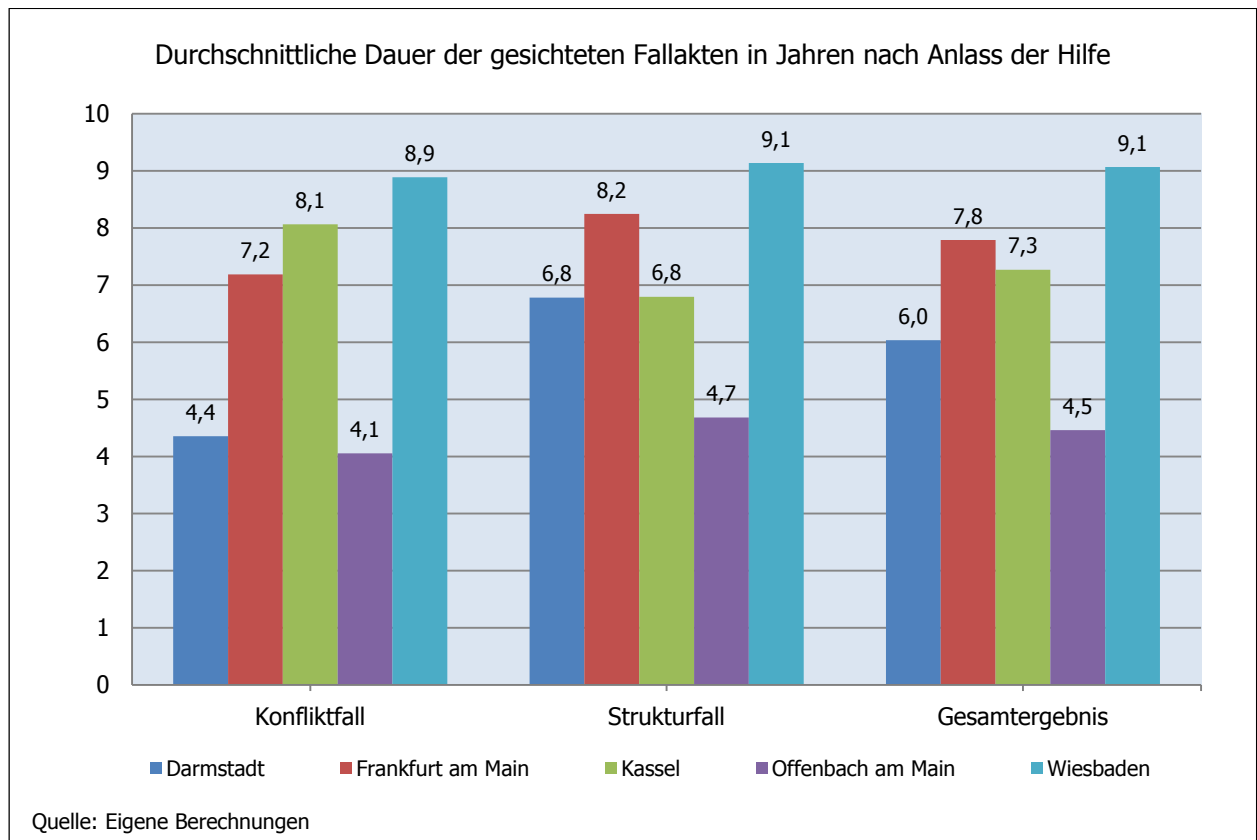
- Zusammensetzung der gesichteten Fallakten nach Konflikt- und Strukturfällen
- Übersicht über die erhobenen Schweregrade
- Durchschnittliche Dauer des Falls – differenziert nach Konflikt- und Strukturfällen
- Durchschnittliche Dauer des Falls – differenziert nach Schweregraden



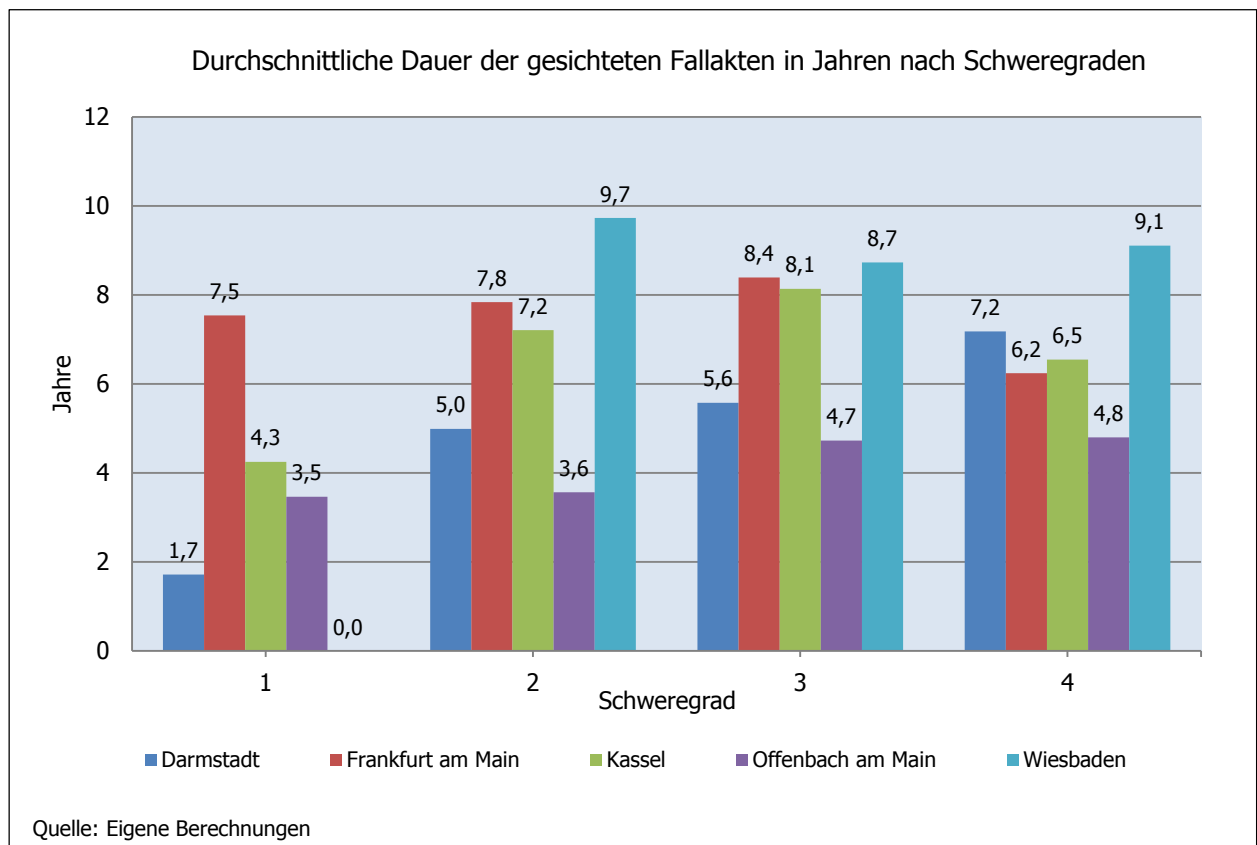
Ansicht 74: Zusammensetzung der gesichteten Fallakten nach Anlass der Hilfe



Ansicht 75: Mittelwert des Schweregrads der gesichteten Fallakten



Ansicht 76: Durchschnittliche Dauer der gesichteten Fallakten in Jahren nach Anlass der Hilfe



Ansicht 77: Durchschnittliche Dauer der gesichteten Fallakten in Jahren nach Schweregraden

Weiterhin wurde die Anzahl der Fälle mit Möglichkeiten der Angebotsoptimierung ausgewertet, wie folgende Abbildung zeigt:

Zusammenfassung der Fallaktenanalyse (alle Städte)				
Schweregrad bei Falleingang nach Konflikt- und Strukturfällen	Anzahl Fälle insgesamt	Durchschnittliche Dauer des Falls in Jahren	Anzahl Fälle mit Möglichkeiten der Angebotsoptimierung	Prozentualer Anteil Fälle mit Möglichkeiten der Angebotsoptimierung
<b>Konfliktfälle</b>	171	6,51	71	42%
Schweregrad 1	10	6,78	6	60%
Schweregrad 2	82	6,61	43	52%
Schweregrad 3	57	7,23	18	32%
Schweregrad 4	22	3,85	4	18%
<b>Strukturfälle</b>	334	7,12	17	5%
Schweregrad 1	4	1,02	2	50%
Schweregrad 2	39	6,92	2	5%
Schweregrad 3	148	7,12	7	5%
Schweregrad 4	143	7,38	6	4%
<b>Gesamt</b>	505	6,91	88	17%

Quelle: Eigene Darstellung  
 Anmerkung: Enthalten sind die Daten aller geprüften Städte.

Ansicht 78: Zusammenfassung der Fallaktenanalyse (alle Städte)

Mit Blick auf die einzelnen Städte ließen sich folgende Merkmale herausarbeiten:

- Im Durchschnitt bestanden die gesichteten Akten zu zwei Dritteln aus Struktur- und zu einem Drittel aus Konfliktfällen. Die Städte Frankfurt am Main und Kassel verfügten über den höchsten Anteil an

Konfliktfällen. In Wiesbaden und Offenbach am Main war er am geringsten. Die Stadt Darmstadt lag im Durchschnitt.

- Der durchschnittliche Schweregrad aller Fälle lag bei den Konfliktfällen bei 2,5 von 4, bei den Strukturfällen bei 3,3 von 4. Dabei wurden die Fälle in den Städten Wiesbaden, Darmstadt und Offenbach am Main im Durchschnitt einem höheren Schweregrad zugeordnet als die Fälle in den Städten Frankfurt am Main und Kassel.
- Mit rund neun Jahren besaß die Stadt Wiesbaden die höchste Verweildauer, die Stadt Offenbach am Main mit rund 4,5 Jahren die niedrigste. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass hier ein Direktvergleich der Daten keine weiteren Rückschlüsse auf die Steuerungsqualität des Jugendamtes zulässt.<sup>108</sup> Aussagekräftiger ist das Verhältnis der Verweildauern zwischen Struktur- und Konfliktfällen sowie hinsichtlich der einzelnen Schweregrade innerhalb einer Stadt.
- Insgesamt wurden 17 Prozent aller gesichteten Fälle als potenziell veränderbar eingestuft. Strukturfälle, insbesondere solche mit einem Schweregrad von 3,5 und mehr, gelten als faktisch nicht beeinflussbar. Diese Art von Fällen stellen klassische Aufgaben der Jugendhilfe dar.<sup>109</sup> Bei Konfliktfällen indes bestanden bei einem deutlich höheren Anteil aller Fälle (in allen geprüften Städten) Optimierungspotenziale. Diese bezogen sich allen voran auf den Bereich der komplexen ambulanten Fälle, also der Fälle, welche bei Falleingang über einen Schweregrad von eins bis drei verfügten, sich aber im Laufe der Zeit so lange verschlechterten bis eine Herausnahme erforderlich war. Hier wurde im Rahmen der Fallaktenanalyse die Frage gestellt, ob / inwiefern eine strukturelle Veränderung im Hilfesystem einen positiveren Fallverlauf hätte bedingen können (Vermeidung, Verzögerung einer stationären Unterbringung oder erfolgreichere Rückführung)

Folgende Werte wurden in der Stadt Wiesbaden erhoben:

Fallaktenauswertung nach Anlass der Hilfe in der Stadt Wiesbaden				
Anlass der Hilfe	Mittelwert des Schweregrads	Durchschnittliche Dauer des Falls in Jahren	Zahl Fälle insgesamt	Prozentualer Anteil Fälle mit Möglichkeiten der Angebotsoptimierung
Konfliktfall	2,77	8,89	26	38%
Strukturfall	3,46	9,14	74	0%
Gesamtergebnis	3,28	9,07	100	10%

Quelle: Eigene Berechnung

#### Ansicht 79: Fallaktenauswertung nach Anlass der Hilfe in der Stadt Wiesbaden

Gegliedert nach Schweregraden stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

<sup>108</sup> In einigen Städten war die Akte oftmals mit dem Scheidungsverfahren im Familiengericht angelegt (dann mehrere Jahre kein Handlungserfordernis, dann erneute Meldung, Beratungsgespräch und Erziehungshilfe). In anderen Städten begann die Akte erst direkt mit dem Beratungsgespräch.

<sup>109</sup> Der hohe Wert von 50 Prozent bei Strukturfällen des Schweregrades eins ergibt sich aus der geringen Zahl an vier gesichteten Fällen insgesamt.

Fallaktenauswertung nach Schweregrad bei Aktenkundigkeit in der Stadt Wiesbaden		
Schweregrad bei Aktenkundigkeit	Durchschnittliche Dauer des Falls in Jahren	Zahl Fälle insgesamt
1	-	0
2	9,73	16
3	8,73	40
4	9,11	44
Gesamtergebnis	9,07	100

Quelle: Eigene Berechnung

#### Ansicht 80: Fallaktenauswertung nach Schweregrad bei Aktenkundigkeit in der Stadt Wiesbaden

In Wiesbaden wurden 10 Prozent aller gesichteten Fälle als veränderbar eingestuft, darunter keine Strukturfälle sondern lediglich Konfliktfälle. Hinsichtlich des Verfahrens der Stadt bei Konfliktfällen wurden in 10 Fällen Möglichkeiten eines erfolgreicherer Hilfeverlaufs durch Veränderung identifiziert, darunter je fünf Fälle auf den Schweregradstufen zwei und drei. Dies ist dahingehend auffällig, dass der Fall sich erst im Hilfeverlauf zu einem Fall der Stufe vier entwickelt hat, was eine Herausnahme erforderlich machte. In den wenigen, gleichwohl noch optimierbaren Fällen lag der Schlüssel in der Falleingangsphase. Durch die lange Falleingangsphase lernte das Amt für Soziale Arbeit in Wiesbaden die jungen Menschen und ihre Familien besser kennen, was zum einen die Passgenauigkeit der Hilfen erhöhte. Zum anderen aber wurde auf schleichende Fallverschlechterungen lange Zeit noch mit Beratungsangeboten reagiert, was zu Beratungsprozessen von bis zu zwei Jahren führte. Hierdurch kam es in Einzelfällen zur Verschleppung von Problemlagen, die durch eine noch fachlichere Beurteilung gegebenenfalls besser hätten gesteuert werden können.

Mit ihrem Wert stellt die Stadt Wiesbaden gemeinsam mit der Stadt Offenbach am Main den Bestwert dar. In allen geprüften Städten bestand im Bereich der komplexen ambulanten Fälle ein Optimierungspotenzial (vor allem Konfliktfälle der Schweregrade zwei und drei). Dies stellt eine klassische Herausforderung bei der Angebotsplanung im Bereich der Konfliktfälle mittleren Schweregrades dar, die sich vor allem aus einer Kombination von Fall- und Angebotssteuerung angehen lässt. Insgesamt waren die tatsächlichen Möglichkeiten der Stadt Wiesbaden, weitere Verbesserungsmöglichkeiten herbei zu führen stark begrenzt, wir empfehlen ihr jedoch gleichwohl, bei Konfliktfällen mittleren Schweregrades weiterhin eine besonders enge, fachliche Diagnostik durchzuführen (Fallsteuerung) und, sofern es die Angebotslage erlaubt, erfahrenen Fachkräften den Vorrang zu geben (Angebotssteuerung). Da hiermit im Einzelfall höhere Fachleistungsstundensätze verbunden sein können, ist eine kurzfristige Überprüfung zu empfehlen.

#### Fachlicher Exkurs: Skizzierung eines Wirkungscontrollings

Die Fallaktenanalyse zeigte, dass eine Auswertung von Falldaten nach den Merkmalen Zielerreichungsgrad, Verweildauer oder Schweregrad wertvolle Erkenntnisse für die Angebotssteuerung generieren kann. Um das bestehende Angebot strukturiert auszuwerten empfehlen wir darüber hinaus die Etablierung eines ganzheitlichen Fachcontrollings. An ein solches Fachcontrolling bestehen aus unserer Sicht folgende wesentliche Anforderungen:

- Sowohl die erzielten Ergebnisse (hier: Zielerreichungsgrade) als auch die durch die Stadt aufgewendeten Transferleistungen für die Hilfen zur Erziehung sollten hinsichtlich der einzelnen Leistungserbringer, Hilfen zur Erziehung, Zielgruppen und Hilfeziele auswertbar sein.
- Die Datenerhebung sollte einfach und so schnell wie möglich sein, sodass ein zusätzlicher Dokumentationsaufwand weitgehend vermieden wird.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir folgende wesentliche Erhebungsmerkmale und auszuwertende Kennzahlen vor (Maximalvariante):

Mögliche wesentliche Erhebungsmerkmale (Erziehungshilfen)		
Merkmalsgruppe	Mögliches Merkmal	Beschreibung
Allgemeine Daten	lfd. Nr.	
	Aktennummer	Bei Familienakten sollte jeder Fall einzeln gekennzeichnet sein durch „xxx_1“, „xxx_2“, „xxx_3“ etc.
	Geleistete Hilfe zur Erziehung	§§ 27-35 SGB VIII
	Name der Hilfe	z.B. AEB (ambulante Einzelbetreuung), SPFH (sozialpädagogische Familienhilfe) etc.
	Versorgung	a) ambulant; b) teilstationär c) stationär
	Anbieter der Leistung SGB VIII	Benennung des Leistungserbringers
Hilfebeginn	Zusteuerer der Hilfe	(a) Jugendlicher selbst, (b) Eltern/ Verwandte, (c) Nachbarschaft/ Freunde, (d) KiTa (wenn ja, welche), (e) Schule (wenn ja, welche), (f) Klinikum, (g) sonst. Jugendhilfeträger z.B. Erziehungsberatungsstelle, Verein etc., (g) sonstige  bei (d) KiTa, bei Schule, oder bei sonst. Träger: Welche? Bitte angeben.
	Zielgruppe	kategorisieren nach örtlichem Zielgruppenraster <sup>110</sup>
	Anlass der Hilfe	Angabe, ob es sich um einen Konflikt- oder Strukturfall handelt
	Schweregrad	Skala von 1 bis 4 <sup>111</sup>

110 Vorschlag eines örtlichen Zielgruppenrasters:

1. Konfliktthemen
2. Pubertät
  - 2.1. Mangelnde aber zu behebende Erziehungsprobleme
  - 2.2. Familiäre Probleme
3. Strukturthemen
  - 3.1. Gefahr für Leben und psychische Gesundheit
  - 3.2. Gewalt/ Missbrauch
  - 3.3. Vernachlässigung
4. Integration
  - 4.1. Seelische Behinderung
  - 4.2. Schulische Desintegration
  - 4.3. Kita

111 Mögliche Strukturierung auf einer Skala von 1 bis 4:

- 1 = Es besteht ein erzieherischer Beratungsbedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten.
- 2 = Es besteht ein strukturierender erzieherischer Bedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten ggf. mit aufsuchenden Anteilen.
- 3 = Die psychosoziale Entwicklung des Kindes / Jugendlichen ist gefährdet.
- 4 = Es besteht das Risiko einer Kindeswohlgefährdung oder eine Kindeswohlgefährdung liegt vor.



Mögliche wesentliche Erhebungsmerkmale (Erziehungshilfen)		
Merkmalsgruppe	Mögliches Merkmal	Beschreibung
	Hilfeziel	kategorisieren nach örtlichem Zielraster <sup>112</sup>
Hilfeverlauf	Hilfebeginn	tt.mm.yyyy
	Hilfebeendigung	tt.mm.yyyy
	Zahl insgesamt geleisteter Fachleistungsstunden (ambulant) beziehungsweise Zahl geleisteter Betreuungstage (stationär)	
	Fachleistungsstundensatz (ambulant) beziehungsweise Kosten je Betreuungstag (stationär)	
Hilfebeendigung	Grund für Beendigung	(a) reguläre Beendigung der Hilfe beziehungsweise Altersgrenze erreicht; (b) Hilfeabbruch; (c) sonstiges
	(ggf. tendenzieller) Grund für Hilfeabbruch	(a) unzureichende Kooperation des Trägers; (b) unzureichende Kooperation des Jugendlichen, (c) sonstiges
Evaluation	Grad der Zielerreichung (Schätzwert)	Einschätzung durch Jugendamt: Skala von 1 (nicht erreicht) bis 5 (vollständig erreicht)
	Weitere Anmerkungen	Weitere Anmerkungen (sofern erforderlich)

Quelle: Eigene Darstellung

#### Ansicht 81: Mögliche wesentliche Erhebungsmerkmale (Erziehungshilfen)

Hierauf aufsetzend können folgende Kennzahlen ausgewertet werden:

- 112 Vorschlag eines örtlichen Zielrasters:
- A. Orientierung/Kontrolle  
Menschen suchen nach Orientierung und der Möglichkeit ihr Leben kontrollieren zu können. Störungen in dieser Dimension führen zu Konflikten in Gesellschaft, wie z.B. Familie und Schule. Viele Probleme in diesem Bereich sind Themen der Jugendhilfe:
    - Aa. Thema der Konflikte in Familie und unzureichende Steuerung durch Erwachsene sowie der Teilhabe an der Gesellschaft
    - Ab. Entwicklungsbedingte Themen – Pubertät
    - Ac. Mangelnde Erziehungsfähigkeit – Kompensation
  - B. Beziehung/ Bindung  
Menschen suchen nach Bindung. Manchen Eltern könne dieses nicht leisten, daher muss Gesellschaft diese dauerhaft kompensieren: im Sinne der Subsidiarität sind dieses Familie, Schule, Verein etc.:
    - Ba. Thema der mangelnden Fürsorge, Vernachlässigung, Gewalt und Missbrauch – Suchterkrankung der Eltern und mangelnde Reife (8a)
    - Bb. Adoption – Pflegekinder
    - Bc. Vernachlässigung
    - Bd. Gewalt
  - C. Steuerung von Lust/Unlust  
Menschen müssen Aspekte der Unlust steuern können. Z.B. kurzfristig Anstrengungen zu erfüllen um langfristig befriedigt zu sein. Viele Anforderungen in der Jugendhilfe an Eltern und Kinder scheitern an diesem Punkt:
    - Ca. Thema der Struktur und Integration in eine Leistungsgesellschaft – typisch die freudsche Realitätsprinzip Thematik
    - Cb. Thema der unzureichenden Anforderung durch Eltern
  - D. Selbstwertregulation  
Alle Menschen versuchen Ihren Selbstwert zu regulieren. Hilfe an dieser Stelle muss Momente der Steigerung von Selbstwert enthalten:
    - Da. Thema der mangelnden Integration in Gesellschaft (Schule, Arbeit Familie, Peer) häufig körperliche und psychische Themen
    - Db. Unzureichende elterliche Begleitung

Mögliche wesentliche Kennzahlen (Erziehungshilfen)		
Kennzahlengruppe	Kennzahl	Berechnung
Auswertung der Zusteuerer	Anteil Eigenzusteu- erungen	Anteil aller Fälle, die ein Träger sich selbst zu gesteuert hat, an allen Fällen des Trägers
	Verteilung der Zusteue- rung	Darstellung der Zahl der zugesteuerten Fälle je Zusteuerer
Auswertung nach Trägern	Zielerreichungsgrad je Träger	Durchschnittlicher Zielerreichungsgrad je Träger ggf. gegliedert nach Zielgrup- pen, Hilfezielen, Struktur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Fallkosten je Träger	Durchschnittliche Fallkosten je Träger ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Hilfezie- len, Struktur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Verweildauer je Träger	Verweildauer in Tagen je Träger ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Hilfezielen, Struktur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Beendigungsgründe je Träger	Beendigungsgründe je Träger ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Hilfezielen, Struk- tur-/Konfliktfällen und Härtegraden
Auswertung nach Zielgruppen	Zielerreichungsgrad je Zielgruppe	Durchschnittlicher Zielerreichungsgrad je Zielgruppe, ggf. gegliedert nach Hilfe- zielen, Struktur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Fallkosten je Zielgrup- pe	Durchschnittliche Fallkosten je Zielgruppe, ggf. gegliedert nach Hilfezielen, Struk- tur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Verweildauer je Ziel- gruppe	Verweildauer in Tagen je Zielgruppe, ggf. gegliedert nach Hilfezielen, Struktur- /Konfliktfällen und Härtegraden
	Beendigungsgründe je Zielgruppe	Beendigungsgründe je Zielgruppe, ggf. gegliedert nach Hilfezielen, Struktur-/ Konfliktfällen und Härtegraden
Auswertung nach Hilfezielen	Zielerreichungsgrad je Hilfeziel	Durchschnittlicher Zielerreichungsgrad je Hilfeziel, ggf. gegliedert nach Zielgrup- pen, Struktur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Fallkosten je Hilfeziel	Durchschnittliche Fallkosten je Hilfeziel, ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Struk- tur-/Konfliktfällen und Härtegraden
	Verweildauer je Hilfe- ziel	Verweildauer in Tagen je Hilfeziel, ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Struktur-/ Konfliktfällen und Härtegraden
	Beendigungsgründe je Hilfeziel	Beendigungsgründe je Hilfeziel, ggf. gegliedert nach Zielgruppen, Struktur-/ Konfliktfällen und Härtegraden
Auswertung nach Zielerreichungsgrad	Merkmale für alle Fälle mit einem Zielerrei- chungsgrad der Stufe 1, 2, 3 und 4	Darstellung der Merkmale der Fälle mit niedrigen und hohen Zielerreichungsgra- den
Auswertung nach Fallkosten (alternativ: Verweildauer)	Merkmale für alle Fälle mit im ersten, zweiten, dritten und vierten Quartil der Fallkos- ten <sup>113</sup>	Darstellung der Merkmale der Fälle mit niedrigen und hohen Fallkosten

Quelle: Eigene Darstellung

#### Ansicht 82: Mögliche wesentliche Kennzahlen (Erziehungshilfen)

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den hier durch das Fachcontrolling generierten Aussagen um Datenwerte handelte, die Ansatzpunkte für weitere Optimierungen liefern können. So sollten diese nicht isoliert als Erfolgs- oder Misserfolgsbeleg gewertet werden, sondern im Jugendamt intern interpretiert und mit den Leistungserbringern, zum Beispiel im Rahmen eines Qualitätsdialogs oder von Kostensatzverhandlungen, berücksichtigt werden.

<sup>113</sup> Ausgewertet werden Quartil 1 „Die 25 Prozent aller Fälle mit den niedrigsten Fallkosten“, Quartil 2 „Die Fälle, deren Fallkosten, die zwischen dem ersten Quartil und dem Median liegen“, Quartil 3 „Die Fälle, deren Fallkosten, die zwischen dem Median und dem vierten Quartil liegen“, Quartil 4 „Die 25 Prozent aller Fälle mit den höchsten Fallkosten“.

## 8.2.7 Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale im Aufgabenbereich Erziehungshilfen

### Zusammenfassende Darstellung

Grundlagen der Vergleichenden Prüfung der Erziehungshilfen waren

- Vergleiche der Transferleistungen und Fallzahlen, die bei den städtischen Jugendämtern einzeln erhoben wurden,
- Vergleiche der Leistungsvereinbarungen der Jugendämter mit örtlichen Leistungserbringern / Einrichtungen sowie
- eine Fallaktensichtung von insgesamt 505 Fällen (100 bis 103 je Jugendamt).

Der Vergleich der Transferleistungen je Jugendeinwohner zeigte erhebliche Unterschiede zwischen den Jugendämtern. So lag die Stadt Frankfurt am Main im Jahr 2014 mit 963 € je Jugendeinwohner 63 Prozent über der Stadt Darmstadt (591 € je Jugendeinwohner).

Die unterschiedliche Sozialraumlage scheidet als alleinige Ursache für diese Unterschiede unserer Auffassung nach aus. Die Stadt Offenbach am Main verfügte beispielsweise über eine hohe sozialräumliche Belastung, ihre Transferaufwendungen je Jugendeinwohner waren jedoch mit 648 € je Jugendeinwohner nach der Stadt Darmstadt die niedrigsten. Infolgedessen rückte das interne Verwaltungshandeln der Jugendämter, also die Steuerung der Erziehungshilfen als Erklärungsansatz in den Vordergrund.

Die Höhe der Aufwendungen für Erziehungshilfen ergibt sich aus der Multiplikation der Anzahl der Fälle mit einem Vergütungssatz (Preis je Stunde oder je Betreuungstag) und der Verweildauer eines Falls im Hilfebezug.<sup>114</sup> Alle Bestandteile dieser Berechnung sind – wenn auch in unterschiedlichem Maße – durch die Jugendämter beeinflussbar (siehe Kapitel 8.2.1, Seite 86 ff.).

Die in den Städten mit den Einrichtungen verhandelten Vergütungssätze wurden modellhaft auf die Richtwerte der Anlage 6 zur Hessischen Rahmenvereinbarung umgerechnet. Allein Unterschiede bei der mit den Einrichtungen vereinbarten Jahresarbeitszeit bedingten preisliche Differenzen von 30 bis 40 Prozent (Schätzwert).<sup>115</sup> Im Ergebnis der Modellrechnung lag nur die Stadt Wiesbaden innerhalb der zu erwartenden Bandbreite. Der auf Basis der hessischen Richtwerte ermittelte Kostensatz unterschritt die Werte der Städte Frankfurt am Main, Darmstadt und Kassel indes um 29, 8 respektive 7 Prozent (siehe Kapitel 8.2.5, Seite 99 ff.).<sup>116</sup>

In den Städten Wiesbaden und Offenbach am Main wurde innerhalb der Fallaktensichtung rund jeder zehnte Fall als optimierbar eingestuft, in Darmstadt jeder siebte, in Frankfurt am Main und Kassel indes jeder vierte. Ursache der unterschiedlichen Einstufung war eine strukturelle Angebotsknappheit im Bereich der komplexen ambulanten Hilfen. So verfügten die Städte mit einem hohen Anteil veränderbarer Hilfen durchaus über Angebote für Hilfen für weniger schwere Fälle, bei denen beispielsweise eine Beratungsleistung ausreichte, als auch über Angebote für besonders schwere Fälle (Heimerziehung). Mittelschwere Fälle, bei denen eine Beratungsleistung oder eine klassische aufsuchende Hilfe (SPFH) nicht ausreichend sind, eine Heimerziehung aber eine Überkompensation darstellen würde, konnten weniger gut versorgt werden. Ein Teil dieser Fälle entwickelte sich aufgrund dieses Versorgungseingpasses zu stationären Hilfen (siehe Kapitel 8.2.6, Seite 106 ff.).

### Ergebnisverbesserungspotenziale

Der direkte Vergleich der Aufwendungen der Jugendhilfe zwischen den Großstädten unterliegt aufgrund der Heterogenität der Datenerfassung stets Einschränkungen. Vor diesem Hintergrund werden im Rah-

---

<sup>114</sup> Hierbei handelt es sich um eine stark vereinfachte Darstellung, die lediglich die Grundlogik der Zusammensetzung der Transferleistungen ausdrücken soll.

<sup>115</sup> Herleitung des Schätzwertes: Bei Gesamtpersonalaufwendungen von 80.000 € (inklusive Sachaufwendungen und Overhead) und einer zwischen dem öffentlichen Jugendhilfeträger und der Einrichtung vereinbarten Jahresarbeitszeit von 1.340 Stunden je Fachkraft (Vollzeitstelle), ergibt sich ein Fachleistungsstundensatz von 60 €. Bei einer Jahresarbeitszeit von 990 h steigt dieser auf 81 €. Dies entspricht der in den Städten vorgefundenen Bandbreite.

<sup>116</sup> Durch die Stadt Offenbach am Main wurden keine Kalkulationen eingereicht. Hier konnte kein Kostensatzvergleich stattfinden.

men der Vergleichenden Prüfung keine Rückschlüsse aus der ausschließlichen Betrachtung der Haushaltsdaten gezogen.

Als Grundlage für Ergebnisverbesserungen werden stattdessen

- für die ambulanten Hilfen die Ergebnisse aus der Analyse der Kostensatzsteuerung herangezogen und
- für die stationären Hilfen die Ergebnisse aus der Analyse der Angebotssteuerung.

Weitere Ergebnisverbesserungen aufgrund von nicht in diesem Bericht genannten Steuerungsleistungen sind auch unabhängig von der nachfolgenden Berechnung möglich.

### **Ergebnisverbesserungen für die ambulanten Hilfen**

Die Kostensatzsteuerung der Stadt Wiesbaden bewerten wir als sachgerecht. Ergebnisverbesserungspotenziale wurden nicht ermittelt.

### **Ergebnisverbesserungen für die stationären Hilfen**

Die Ergebnisverbesserungen für die stationären Hilfen wurden auf Basis der Ergebnisse der Fallaktenanalyse ermittelt. Je Stadt wurde ein Prozentsatz gegebenenfalls veränderbarer Fälle ermittelt. Wie im Kapitel 8.2.6 erläutert wurde nach Veränderungsmöglichkeiten struktureller Art im Hilfesystem gesucht. Mit 10, respektive 11 Prozent verfügten die Städte Offenbach am Main und Wiesbaden über den niedrigsten Anteil potenziell veränderbarer Fälle (darunter auch Einzelfälle, die sich nicht immer auf strukturelle Angebotsengpässe zurückführen ließen). Vor diesem Hintergrund wurde der Wert der Stadt Offenbach am Main als Zielwert für die übrigen Städte herangezogen.

Somit wurde für die Stadt Wiesbaden kein Potenzial zur Ergebnisverbesserung ermittelt.

### **Zusammenfassung**

Für die Stadt Wiesbaden lassen sich im Ergebnis der im Rahmen der Vergleichenden Prüfung durchgeführten Betrachtung keine weiteren Ergebnisverbesserungen ableiten.

Ergebnisverbesserungspotenziale Hilfen zur Erziehung			
Konsolidierungsbereich	Handlungsbedarf	Ergebnisverbesserungspotenzial	Weitergehende Informationen
Zugangssteuerung	Gering	k.A.	Kapitel 8.2.3
Fallsteuerung	Gering	k.A.	Kapitel 8.2.4
Kostensatzsteuerung	Gering	k.A.	Kapitel 8.2.5
Angebotssteuerung	Gering	k.A.	Kapitel 8.2.6
Summe der ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale		k.A.	

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 83: Ergebnisverbesserungspotenziale Hilfen zur Erziehung

### 8.3 Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege

Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung (§ 25 Absatz 1 HKJGB<sup>117</sup>). In ihnen können sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 Absatz 1 SGB VIII<sup>118</sup>).

Als Tageseinrichtungen für Kinder gelten gemäß § 25 Absatz 2 HKJGB<sup>119</sup> insbesondere

- Kinderkrippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
- Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
- Kinderhorte für Kinder im Schulalter,
- altersübergreifende Tageseinrichtungen für Kinder.

Sie können von öffentlichen, freigemeinnützigen oder sonstigen geeigneten Trägern betrieben werden (§ 25 Absatz 3 HKJGB<sup>120</sup>).

Um eine einheitliche Darstellung und Vergleichbarkeit der Großstädte untereinander zu gewährleisten, wurden zur Erhebung von Angaben zu der Zahl der Tageseinrichtungen, der belegten Plätze sowie der durchschnittlichen Betreuungszeiten insbesondere die Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes hinzugezogen.

Nachfolgende Ansicht stellt den Anteil der Aufwendungen aus der Vorhaltung und Förderung von Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege an den Gesamtaufwendungen der Stadt Wiesbaden auf Grundlage des Jahresabschluss 2014 dar:

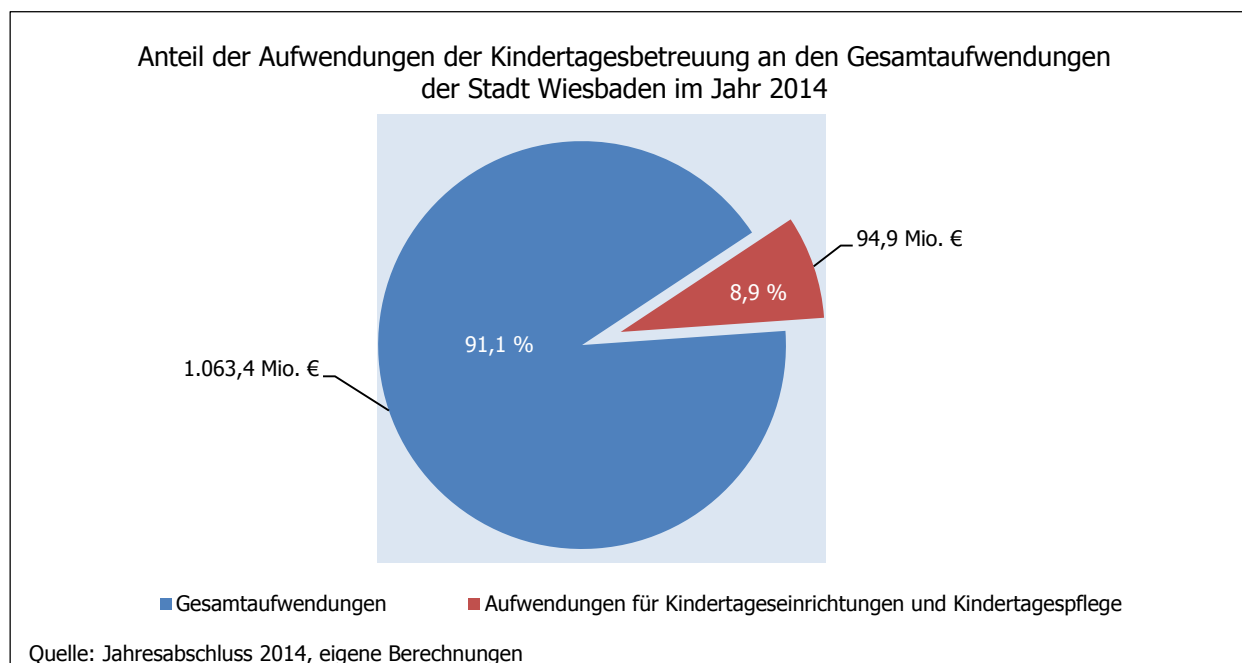
---

117 § 25 HKJGB - Tageseinrichtungen für Kinder  
(1) Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung (Tageseinrichtungen).

118 § 22 SGB VIII - Grundsätze der Förderung  
(1) Tageseinrichtungen sind Einrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden. [...]

119 § 25 HKJGB - Tageseinrichtungen für Kinder  
(2) Tageseinrichtungen für Kinder sind insbesondere  
1. Kinderkrippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,  
2. Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,  
3. Kinderhorte für Kinder im Schulalter,  
4. altersübergreifende Tageseinrichtungen.

120 § 25 HKJGB - Tageseinrichtungen für Kinder  
(3) Tageseinrichtungen können von öffentlichen, freigemeinnützigen oder sonstigen geeigneten Trägern betrieben werden.



Ansicht 84: Anteil der Aufwendungen der Kindertagesbetreuung an den Gesamtaufwendungen der Stadt Wiesbaden im Jahr 2014

Mit einer Höhe von 94,9 Millionen € entsprachen die Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung<sup>121</sup> 8,9 Prozent der Gesamtaufwendungen.

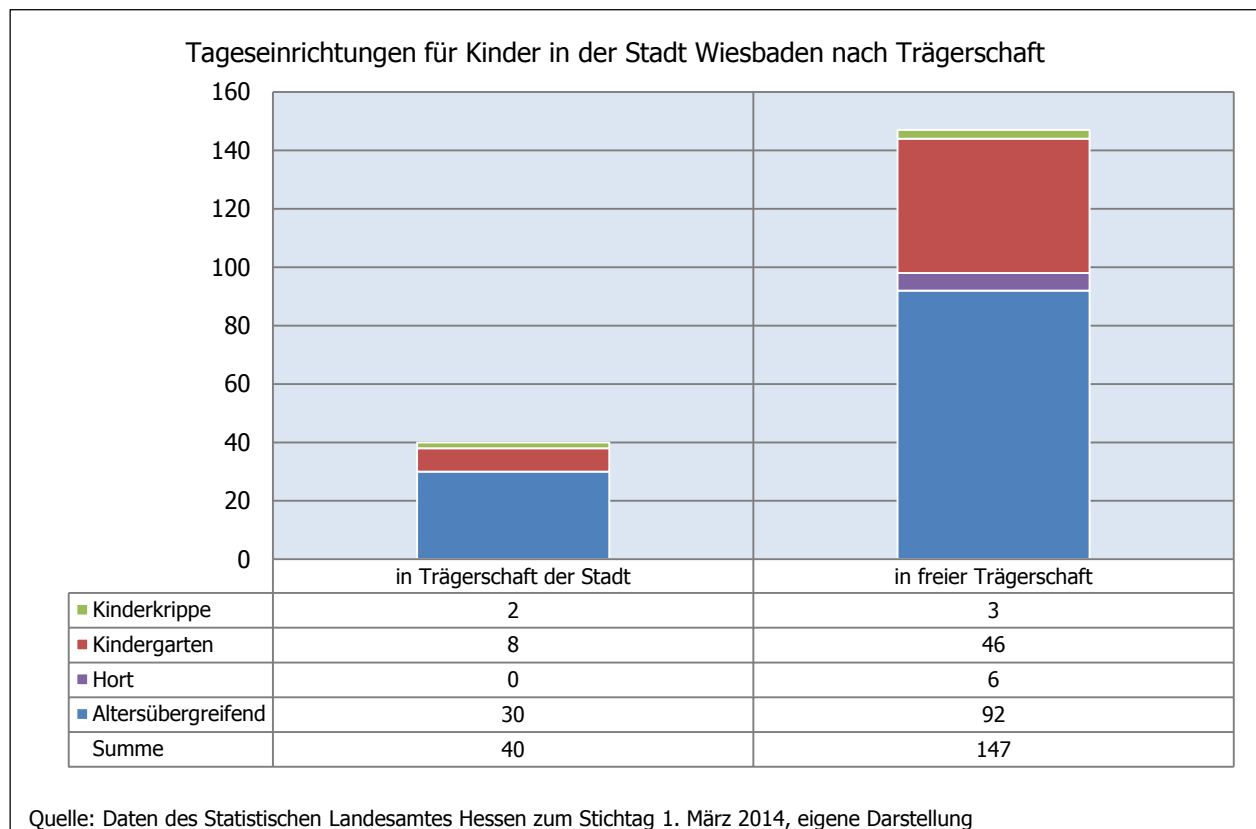
### 8.3.1 Angebotsstruktur der Tageseinrichtungen für Kinder

Zum Stichtag 1. März 2014<sup>122</sup> wurden in der Stadt Wiesbaden 187 Tageseinrichtungen für Kinder betrieben. Davon befanden sich 21 Prozent in Trägerschaft der Stadt und 79 Prozent in freier Trägerschaft (beispielsweise von Vereinen oder der Kirche). Nachfolgende Ansicht stellt die Verteilung der Kindertageseinrichtungen im Jahr 2014 für die verschiedenen Betreuungsformen dar:

---

<sup>121</sup> Als Kindertagesbetreuung wird zusammenfassend die Betreuung in Tageseinrichtungen für Kinder und der Kindertagespflege bezeichnet.

<sup>122</sup> Um eine einheitliche Darstellung im Rahmen der Vergleichenden Prüfung zu gewährleisten, wurde eine Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes angefordert. Diese basiert auf Teil III der Kinder- und Jugendhilfestatistik „Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ mit Stichtag zum 1. März 2014.



Ansicht 85: Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Wiesbaden nach Trägerschaft

Die überwiegende Zahl der Einrichtungen, sowohl in städtischer als auch freier Trägerschaft, boten eine altersübergreifende Betreuung an. Bei den Einrichtungen in freier Trägerschaft gab es 3 Kinderkrippen, 46 Kindergärten und 6 Horte, während die städtischen Einrichtungen 2 Kinderkrippen und 8 Kindergärten umfassten. In den städtischen Einrichtungen wurden Hortkinder ausschließlich in altersübergreifenden Einrichtungen betreut.



Die Zahl der betreuten Kinder verteilte sich wie folgt auf die drei Betreuungsformen:

Belegte Plätze nach Betreuungsform im Jahr 2014						
Anzahl der belegten Plätze insgesamt		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kinderkrippe		1.164	7.057	1.277	747	2.144
davon in städtischer Trägerschaft	Absolut	65	786	228	86	581
	in %	6%	11%	18%	12%	27%
Kindergarten		4.529	22.074	5.453	3.926	8.844
davon in städtischer Trägerschaft	Absolut	1.165	6.533	2.084	2.076	2.763
	in %	26%	30%	38%	53%	31%
Hort		1.174	9.551	2.435	1.177	1.558
davon in städtischer Trägerschaft	Absolut	622	5.167	1.407	948	486
	in %	53%	54%	58%	81%	31%
Insgesamt		6.867	38.682	9.165	5.850	12.546
davon in städtischer Trägerschaft	Absolut	1.852	12.486	3.719	3.110	3.830
	in %	27%	32%	41%	53%	31%

Legende:  = Maximum,  = Minimum

Anmerkung: In den Auswertungen des Statistischen Landesamtes wurden die belegten Plätze auf die jeweiligen Betreuungsformen (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) aufgeteilt. Für die belegten Plätze fand keine Darstellung der Plätze in altersübergreifenden Gruppen statt.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Erhebungen; Stand: 1. März 2014

#### Ansicht 86: Belegte Plätze nach Betreuungsform im Jahr 2014

In Wiesbaden waren 27 Prozent der belegten Krippenplätze, 31 Prozent der Kindergartenplätze und 31 Prozent der Hortplätze den städtischen Einrichtungen zuzuordnen. Die Stadt Wiesbaden wies von allen Großstädten den höchsten Anteil an Krippenplätzen und den niedrigsten Anteil an Hortplätzen in städtischen Einrichtungen auf.

#### Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Die getroffene Aussage, dass die Stadt Wiesbaden von allen Großstädten den höchsten Anteil an Krippenplätzen und den niedrigsten Anteil an Hortplätzen in städtischen Einrichtungen aufwies, dokumentiert die ausgewogene Verteilung der Betreuungsformen über Stadt und freie Träger. Es ist ein Zeichen von Zukunftsfähigkeit der städtischen Einrichtungen, dass sie vom Aufbau der zusätzlichen Krippenangebote gemäß ihrem Trägeranteil im Elementarbereich partizipieren.“

Mit Ausnahme der Stadt Offenbach am Main waren in den Großstädten nur 27 Prozent bis 41 Prozent aller belegten Plätze in städtischen Einrichtungen vorzufinden. In der Stadt Offenbach am Main waren insbesondere durch die starke Stellung der städtischen Kindergärten und Horte insgesamt 53 Prozent aller belegten Plätze den eigenen Einrichtungen zuzurechnen. Der höchste Anteil belegter Plätze in städtischen Einrichtungen entfiel auf Horte. Die wenigsten belegten Plätze in städtischen Einrichtungen bestanden im Krippenbereich.

Die Struktur der erhobenen Daten ließ eine vergleichbare Darstellung der Auslastungsquoten, das heißt dem Anteil der belegten Plätze an den genehmigten Plätzen nach Betriebserlaubnis, nicht zu. Die differenzierte Darstellung der genehmigten Plätze nach Betreuungsformen war für die Stadt Wiesbaden nicht auswertbar.

Die Stadt Wiesbaden erstellte für die angebotenen Betreuungsformen keine standardisierten Auslastungsstatistiken. Die Steuerung der Belegung bzw. Auslastung der Kindertageseinrichtungen erfolgte in der Stadt Wiesbaden über die so genannte Platzberatungsstelle (Zentrale Meldebörse). Für diese melden die Einrichtungen in städtischer und freier Trägerschaft die Anzahl ihrer freien Plätze. Dies war in den Leis-

tungs- und Qualitätsvereinbarungen der Stadt Wiesbaden festgeschrieben, die für alle Einrichtungen in der Stadt galten. Die Informationen wurden durch Mitarbeiter der Stadt Wiesbaden in einer Text-Datei zusammengeführt, einrichtungsspezifisch dargestellt und monatlich auf der Website der Stadt aktualisiert. Die Platzberatungsstelle dient als zentrale Anlaufstelle für Eltern und war darüber hinaus wesentliche Steuerungsgrundlage für die Stadt.

Die Städte Kassel, Frankfurt am Main und Offenbach am Main erstellten unterjährige Auslastungsstatistiken. Die Stadt Wiesbaden hingegen steuerte die Auslastung ihrer Tageseinrichtungen für Kinder über die Anzahl der freien Plätze. In der Stadt Darmstadt wurden keine Auslastungsstatistiken erstellt.

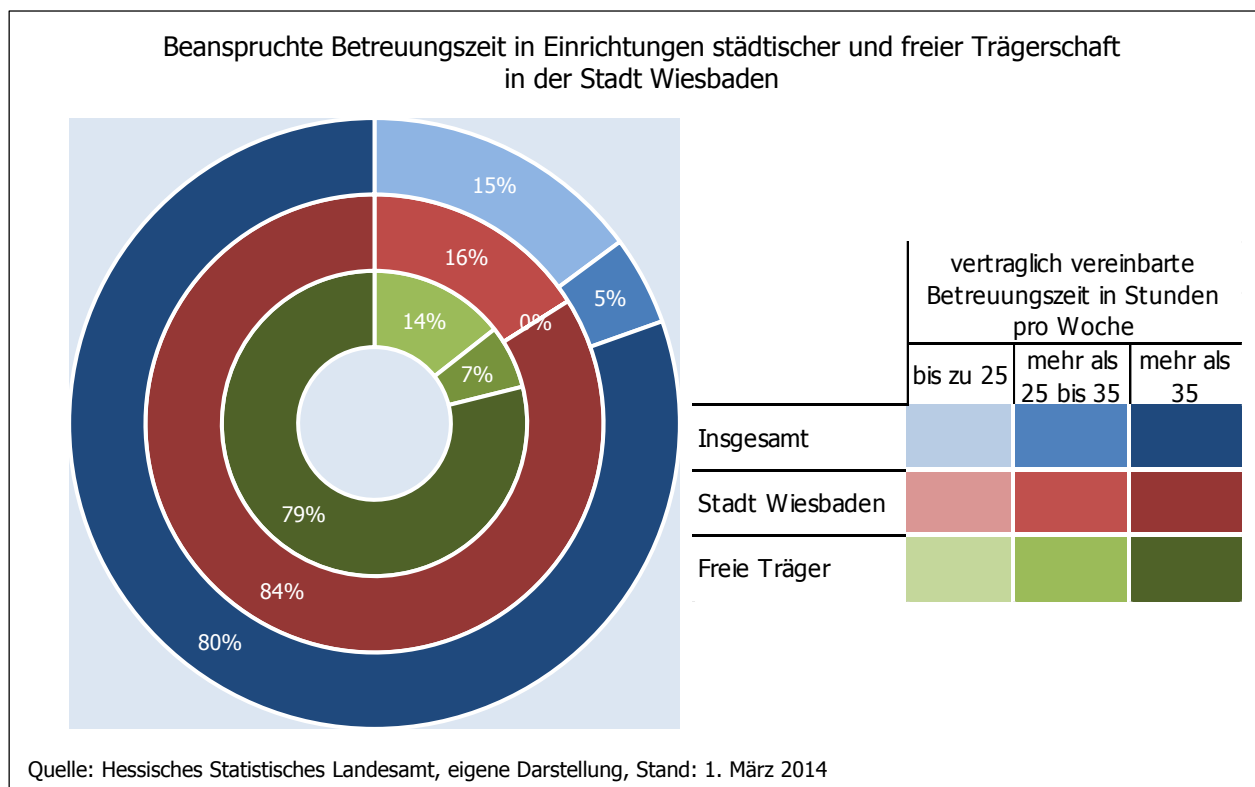
In der Stadt Wiesbaden wurde keine spezielle Software zur Datenbereitstellung und Auswertung der Belegungsdaten der Kindertageseinrichtungen eingesetzt. Einmal jährlich legten die Einrichtungen eine Belegungsmeldung vor. Diese Daten waren Teil der Prüfung der Leistungserbringung und wurden in standardisierten Meldebögen von allen Einrichtungen an die Stadt gemeldet und in einer zentralen Datei eingepflegt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Implementierung einer Verwaltungssoftware zu prüfen, um eine standardisierte Auswertung zu jedem Zeitpunkt tätigen zu können. Die Software sollte eine Schnittstelle zur papierlosen Übertragung der einrichtungsspezifischen Daten beinhalten. Eine zeitaufwendige und fehleranfällige Datenübertragung könnte damit vermieden werden.

Im Nachgang der örtlichen Erhebungen teilte die Stadt mit, dass im Dezember 2015 ein Projekt zusammen mit dem Anbieter der bereits vorhandenen Verwaltungssoftware gestartet wurde. Das Projekt hatte nach Angaben der Stadt das Ziel, durch eine Erweiterung um entsprechende Module auch die unterjährige Belegung und Auslastung der Tageseinrichtungen für Kinder auswerten zu können.

### 8.3.2 Service und Elternbeiträge

Die Dauer der in Anspruch genommenen Betreuungszeiten war in den Städten unterschiedlich stark ausgeprägt. Nachfolgende Ansicht stellt die vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten in drei Zeitintervallen für die Einrichtungen in der Stadt Wiesbaden dar:



Ansicht 87: Beanspruchte Betreuungszeit in Einrichtungen städtischer und freier Trägerschaft in der Stadt Wiesbaden

Der Großteil (80 Prozent) der in Wiesbaden betreuten Kinder in Tageseinrichtungen wies eine Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden je Woche aus. Eine Betreuungszeit von bis zu 25 Stunden bestand bei 15 Prozent aller Kinder, das mittlere Zeitintervall stellte einen Anteil von 5 Prozent dar. Diese Verteilung konnte sowohl für die städtischen als auch freien Einrichtungen festgestellt werden. In den städtischen Einrichtungen wurde eine wöchentliche Betreuungszeit im mittleren Zeitintervall (mehr als 25 bis 35 Stunden je Woche) nicht angeboten.

Insgesamt wurden zwischen 47 Prozent und 80 Prozent der Kinder länger als 35 Stunden je Woche in einer Einrichtung betreut. Der mit Abstand größte Anteil an belegten Plätzen mit einer Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden je Woche konnte bei der Stadt Wiesbaden festgestellt werden. Hingegen war in der Stadt Kassel eine andersartige Verteilung festzustellen<sup>123</sup>. Den längsten Betreuungszeitraum mit mehr als 35 Stunden je Woche nahmen 47 Prozent der betreuten Kinder in Anspruch, während für die kleineren Betreuungszeiträume mit 27 bzw. 26 Prozent eine ähnliche Verteilung bestand.

Für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen können gemäß § 90 Absatz 1 SGB VIII<sup>124</sup> i.V.m. § 31 HKJGB<sup>125</sup> Elternbeiträge festgesetzt werden. Die von der Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 erhobenen Elternbeiträge werden für folgende definierte Betreuungszeiten vergleichend dargestellt:

- Betreuungszeit 1: halbtags (ohne Betreuung während der Mittagszeit)
- Betreuungszeit 2: teiltags (inklusive einer Betreuung über die Mittagszeit)
- Betreuungszeit 3: ganztags (inklusive einer Betreuung über die Mittagszeit)

Im Rahmen der vergleichenden Prüfung wurden die betrachteten Betreuungszeiten modellhaft und für alle Städte einheitlich im Sinne der Vergleichbarkeit definiert. Die tatsächliche Struktur der Elternbeiträge in der Stadt Wiesbaden wich von dieser Modellbetrachtung ab.

Die drei Leistungen wurden differenziert nach Kindergartenbetreuung für Kinder im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt und Kinderkrippenbetreuung für Kinder unter drei Jahren, betrachtet:

---

123 In der Stadt Kassel betrug der Anteil der Kinder mit einer Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden je Woche weniger als die Hälfte (47 Prozent).

124 § 90 SGB VIII - Pauschalierte Kostenbeteiligung  
(1) Für die Inanspruchnahme von Angeboten  
1. der Jugendarbeit nach § 11,  
2. der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1 und 3 und  
3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24  
können Kostenbeiträge festgesetzt werden. Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. [...]

125 § 31 HKJGB - Teilnahmebeiträge und Kostenbeiträge  
Für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege können Teilnahmebeiträge oder Kostenbeiträge festgesetzt werden. Sie können nach Einkommensgruppen und Zahl der Kinder oder der Familienangehörigen gestaffelt werden.

Struktur der Elternbeiträge <sup>1)</sup> nach Betreuungsangeboten für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich						
		Darmstadt <sup>2)</sup>	Frankfurt am Main	Kassel <sup>2)</sup>	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kinderkrippe	Stundenbasissatz	0,50 €	n.v.	1,25 €	n.v.	n.v.
	halbtags	n.v.	138 €	105 €	122 €	0 €
	teiltags	200 €	158 €	170 €	170 €	n.v.
	ganztags	210 €	198 €	209 €	188 €	250 €
	Spreizung HT/GT	n.v.	70%	50%	65%	n.v.
Kindergarten	Stundenbasissatz	0,50 €	n.v.	1,05 €	n.v.	n.v.
	halbtags	101 €	104 €	88 €	94 €	0 €
	teiltags	185 €	118 €	143 €	191 €	n.v.
	ganztags	238 €	148 €	176 €	206 €	160 €
	Spreizung HT/GT	43%	70%	50%	46%	n.v.
Hort	Stundenbasissatz	0,50 €	n.v.	1,00 €	n.v.	n.v.
	halbtags	n.v.	104 €	75 €	n.v.	n.v.
	teiltags	n.v.	118 €	115 €	109 €	n.v.
	ganztags	171 €	n.v.	155 €	n.v.	160 €
	Spreizung HT/GT	n.v.	n.v.	48%	n.v.	n.v.

n.v.: nicht vorhanden

1) Das Betreuungsangebot „halbtags“ beinhaltet keine Mittagverpflegung. Für die Betreuungsangebote „teiltags“ und „ganztags“ war neben dem Elternbeitrag zusätzlich ein Beitrag für die Mittagverpflegung zu entrichten.

Spreizung HT/GT: Spreizung zwischen den Beiträgen des Halbtags- und des Ganztagsangebots.

2) Für die Städte Darmstadt und Kassel wurden folgende Betreuungszeiten zur Errechnung des Beitragssatzes festgelegt:

- Halbtags: 4 Stunden je Tag
- Teiltags: 6,5 Stunden je Tag
- Ganztags: 8 Stunden je Tag

Quelle: Elternbeitragssatzungen, eigene Erhebungen

#### Ansicht 88: Struktur der Elternbeiträge nach Betreuungsangeboten für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich

Die Stadt Wiesbaden setzte die Elternbeiträge in der „Satzung über die Benutzung der Kindertageseinrichtungen der Landeshauptstadt Wiesbaden“<sup>126</sup> mit Gültigkeit ab 1. Januar 2012 fest. Die Stadt Wiesbaden erhob für die Halbtagsbetreuung in der Kinderkrippe und im Kindergarten für die ersten fünf Stunden ab Beginn der Öffnungszeit keine Elternbeiträge. Wir empfehlen der Stadt die durch die erweiterte Beitragsfreistellung entstehende jährliche Haushaltsbelastung zu ermitteln, um eine transparente und damit sachgerechte Entscheidungsgrundlage für die Stadtverordnetenversammlung, hinsichtlich der Beibehaltung oder Abschaffung des Standards, zu schaffen.

Der zu entrichtende Elternbeitrag für die Ganztagsbetreuung in einer Kinderkrippe der Stadt Wiesbaden war im Vergleich am höchsten. Der Beitrag für die Ganztagsbetreuung im Kindergarten lag im Median der Großstädte. In den Städten Kassel und Darmstadt existierte eine Beitragsstruktur auf Basis von buchbaren Stundensätzen<sup>127</sup>, jedoch bestand in Darmstadt keine Differenzierung zwischen den Stundensätzen der einzelnen Betreuungsformen. In den Städten Frankfurt am Main und Offenbach am Main war eine hohe Spreizung zwischen den Elternbeiträgen für die Halb- und Ganztagsbetreuung in Kinderkrippen er-

<sup>126</sup> Die Satzung wurde am 21. Dezember 2011 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

<sup>127</sup> In der Stadt Darmstadt musste für jede Betreuungsart eine Mindeststundenmenge gebucht werden, die mit einem festen Beitrag belegt wurde. Darüber hinaus konnte dann eine erweiterte Stundenbuchung unter Anwendung der genannten Stundensätze erfolgen.

sichtlich. Darüber hinaus konnte in Frankfurt am Main auch für Kindergärten eine hohe Spreizung festgestellt werden.

Gemäß § 90 Absatz 1 SGB VIII i.V.m. § 31 Absatz 1 HKJGB<sup>128</sup> können Elternbeiträge für die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung festgesetzt werden. Hinsichtlich des Verfahrens zur Ermittlung und Festlegung der Elternbeiträge existieren keine gesetzlichen Vorgaben. Ungeachtet dessen erachten wir eine Beitragskalkulation zum Zweck einer allgemeinen Transparenz über die Kosten kommunaler Einrichtungen als sinnvoll. Hierdurch wird es den Städten ermöglicht, eine Aussage darüber zu treffen, in welcher Höhe die angebotenen Plätze über den Gesamthaushalt finanziert werden. Die Elternbeiträge sollten eine angemessene Beteiligung der Einrichtungsnutzer an den Gesamtaufwendungen sicherstellen. Eine politische Schwerpunksetzung im Bereich der Kindertagesbetreuung erfordert in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung der Haushaltslage.

Die Sozialverwaltung der Stadt Wiesbaden hat angabegemäß im Mai 2015 die Abschaffung des beitragsfreien Halbtagsplatzes als Konsolidierungspotenzial vorgeschlagen. Diesem Vorschlag wurde im Zuge der Verhandlungen zum Haushaltsplan 2016 u. a. durch den Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung im November 2015 sowie die Stadtverordnetenversammlung im Dezember 2015 nicht gefolgt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde überprüft, ob eine dokumentierte Beitragskalkulation vorlag und welche Kriterien und Parameter in diese einbezogen wurden. Die Stadt Wiesbaden setzte die Elternbeiträge mit Wirkung zum 1. Januar 2012 fest. Jedoch existierte keine dokumentierte Elternbeitragskalkulation, bei der der Gesamtaufwand und der angestrebte Kostendeckungsgrad bestimmt wurden. Besonders vor dem Hintergrund jährlich steigender Personalaufwendungen sollten darüber hinaus die Elternbeiträge regelmäßig überprüft und ggf. angepasst werden.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Erstellung einer Kalkulation der Elternbeiträge. Die Stadt sollte dafür einen Deckungsgrad der Gesamtaufwendungen als Orientierungswert für eine Kalkulation festlegen. Darüber hinaus empfehlen wir die regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Elternbeiträge mit Hilfe von regelmäßigen Nachkalkulationen.

### **Drittelregelung**

Die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder wird u.a. durch Elternbeiträge sichergestellt. Dabei vertritt die Überörtliche Prüfung die Auffassung, dass seitens der Städte eine angemessene Kostenbeteiligung von den Einrichtungsnutzern erhoben werden sollte.<sup>129</sup> Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wird eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge in Höhe von einem Drittel<sup>130</sup> der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen als angemessen angesehen.

Nachfolgende Ansicht verdeutlicht das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Grundlage der so genannten „Drittelregelung“:

---

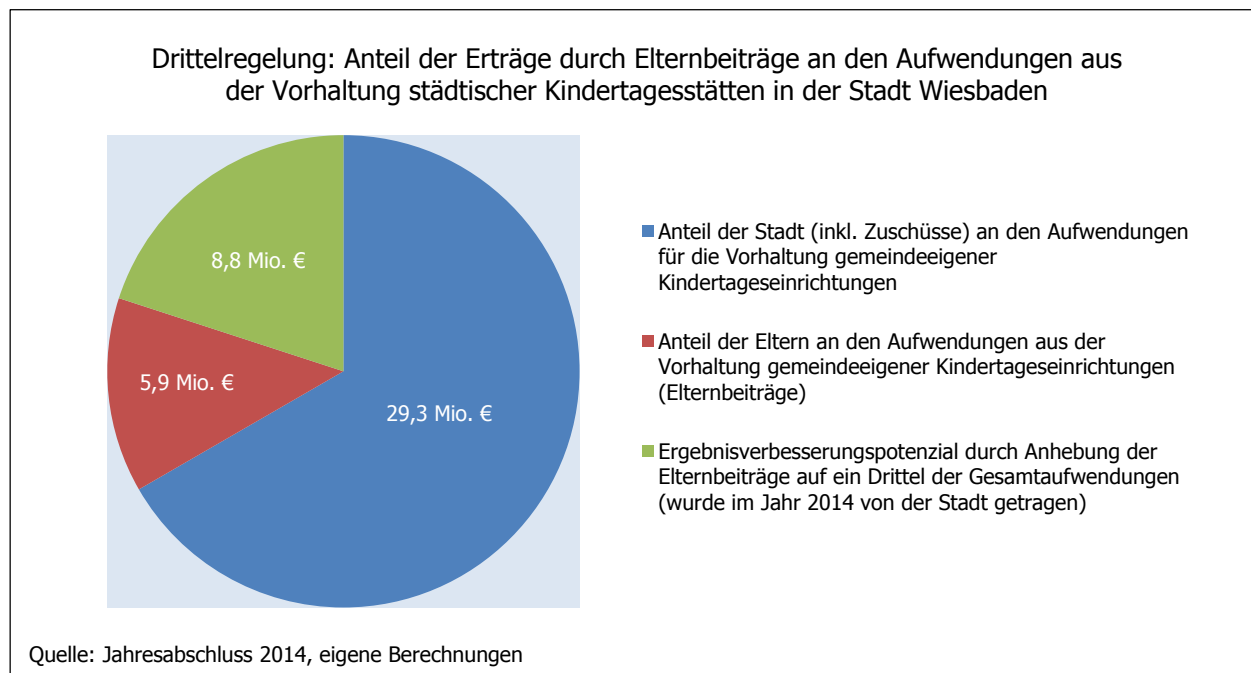
128 Siehe Fußnote 124 und Fußnote 125.

129 Vergleiche Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 19/801, Abschnitt 3.4.3. (Seite 68)

130 Ein Verweis auf das so genannte Elterndrittel findet sich in § 28 HKJGB Absatz 2 wieder.

§ 28 HKJGB - Kostenausgleich

(2) Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind. [...]



Ansicht 89: Drittelregelung: Anteil der Erträge durch Elternbeiträge an den Aufwendungen aus der Vorhaltung städtischer Kindertagesstätten in der Stadt Wiesbaden

Im Jahr 2014 erreichten die Erträge durch Elternbeiträge einen Anteil von 13 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die städtischen Kindertageseinrichtungen. Die Stadt Wiesbaden könnte mit einer Steigerung der Elternbeiträge auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen eine rechnerische Ergebnisverbesserung von 8,8 Millionen € erzielen.

Neben der Anpassung der Elternbeiträge hätte die Stadt Wiesbaden die Möglichkeit, die dargestellte Ergebnisverbesserung über eine Anhebung der Grundsteuer B zu erreichen. Dabei müsste der Hebesatz der Grundsteuer B um 71 Prozentpunkte erhöht werden.

Wir stellten in allen Großstädten ein Ergebnisverbesserungspotenzial bei Betrachtung der Drittelregelungen fest. Die Städte des Vergleichs hätten dieses durch eine Anhebung der Grundsteuer B um 4 Prozentpunkte (Offenbach am Main) bis 72 Prozentpunkte (Darmstadt) realisieren können.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden zudem die durchschnittlich erhobenen Elternbeiträge der freien Träger ermittelt. Nachfolgende Ansicht stellt die Abweichung der Elternbeiträge zwischen städtischen und freien Trägern für die Halb- und Ganztagsbetreuung dar:

Beitragsstruktur der städtischen und freien Träger in der Stadt Wiesbaden						
Betreuungsangebot		städtische Träger		freie Träger	Abweichung	
					absolut	in Prozent
Kinderkrippe	halbtags	0,00 €	<	330,00 €	-330,00 €	n.v.
	ganztags	250,00 €	<	289,50 €	-39,50 €	-16%
Kindergarten	halbtags	0,00 €	<	199,73 €	-199,73 €	n.v.
	ganztags	160,00 €	<	233,12 €	-73,12 €	-46%
Hort	halbtags	n.v.	-	n.v.	n.v.	n.v.
	ganztags	160,00 €	-	n.v.	n.v.	n.v.

n.v.: nicht vorhanden

Anmerkung: Es werden die monatlich zu zahlenden Elternbeiträge ohne die zusätzlich zu entrichtende Pauschale für die Mittagsverpflegung dargestellt. Die in der Tabelle dargestellten Werte wurden rechnerisch für die Kindertagesstätten ermittelt, welche einen entsprechenden abweichenden Beitrag erheben. Die überwiegende Mehrzahl der Kindertagesstätten in freier Trägerschaft orientierte sich an der städtischen Beitragsordnung und gewährte z.B. analog den beitragsfreien Halbtagesplatz in der Kinderkrippe und im Kindergarten.

Nachfolgend wird die Anzahl der Einrichtungen in freier Trägerschaft aufgeführt, die in die Mittelwertberechnung eingegangen ist.

Kinderkrippe: 4 Einrichtungen (halbtags) / 40 Einrichtungen (ganztags)

Kindergarten: 13 Einrichtungen (halbtags) / 43 Einrichtungen (ganztags)

Quelle: Übersicht der Elternbeiträge der freien Träger, eigene Berechnungen

#### Ansicht 90: Beitragsstruktur der städtischen und freien Träger in der Stadt Wiesbaden

In der Stadt Wiesbaden wurden, entgegen der Beitragsfreistellung für Halbtagesplätze durch die Stadt, von einer Minderheit der Einrichtungen in freier Trägerschaft Elternbeiträge erhoben.<sup>131</sup> Die Elternbeiträge für Ganztagsplätze lagen im Vergleich der berechneten Mittelwerte bei diesen Trägern mit abweichenden Elternbeiträgen in der Kinderkrippe um 16 Prozent und im Kindergarten um 46 Prozent über denen der Stadt.

In der Stadt Kassel waren die Elternbeiträge der städtischen Träger überwiegend niedriger als die Elternbeiträge der freien Träger. In den Städten Frankfurt am Main und Offenbach am Main bestanden keine Unterschiede zwischen den Elternbeiträgen in städtischen und freien Einrichtungen. Die verpflichtende Anwendung der städtischen Beitragsordnung war z.B. in den vertraglichen Vereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen festgeschrieben. Der Stadt Darmstadt war eine Auswertung der Elternbeiträge für die freien Träger nicht möglich.

#### Beitragsfreistellung im letzten Kindergartenjahr

Gemäß § 32c HKJGB<sup>132</sup> erhalten Kinder im letzten Kindergartenjahr eine Freistellung vom Elternbeitrag für fünf Stunden je Tag. Eine darüber hinausgehende Betreuungszeit kann anteilig berechnet werden. In

<sup>131</sup> Der kostenfreie Halbtagsplatz wurde nach Angaben der Stadt in städtischen Einrichtungen sowie in den Einrichtungen in freier Trägerschaft angeboten, die durch einen Leistungsvertrag finanziert waren. Für die pauschalfinanzierten Träger galt diese Regelung nicht. Die Freistellung vom Teilnahme- oder Kostenbeitrag gemäß § 32c HKJGB im letzten Kindergartenjahr wurde in allen Wiesbadener Kindertagesstätten umgesetzt.

<sup>132</sup> § 32c HKJGB - Landesförderung für die Freistellung vom Teilnahme- oder Kostenbeitrag  
(1) Zur Förderung der Freistellung vom Teilnahme- oder Kostenbeitrag für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen im letzten Kindergartenjahr erhalten die Gemeinden unter den Voraussetzungen des Abs. 2 eine jährliche Zuwendung im Wege der Festbetragsfinanzierung. Die Zuwendung beträgt bis zu 1.200 € für jedes in der Gemeinde gemeldete Kind, das bis zum 30. Juni des Zuwendungsjahres das sechste Lebensjahr vollendet. Sind die Voraussetzungen des Abs. 2 nur für einen Teil des Zuwendungsjahres erfüllt, vermindert sich die pauschale Zuwendung für jeden vollen Monat, in dem die Voraussetzungen nicht erfüllt sind, um ein Zwölftel.  
(2) Für eine Förderung nach Abs. 1 müssen alle Kinder, die eine Tageseinrichtung im Gemeindegebiet besuchen, in dem Jahr, das ihrer Einschulung unmittelbar vorausgeht, vom Teilnahme- oder Kostenbeitrag freigestellt sein. Wenn die tägliche vertraglich oder satzungsgemäß vereinbarte Betreuungszeit für das Kind mehr als fünf Stunden beträgt, ist die Freistellung für mindestens fünf Stunden erforderlich. Für die hierüber hinausgehende Betreuungszeit kann der anteilige Teilnahme- oder Kostenbeitrag erhoben werden. Das für Jugendhilfe zuständige Ministerium kann im Einzelfall Ausnahmen von dem Erfordernis



der Stadt Wiesbaden galt gemäß Satzung die beitragsfreie Halbtagsbetreuung für die ersten fünf Stunden ab Beginn der Öffnungszeit für den Krippen- und Kindergartenbereich. Der Beschluss zur beitragsfreien Halbtagsbetreuung wurde letztmalig am 21. Dezember 2011 in der Stadtverordnetenversammlung gefasst.<sup>133</sup>

Die vollständige Beitragsfreistellung für Halbtagsplätze der Stadt Wiesbaden stellte einen über die landeseinheitlichen Vorgaben des HKJGB hinausgehenden Standard dar. Vor dem Hintergrund der als konsolidierungsbedürftig eingestuften Haushaltslage der Stadt Wiesbaden empfehlen wir die Erbringung dieser zusätzlichen Standards kritisch zu hinterfragen.

Neben der Stadt Wiesbaden gewährten auch die Städte Frankfurt am Main und Kassel eine erweiterte Beitragsfreistellung. In der Stadt Frankfurt am Main bestand diese für die vertraglich festgelegte Betreuungszeit im letzten Kindergartenjahr, währenddessen in der Stadt Kassel eine Beitragsfreistellung für die drei Monate des vorletzten Kindergartenjahres bestand. Dagegen wurden in den Städten Darmstadt und Offenbach am Main die Beitragsfreistellungen ohne zusätzliche Erweiterungen gemäß § 32c HKJGB<sup>134</sup> gewährt.

### 8.3.3 Auswirkungen auf den städtischen Haushalt

Die Kosten für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen werden durch Elternbeiträge, Zuschüsse des Landes und von den Trägern der Einrichtungen getragen. Nachfolgende Ansicht stellt das Jahresergebnis je belegtem Platz, sowohl für Einrichtungen in städtischer als auch in freier Trägerschaft, im Prüfungszeitraum dar.

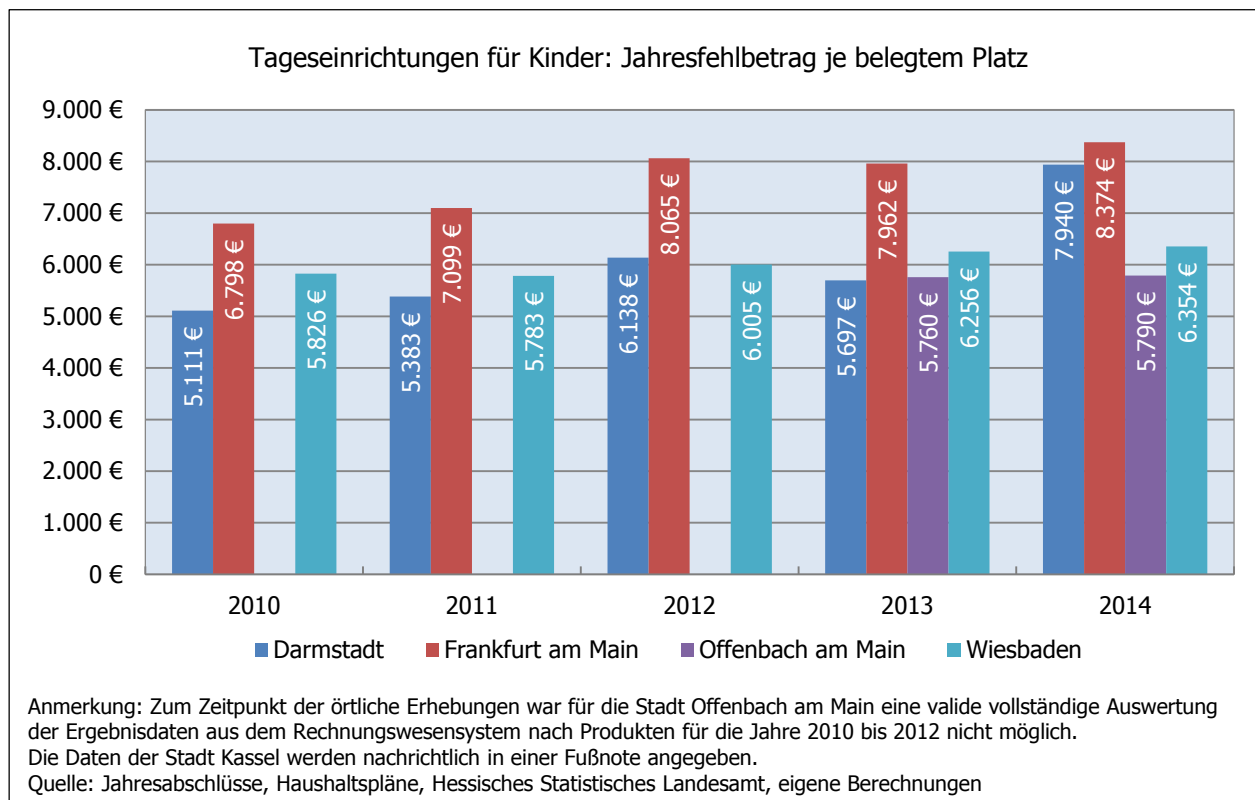
In der Stadt Kassel waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Produkte für den Bereich Kindertagesbetreuung definiert. Zudem existierte eine schwach ausgeprägte interne Leistungsverrechnung, die z. B. die Organisationsbereiche Personalangelegenheiten, EDV, Stadtkasse oder Bau- und Liegenschaftsverwaltung nicht erfasste. Der Jahresfehlbetrag je belegtem Platz war im Prüfungszeitraum halb so hoch wie die Kennzahl in den Städten des Vergleichs. Vor diesem Hintergrund sehen wir die auffällig niedrigen Vergleichswerte der Stadt Kassel als nicht vergleichbar an. Daher werden die Daten der Stadt in den Ansichten des Kapitels 8.3.3 separat in Fußnoten angezeigt.

---

nach Satz 1 zulassen, insbesondere, wenn der von freigemeinnützigen oder sonstigen geeigneten Trägern erhobene Teilnahmebeitrag erheblich über dem Teilnahme- oder Kostenbeitrag des öffentlichen Trägers liegt.

<sup>133</sup> Eine Datenbereitstellung zur Zahl der in Anspruch genommenen Halbtagesplätze in Wiesbaden war zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht erfolgt.

<sup>134</sup> Siehe Fußnote 132.



**Ansicht 91: Tageseinrichtungen für Kinder: Ordentliche Jahresfehlbetrag je belegtem Platz<sup>135</sup>**

Der ordentliche Jahresfehlbetrag für die Kindertagesbetreuung je belegtem Platz stieg in der Stadt Wiesbaden von 5.826 € im Jahr 2010 auf 6.354 € im Jahr 2014. Dies entsprach einer Steigerung von neun Prozent.

Im Prüfungszeitraum stieg der ordentliche Jahresfehlbetrag je belegtem Platz in einer Spannweite von 1 Prozent in der Stadt Offenbach am Main<sup>136</sup> bis 55 Prozent in der Stadt Darmstadt in allen Großstädten an. Der höchste ordentliche Fehlbetrag im Jahr 2014 war mit 8.374 € je belegtem Platz in der Stadt Frankfurt am Main, der niedrigste ordentliche Fehlbetrag mit 5.790 € je belegtem Platz in der Stadt Offenbach am Main festzustellen.

In folgender Ansicht werden ausgewählte Wirtschaftlichkeitsaspekte der Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Wiesbaden, differenziert nach Einrichtungen in städtischer und freier Trägerschaft, vergleichend dargestellt:

<sup>135</sup> Nachfolgend werden die jahresbezogenen Werte für die Stadt Kassel aufgeführt: 2.424 € (2010); 2.327 € (2011); 2.599 € (2012); 2.665 € (2013); 2.433 € (2014).

<sup>136</sup> Für die Stadt Offenbach am Main wurden jedoch nur die Jahre 2013 und 2014 ausgewertet.

Vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 2014					
		Darmstadt	Frankfurt am Main	Offenbach am Main <sup>4)</sup>	Wiesbaden
Städtische Träger	Zuschussquote <sup>1)</sup>	40%	50%	26%	23%
	Personalaufwendungen je belegtem Platz <sup>2)</sup>	8.004 €	8.305 €	6.303 €	8.715 € <sup>5)</sup>
	Ordentliches Ergebnis aus der Vorhaltung eigener Einrichtungen	-17,0 Mio. €	-107,7 Mio. €	-13,5 Mio. €	-31,8 Mio. €
	Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner <sup>3)</sup>	113 €	152 €	113 €	116 €
	Ordentlicher Fehlbetrag je belegtem Platz <sup>2)</sup>	9.181 €	8.629 €	4.353 €	8.305 €
	Kostendeckungsgrad	29%	n.v. <sup>6)</sup>	54%	28%
	Freie Träger	Ordentliches Ergebnis aus der Bezuschussung freier Träger	-37,5 Mio. €	-216,2 Mio. €	-20,3 Mio. €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner <sup>3)</sup>		250 €	305 €	170 €	175 €
Ordentlicher Fehlbetrag je belegtem Platz <sup>2)</sup>		7.482 €	8.253 €	7.422 €	5.497 €

Anmerkungen: Die Daten der Stadt Kassel werden nachrichtlich in einer Fußnote angegeben.

1) Anteil von Zuweisungen und Zuschüssen des Landes und des Bundes an den Gesamterträgen.

2) Zahl der belegten Plätze zum Stichtag 1. März 2014.

3) Einwohnerzahlen zum Stichtag 31. Dezember 2014.

4) Bei den Kennzahlen Zuschussquote, Personalaufwendungen je belegtem Platz und Kostendeckungsgrad wurden die Zahlen aus dem geprüften Jahresabschluss 2014 des Eigenbetriebs Kindertagesstätten Offenbach verwendet, um eine vergleichende Betrachtung dieser zu ermöglichen.

5) Der im Vergleich höhere Personalaufwand erklärt sich u.a. daraus, dass in den Wiesbadener Kindertagesstätten festangestelltes Personal für die Essenszubereitung vorgehalten wird sowie aus dem hohen Anteil an personalintensiven Krippenplätzen. Die Kosten für die Essenszubereitung fallen in den anderen Städten ggf. als Sachkosten für Catering an.

6) In der Stadt Frankfurt am Main war der Eigenbetrieb Kita Frankfurt für die städtischen Einrichtungen zuständig. Die Stadt bezuschusste den Eigenbetrieb in Form einer jährlichen Zuzahlung in die Kapitalrücklage zum Ausgleich des Jahresfehlbetrags.

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne, Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Erhebungen

#### Ansicht 92: Vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Tageseinrichtungen für Kinder im Jahr 2014<sup>137</sup>

##### Stadt Wiesbaden

Die Gesamterträge der Stadt Wiesbaden resultierten zu 23 Prozent aus Landes- und Bundeszuschüssen, welche die Stadt für die eigenen Kindertageseinrichtungen vereinnahmte.

Die Personalaufwendungen, welche die wesentliche Aufwandsposition darstellten, lagen je belegtem Platz bei 8.715 €.

Aus der Vorhaltung eigener Kindertageseinrichtungen resultierte für die Stadt Wiesbaden ein ordentlicher Jahresfehlbetrag von 31,8 Millionen €. In Relation zu den Einwohnern betrug der ordentliche Fehlbetrag 116 €, im Verhältnis zu den belegten Plätzen aller Betreuungsformen lag er bei 8.305 €.

<sup>137</sup> Nachfolgend werden die Werte für die Stadt Kassel aufgeführt.

Städtische Träger

Zuschussquote: 36 %; Personalaufwendungen je belegtem Platz: 5.208 €; Ordentliches Ergebnis aus der Vorhaltung eigener Einrichtungen: -9,7 Mio. €; Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner: 50 €; Ordentlicher Fehlbetrag je belegtem Platz: 2.603 €; Kostendeckungsgrad: 58%

Freie Träger

Ordentliches Ergebnis aus der Bezuschussung freier Träger: -12,6 Mio. €; Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner: 65 €; Ordentlicher Fehlbetrag je belegtem Platz: 2.317 €.

Die Zuschussquoten der Großstädte reichten von 23 Prozent in der Stadt Wiesbaden bis zu 50 Prozent in der Stadt Frankfurt am Main. Die Personalaufwendungen je belegtem Platz lagen in einer Spannweite von 6.303 € in der Stadt Offenbach am Main bis 8.715 € in Wiesbaden.

#### Freie Träger

Aus der Bezuschussung der freien Träger resultierte im Haushalt der Stadt Wiesbaden ein ordentlicher Jahresfehlbetrag in Höhe von 47,9 Millionen €. Der ordentliche Fehlbetrag je Einwohner betrug dabei 175 €. Im Verhältnis zu den belegten Plätzen in den Einrichtungen freier Träger lag der ordentliche Fehlbetrag bei 5.497 € und war somit 2.808 € niedriger als für die Plätze in städtischer Trägerschaft.

Die Fehlbeträge je belegtem Platz lagen in den Großstädten zwischen 5.497 € in der Stadt Wiesbaden und 8.253 € in der Stadt Frankfurt am Main. In der Stadt Offenbach am Main waren die ordentlichen Fehlbeträge je belegtem Platz bei den freien Trägern zum Teil deutlich höher im Vergleich zu den städtischen Trägern.

#### Zusätzliche Standards

In der Stadt Wiesbaden galten die so genannten „Wiesbadener Standards“. Beispielsweise wurde Kindertageseinrichtungen mit bis zu vier Gruppen eine Leitungsfreistellung in Höhe von 0,5 VZÄ finanziert. Einrichtungen mit mehr als vier Gruppen erhielten eine Leitungsfreistellung von 1 VZÄ.<sup>138</sup>

Die Wiesbadener Standards sahen für Gruppen mit überwiegender Ganztagsbetreuung eine Gruppengröße von 20 bis 22 Kindern im Kindergarten und 10 Kindern in der Kinderkrippe vor<sup>139</sup>. Zusätzlich wurden zwei so genannte „Pufferplätze“ eingeplant, die nicht direkt zu Beginn des Kindergartenjahres besetzt wurden, sondern die die unterjährige Nachfrage bedienen. Die Plätze schufen nach Angaben der Stadt zusätzliche Flexibilität und erleichterten die unterjährige Organisation (z. B. bei Härtefällen, Geschwisterkindern, späten Ferien, Übergang in andere Betreuungsform). Als zusätzliche Differenzierung erfolgte für Kindertageseinrichtungen mit Halbtagesplätzen eine Anpassung der Gruppengrößen nach folgender Systematik:

- 0-2 Halbtagesplätze: 20 Plätze je Gruppe (+2 Pufferplätze gemäß Rahmenbetriebserlaubnis = 22)
- 3-7 Halbtagesplätze: 21 Plätze je Gruppe (+2 Pufferplätze gemäß Rahmenbetriebserlaubnis = 23)
- 8-12 Halbtagesplätze: 22 Plätze je Gruppe (+2 Pufferplätze gemäß Rahmenbetriebserlaubnis = 24)
- 13-15 Halbtagesplätze: 23 Plätze je Gruppe (+2 Pufferplätze gemäß Rahmenbetriebserlaubnis = 25)

Die Stadt Wiesbaden leistete sich mit der dargestellten Gruppenreduzierung einen finanziell bedeutenden Standard. Wir empfehlen die Erbringung dieser zusätzlichen Standards unter Berücksichtigung der künftigen Haushaltslage kritisch zu hinterfragen.

Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main finanzierten ebenfalls eine Leitungsfreistellung in ihren Einrichtungen. Dabei wurde die Freistellung entweder auf Basis der angebotenen Plätze<sup>140</sup> oder auf Basis der Gruppenstärke einer Einrichtung bemessen.<sup>141</sup> Eine Reduzierung der Gruppengrößen, ausgehend von den im HKJGB definierten Höchstgrenzen, gewährten neben der Stadt Wiesbaden die Städte Darmstadt und Frankfurt am Main.<sup>142</sup> Die Städte Kassel und Offenbach am Main gewährten keine Gruppenreduzierung in ihren Kindertageseinrichtungen. Darüber hinaus hatte die Stadt Kassel auch keine Leitungsfreistellung festgelegt.

---

<sup>138</sup> Diese Standards wurden ebenfalls im Rahmen der Finanzierung der freien Träger mit Leistungsvertragsfinanzierung berücksichtigt.

<sup>139</sup> In Kindergartengruppen, die ausschließlich Halbtagsbetreuung anboten, wurde die Gruppengröße ohne Platzreduzierung auf 25 Plätzen festgelegt.

<sup>140</sup> In der Stadt Offenbach am Main wurde eine Leitungsfreistellung in Höhe von 1,25 VZÄ je 125 betreuten Kindern gewährt. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die freigestellten Leitungskräfte ebenfalls für Krankheits- und Urlaubsvertretung eingesetzt wurden.

<sup>141</sup> Die Stadt Wiesbaden setzte für eine Einrichtung mit bis zu vier Gruppen eine Leitungsfreistellung von 0,5 VZÄ fest. Einrichtungen mit mehr als vier Gruppen wurden 1,0 VZÄ als Leitungsfreistellung gewährt.

<sup>142</sup> In der Stadt Darmstadt lag die Höchstgrenze bei 22 Plätzen im Kindergarten und bei 11 Plätzen in der Kinderkrippe. In der Stadt Frankfurt am Main lag diese bei bis zu 20 Plätzen im Kindergarten und 10 Plätzen in der Kinderkrippe.

### Steuerung der Einrichtungen in freier Trägerschaft

In der Stadt Wiesbaden wurden 69 Prozent der insgesamt 12.546 belegten Plätze im Jahr 2014 in Einrichtungen der freien Träger vorgehalten. Neben der evangelischen und katholischen Kirche waren dies u.a. gemeinnützige Gesellschaften, Stiftungen und Vereine. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersuchten wir, inwieweit steuerungsrelevante Daten regelmäßig an die Stadt gemeldet wurden und wie die Zuschussung der freien Träger ausgestaltet war.

In der Stadt Wiesbaden existieren folgende Vertragsmodelle zur Förderung der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft:

- **Zuschussvertrag:** Bei Zuschussverträgen wurde eine vorab festgelegte gruppenabhängige Pauschale je Jahr gewährt (Festbetragsfinanzierung). Es erfolgte damit keine Betriebskostenabrechnung an die Stadt. Im Vertrag zwischen Stadt und Träger versichert dieser, dass die Gesamtfinanzierung des Vorhabens mit dem Zuschuss tatsächlich und nachhaltig gesichert ist. Einmal jährlich hatte der Träger unaufgefordert einen Verwendungsnachweis und einen Bericht über die Zielerreichung bei der Stadt vorzulegen. Die Pauschalzuschüsse wurden letztmalig durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung mit Wirkung zum 1. August 2012 festgesetzt und unterlagen keinen fest vereinbarten Dynamisierungsraten.
- **Leistungsvertrag:** Leistungsverträge wurden vor allem mit den kirchlichen Trägern, aber auch mit anderen Trägern in der Stadt Wiesbaden geschlossen. Darin wurde ein Kalkulationsbudget für die zu erbringende Leistung vereinbart. Ein Großteil der entstehenden Kosten war aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Bedingungen (vor allem Personalausstattung) oder tariflichen Vorgaben (TVöD) definiert. Auf dieser Grundlage wurden die Leistungsentgelte mit den freien Trägern verhandelt. Die einzelnen Höhen der angesetzten Kosten (z.B. Personal, Sachkosten) resultieren dabei aus den Verhandlungen zwischen dem Träger und der Stadt. Nach Angaben der Stadt orientiert sich diese an den Kostenstrukturen der eigenen Einrichtungen und plausibilisierte ggf. im Rahmen von Verhandlungen einzelne Kostensätze mit den städtischen Einrichtungen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die angesetzten Pauschalbeträge nicht standardisiert waren bzw. nicht auf einheitlichen Berechnungen basierten. Vielmehr entsprachen sie dem Verhandlungsergebnis zwischen Stadt und Träger. Für einzelne Pauschalbeträge in den Betriebskostenabrechnungen, u.a. für Hausmeisterkosten, Gebäudebetriebs- und Gebäudeinstandhaltungskosten wurden jährliche Steigerungsraten angewendet. Die kirchlichen Träger in der Stadt Wiesbaden leisteten darüber hinaus zum Teil einen Eigenanteil in Höhe von 15 Prozent der Betriebskosten.

Einzelne Pauschalbeträge, z.B. für die Gebäudeinstandhaltung, die interne Verwaltung oder die Betreuungskosten konnten aufgrund fehlender Berechnungsgrundlagen nicht nachvollzogen werden. Darüber hinaus waren die angewendeten Steigerungsraten für die Pauschalbeträge nicht zu plausibilisieren. Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden ein transparentes und nachvollziehbares Berechnungsschema für die in der Modellkalkulation verwendeten Ertrags- und Aufwandspositionen zu verwenden.

#### Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Der Vorschlag berücksichtigt nach Auffassung der Stadt nicht ausreichend die notwendige Pfadabhängigkeit der Aufwände der Träger, die unterschiedlichen Tarifverträge und die bewusste unterschiedliche Behandlung der Elterninitiativen und z.T. der analog behandelten (quasi) gewerblichen Träger. Eine Gleichbehandlung würde mit erheblichen kommunalen Mehrkosten zu Buche schlagen. Deshalb werden wir die Parameter der Leistungsverträge sukzessive vereinheitlichen - jedoch ohne den wirtschaftlichen Pfad der Kostenbetrachtung des Trägers zu ignorieren. Angesichts des Rechtsanspruchs der Kindertagesbetreuung im Krippen- und Elementarbereich steht die Stadt Wiesbaden dem Vorschlag, Kommunen könnten Träger zu erhöhten Eigenleistungen o.ä. veranlassen, kritisch gegenüber.“

Die Träger hatten jährlich einen standardisierten Berichtsbogen zur Leistungs- und Qualitätsvereinbarung vorzulegen, in dem die Einhaltung der vereinbarten Standards nachzuweisen bzw. bei Nichteinhaltung zu begründen war. Darüber hinaus meldeten die Träger eine nach Betreuungsarten differenzierte Belegungsstatistik zum Stichtag 1. Dezember. Die Kindertageseinrichtungen melden außerdem monatlich die

freien Plätze an die Platzberatungsstelle. Die Vorlage des Verwendungsnachweises war Voraussetzung für die Zahlung der letzten Jahresrate.

Vor dem Hintergrund des hohen Anteils der Plätze in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft empfehlen wir der Stadt Wiesbaden eine Erweiterung des Datenbestandes durch zusätzliche Erhebungsstichtage. Für geeignet halten wir u.a. den vom Statistischen Landesamt als repräsentativ angesehenen Stichtag zum 1. März sowie einen Stichtag zu Beginn des Kindergartenjahres. Somit ließen sich beispielsweise auch unterjährige Auslastungsschwankungen feststellen. Um Verwaltungsaufwand zu vermeiden, empfehlen wir die Einrichtung einer teilautomatisierten Datenübertragung der freien Kindertagesstätten, z.B. durch Anbindung an eine städtische Verwaltungssoftware.

Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Dem Vorschlag u.a. zusätzliche Erhebungsstichtage zur Platzbelegung einzuführen und die Einführung und die Anbindung der Träger an eine städtische Verwaltungssoftware umzusetzen, trifft sich mit den Planungen der Verwaltung. Allerdings sind im neuen Haushalt keine Finanzmittel für Entwicklung und Einführung verfügbar.“

Die freien Träger in der Stadt Wiesbaden hatten sich grundsätzlich ebenfalls an den Wiesbadener Standards zu orientieren. Allerdings erachten wir es für sinnvoll, den Maximalzuschussbetrag je Gruppe auch am gesetzlichen Rahmen von 25 Kindern je Gruppe festzusetzen<sup>143</sup>.

Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Den Vorschlag den Maximalzuschussbetrag je Gruppe auch am gesetzlichen Rahmen von 25 Kindern je Gruppe festzusetzen, haben wir für die Gruppen, welche überwiegend Halbtagsplätze aufweisen, mit den unterjährig zu belegenden „Pufferplätzen“ umgesetzt.“

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden darüber hinaus eine mittelfristige Umstellung der Modellkalkulation von einem Gruppenzuschuss hin zu einem Pro-Kind-Zuschuss analog zu den gesetzlichen Vorgaben des HKJGB. Die Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main wendeten Platzkostenpauschalen bei der Bezuschussung der freien Träger an.

### 8.3.4 Bedarfsplanung für Kindertagesstätten

Die Städte haben gemäß § 30 Absatz 1 HKJGB<sup>144</sup> in Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe den Bedarf an Plätzen für Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu ermitteln. Diesbezüglich sind voraussehbare Bedarfsentwicklungen und ggf. erforderliche Maßnahmen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass die Kindertagesstättenplanung (analog zur Schulentwicklungsplanung) mithilfe einer standortspezifischen Analyse und unter Berücksichtigung der individuellen Anforderungen erfolgen sollte. Wir untersuchten daraufhin die in der Stadt Wiesbaden vorzufindende Planungssystematik im Hinblick auf die verwendeten Prognoseverfahren und die daraus abgeleiteten Informationen.

Die Bedarfsplanung für Kindertagesstätten wird im Amt für Soziale Arbeit der Stadt Wiesbaden in der Abteilung „Grundsatz und Planung“ durchgeführt.

Folgende Übersicht stellt ausgewählte Instrumente der Kindertagesstättenplanung im Vergleich der Großstädte dar:

---

<sup>143</sup> Hierbei muss jedoch die notwendige Reduzierung der Gruppengröße bei Aufnahme eines Integrationskindes gemäß der hessischen Rahmenvereinbarung berücksichtigt werden. Die Gruppengröße darf demnach bei der Aufnahme von Kindern mit Behinderung 20 nicht überschreiten und soll 15 nicht unterschreiten.

<sup>144</sup> § 30 HKJGB - Bedarfsplan und Sicherstellung des Angebots  
(1) Unbeschadet der Gesamtverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ermitteln die Gemeinden in Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe den Bedarf an Plätzen für Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Hierbei soll der ortsübergreifende Bedarf und kann die betriebliche und betrieblich unterstützte Kindertagesbetreuung berücksichtigt werden. Der Bedarfsplan berücksichtigt die voraussehbare Bedarfsentwicklung und beschreibt die erforderlichen Maßnahmen. Er ist mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe abzustimmen und regelmäßig fortzuschreiben.



Eingesetzte Instrumente im Rahmen der Bedarfsplanung für Kindertagesstätten					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
<b>A:</b> Betreuungsformabhängige Prognose der benötigten Platzkapazitäten	✓	✓	o	✓	✓
<b>B:</b> Standardisierte, aus den Prognoseberechnungen abgeleitete Maßnahmenplanung	o	✓	●	●	o
<b>C:</b> Erstellung eines Planungsberichts	o	✓	o	o	✓

**Legende:**  
 ✓ : liegt vor  
 ● : liegt nicht vor  
 o : liegt teilweise vor/ befindet sich in Erstellung  
 Quelle: Eigene Erhebung

**Ansicht 93: Eingesetzte Instrumente im Rahmen der Bedarfsplanung für Kindertagesstätten**

**A: Betreuungsformabhängige Prognose der benötigten Platzkapazitäten**

Als zentrale Planungsgrößen legte die Stadt Wiesbaden, differenziert nach Krippe, Kindergarten und Hort und auf Ebene der Ortsbezirke, Versorgungszielquoten<sup>145</sup> mit verbindlichem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung fest. Grundlage für die Berechnung der Versorgungsziele war eine Befragung von Wiesbadener Eltern mit Kindern bis zum Alter von drei Jahren zu ihrem Betreuungsbedarf und der Zufriedenheit mit der Betreuungssituation in der Stadt Wiesbaden mit Stand Herbst 2010. Die Erhebung war der erste Teil einer dreiteiligen Serie von Elternbefragungen, die im Herbst und Winter 2010/2011 durchgeführt wurden.

Ausgehend von den Jahrgangsstärken in den jeweils bestimmten Altersklassen wurde unter Anwendung des Versorgungsziels der Bedarf an Plätzen berechnet (Planungsgröße Bedarf). Aus der Gegenüberstellung von angebotenen Plätzen (nach Leistungsverträgen) und Bedarf wurde eine Differenz ermittelt. Diese stellt die benötigten Platzkapazitäten zur Erreichung des Versorgungsziels dar. Aus der Bedarfsplanung abgeleitete Maßnahmen werden zudem in der „Steuerungsgruppe KiföG“ bewertet und gesteuert.

Neben der Stadt Wiesbaden prognostizierten die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main die künftig benötigten Plätze in ähnlicher Form. Die Stadt Kassel erstellte keine Prognosen der benötigten Platzkapazitäten.

**B: Standardisierte, aus den Prognoseberechnungen abgeleitete Maßnahmenplanung**

Im Zuge des U3-Ausbaus wurde eine so genannte Ausbauliste mit allen beschlossenen Vorhaben, den neu geschaffenen Platzkapazitäten und den benötigten Mitteln (auch für die mittelfristige Planung) vorgehalten. Der jährliche Tagesbetreuungsbericht enthielt für die drei Betreuungsbereiche die Ergebnisse der Bevölkerungsprognose bis 2030 und einen Abgleich mit den tatsächlichen Bevölkerungszahlen. Diese Daten wurden kombiniert mit der Platzausbauliste (finanzierte Projekte in Umsetzung) und der Versorgungszielquote, und dienten als Grundlage für die Bedarfsentwicklung. Eine vollständige Darstellung der mittelfristig (3-5-jähriger Zeitraum) benötigten Plätze, beispielsweise auf Ebene der Ortsbezirke, war nicht im Planungsbericht enthalten.

Ein schriftlich dokumentierter Maßnahmen- bzw. Investitionsplan, welcher sich aus den errechneten Prognosezahlen der jeweiligen Planungsregionen (und damit der Platzbedarfe) ergab und aus denen sich standortspezifische Aus-, Um- oder Neubaumaßnahmen ableiteten, existierte nicht.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden daher die Aufstellung eines derartigen Maßnahmen- bzw. Investitionsplans.

<sup>145</sup> Folgende Quoten wurden als Versorgungsziel festgelegt:

- Kinderkrippe: 48 Prozent (Hierbei handelt es sich um einen mit den Jahrgangsstärken gewichteten Mittelwert.)
- Kindergarten: 85 Prozent
- Schulkinderbetreuung: 60 Prozent



#### Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Die Stadt kennt die Bedarfe ausgehend von den Kinderzahlen. Zudem können sie zeitlich fortgeschrieben und geschätzt werden sowie durch qualitative Bedarfe mittels Sozialindikatoren ergänzt werden. Wesentliche Steuerungsgrößen sind die in der Stadtverordnetenversammlung beschlossenen Versorgungsziele, die zu bauenden Plätze in Kindertageseinrichtungen sowie die verfügbaren Budgets.“

Im Sinne einer lückenlosen Dokumentation sollte ein stadtweit übergreifender Investitions- und Maßnahmenplan erstellt werden. Beispielhaft kann hierbei der Kindertagesstätten-Entwicklungsbericht der Stadt Frankfurt am Main angeführt werden. Auf Basis der in diesem Bericht berechneten Versorgungsquoten erstellte die Stadt Frankfurt am Main eine detaillierte Maßnahmenplanung, die ausgehend von den Schulbezirken die aus- oder abgebauten Platzkapazitäten der einzelnen Kindertageseinrichtungen für das folgende Jahr zeigte. Die Ausbauplanung beinhaltete ebenfalls eine Klassifizierung in „Planungsbezirke mit hohem Handlungsbedarf“ und „Planungsbezirke mit erhöhtem Handlungsbedarf“. Darüber hinaus wurde eine mittelfristige Planung (5-Jahres-Zeitraum bis 2020) der Ausbauprojekte unter Angabe der einzelnen Projektvorhaben aufgezeigt.

Die Stadt Darmstadt erstellte in ähnlicher Weise einen Ausbauplan für die Kindertagesstätten wie die Stadt Frankfurt am Main. Die Städte Kassel und Offenbach am Main hatten keinen derartigen Maßnahmenplan erstellt.

#### C: Erstellung eines Planungsberichts

Die Stadt Wiesbaden erstellte einen jährlichen Bericht zur Tagesbetreuung für Kinder, in dem zentrale Belegungs- und Planungskennzahlen der Tageseinrichtungen für Kinder und für die Kindertagespflege hinterlegt waren. Der Bericht stellte die Versorgungs- und Bedarfssituation getrennt nach dem Krippenbereich, dem Elementarbereich und der Schulkinderbetreuung für die Einrichtungen in freier und in städtischer Trägerschaft dar. Die Zahl der vorhandenen Plätze wird durch die Plätze nach Leistungsvereinbarung angegeben.

Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden erstellten im Prüfungszeitraum einen Planungsbericht. Die Stadt Kassel hingegen erstellte keine vergleichbare Planungsdokumentation.

### 8.3.5 Kindertagespflege

Neben der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen besteht gemäß § 29 Absatz 1 HKJGB<sup>146</sup> die Möglichkeit der Betreuung des Kindes durch geeignete Tagespflegepersonen. Die Betreuung der Kinder findet dabei meistens im Haushalt der Tagespflegeperson statt und bedarf bei einer mehr als 15-stündigen Betreuungszeit je Woche, die länger als drei Monate andauert, der Genehmigung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (§ 29 Absatz 4 HKJGB).<sup>147</sup> Im Rahmen der Kindertagespflege dürfen gemäß § 29 Absatz 5 HKJGB<sup>148</sup> höchstens fünf Kinder gleichzeitig betreut werden, wobei im Laufe einer Woche insgesamt nicht mehr als zehn verschiedene Tagespflegekinder betreut werden dürfen. Darüber hinaus kann die Erlaubnis zur Kindertagespflege (§ 43 Absatz 1 SGB VIII<sup>149</sup>) mit Nebenbestimmungen (§ 29 Absatz 6 HKJGB)<sup>150</sup>, beispielsweise einer niedrigeren Platzkapazität, versehen werden.

---

<sup>146</sup> § 29 HKJGB - Kindertagespflege

(1) Kindertagespflege dient der Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes während des Tages durch eine geeignete Tagespflegeperson in ihrem Haushalt, im Haushalt des Personensorgeberechtigten oder in anderen geeigneten Räumen.

<sup>147</sup> § 29 HKJGB - Kindertagespflege

(4) Wer Kinder außerhalb ihrer Wohnung in anderen Räumen gegen Entgelt als Tagespflegeperson betreuen will, bedarf der Erlaubnis zur Kindertagespflege nach § 43 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, sofern die Tagespflegestelle an mehr als 15 Wochenstunden und länger als drei Monate betrieben werden soll.

<sup>148</sup> § 29 HKJGB - Kindertagespflege

(5) Die Erlaubnis befugt zur Betreuung von bis zu fünf gleichzeitig anwesenden fremden Kindern, wobei im Laufe einer Woche insgesamt nicht mehr als zehn fremde Kinder betreut werden dürfen. Sollen mehr Kinder betreut werden, handelt es sich um eine Tageseinrichtung; für die Betriebslaubnis gilt § 25 Abs. 4 entsprechend. Die Erlaubnis nach Satz 1 kann im Einzelfall für weniger Kinder erteilt werden.

<sup>149</sup> § 43 SGB VIII - Erlaubnis zur Kindertagespflege

## Betreute Kinder in Tagespflege

Nachfolgende Ansicht stellt die Entwicklung der in Tagespflege betreuten Kinder in der Stadt Wiesbaden im Vergleich dar:

Entwicklung der in Tagespflege betreuten Kinder im Vergleich						
	Wiesbaden		Darmstadt	Kassel	Frankfurt am Main	Offenbach am Main
	insgesamt	unter 3 Jahren				
2010	378	240	301	307	747	306
2011	389	264	369	341	859	376
2012	417	290	365	326	1.011	415
2013	435	324	403	330	1.155	395
2014	509	373	400	333	1.150	391
Entwicklung	34,7%	55,4%	32,9%	8,5%	53,9%	27,8%

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt zum Stichtag 1. Januar, eigene Berechnungen

### Ansicht 94: Entwicklung der in Tagespflege betreuten Kinder im Vergleich

Die belegten Plätze in der Tagespflege der Stadt Wiesbaden nahmen im Prüfungszeitraum insgesamt um 34,7 Prozent zu, dabei stieg der Anteil der unter 3-jährigen überproportional um 55,4 Prozent an.

Im Prüfungszeitraum stieg die Anzahl der in Tagespflege betreuten Kinder in allen Großstädten. Die Stadt Kassel verzeichnete mit 8,5 Prozent den geringsten Anstieg. Dagegen stieg die Anzahl der Tagespflegekinder in Frankfurt am Main um 53,9 Prozent.

In der Stadt Wiesbaden war die Fachstelle Kindertagespflege (Abteilung Sozialdienst) für die Verwaltung der Kindertagespflegeplätze zuständig. In der Stadt Wiesbaden gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung die Projekte „Kinderbrücke“ und „Kinderwohnung“, welche zur Flexibilisierung des Angebots in der Kindertagespflege und zum Ausgleich von Krankheitszeiten dienen. Das Projekt „Kinderbrücke“ wird dabei in Kooperation mit Kindertageseinrichtungen angeboten und von der Stadt bezuschusst.

Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12. September 2013 wurde festgelegt, dass die Elternbeiträge in der Kindertagespflege für einen Ganztagsplatz (7 - 10 Stunden Betreuungszeit) in Höhe der Beiträge der Kindertageseinrichtungen erhoben werden.

Die Stadt zahlte den Tagespflegepersonen neben den weitergeleiteten Landeszuschüssen ein Pflegegeld, welches in der Höhe abhängig von der Betreuungszeit war. Zudem wurde bei Teilnahme an dem Projekt „Kinderbrücke“ ein Zuschuss gezahlt. Im Prüfungszeitraum unterlagen die Pflegegelder einer jährlichen Steigerung von 0,8 bis 2,4 Prozent.

(1) Eine Person, die ein Kind oder mehrere Kinder außerhalb des Haushalts des Erziehungsberechtigten während eines Teils des Tages und mehr als 15 Stunden wöchentlich gegen Entgelt länger als drei Monate betreuen will, bedarf der Erlaubnis.

(2) Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn die Person für die Kindertagespflege geeignet ist. Geeignet im Sinne des Satzes 1 sind Personen, die

1. sich durch ihre Persönlichkeit, Sachkompetenz und Kooperationsbereitschaft mit Erziehungsberechtigten und anderen Tagespflegepersonen auszeichnen und
2. über kindgerechte Räumlichkeiten verfügen.

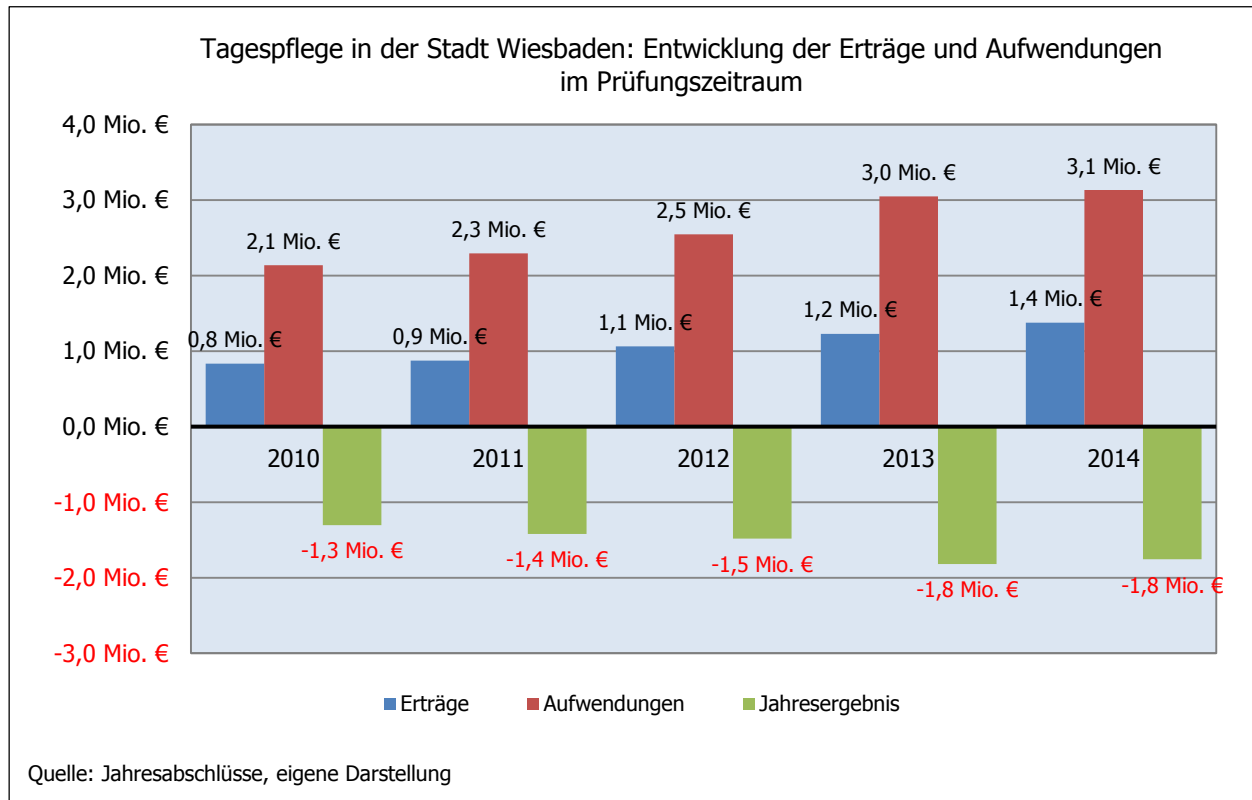
Sie sollen über vertiefte Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege verfügen, die sie in qualifizierten Lehrgängen erworben oder in anderer Weise nachgewiesen haben. § 72a Absatz 1 und 5 gilt entsprechend.

150 § 29 HKJGB - Kindertagespflege

(6) Die Erlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden. Ist das Wohl des Kindes in der Tagespflegestelle gefährdet und die Tagespflegeperson nicht bereit oder in der Lage, die Gefährdung abzuwenden, so ist die Erlaubnis zurückzunehmen oder zu widerrufen.

### Finanzielle Abbildung im Haushalt

Die Kosten für die Kindertagespflege werden durch die Vereinnahmung von Elternbeiträgen, Landeszuschüssen sowie eines städtischen Zuschusses getragen. Die Stadt Wiesbaden zahlte in diesem Zusammenhang von der Betreuungszeit abhängige Geldleistungen an die Tagespflegepersonen. Nachfolgend wird die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen für die Kindertagespflege in Wiesbaden dargestellt:

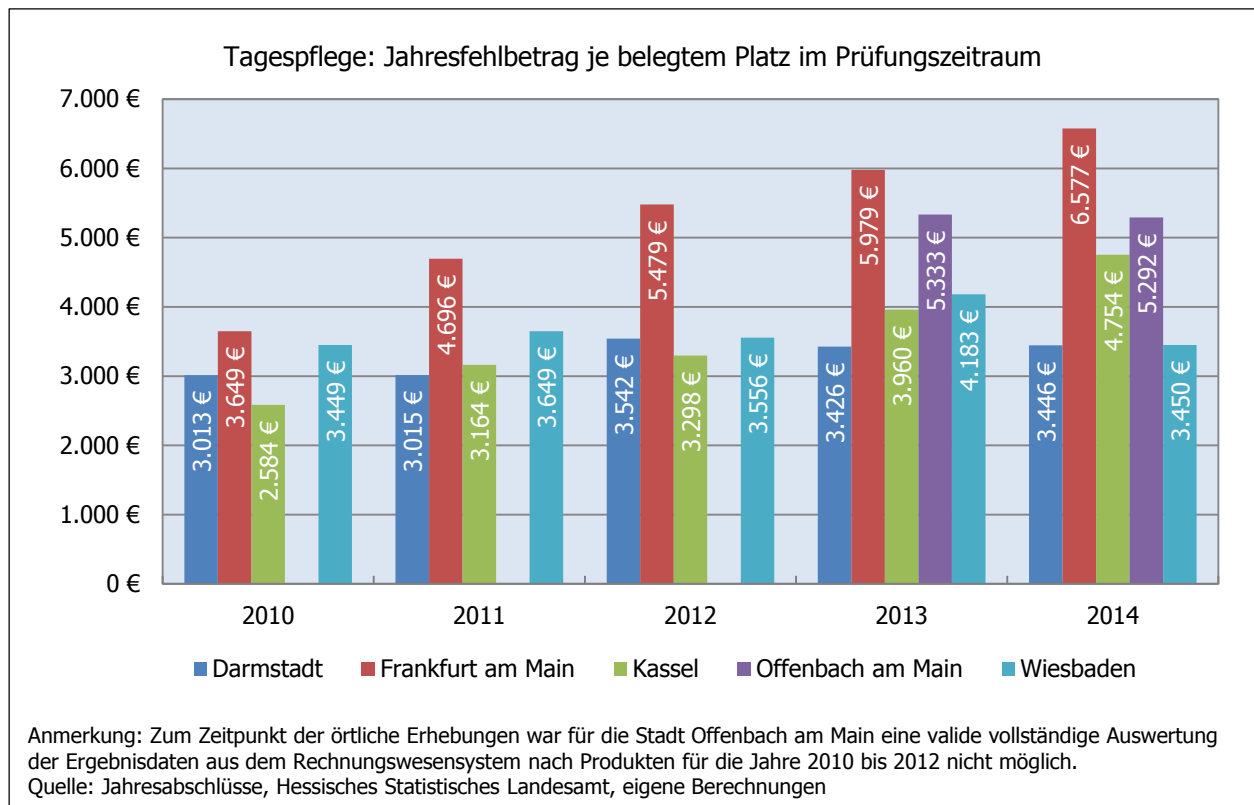


Ansicht 95: Tagespflege in der Stadt Wiesbaden: Entwicklung der Erträge und Aufwendungen im Prüfungszeitraum

Im Prüfungszeitraum stiegen die Erträge von 0,8 Millionen € auf 1,4 Millionen € (65 Prozent) an, während die Aufwendungen von 2,1 Millionen € auf 3,1 Millionen € (47 Prozent) anstiegen. Demzufolge erhöhte sich der ordentliche Jahresfehlbetrag von 1,3 Millionen € auf 1,8 Millionen €.

Mit Ausnahme der Stadt Kassel verzeichneten alle anderen Großstädte steigende Erträge im Prüfungszeitraum. Diese Entwicklung konnte jedoch nicht für eine Verringerung der ordentlichen Jahresfehlbeträge genutzt werden, da die Aufwendungen in derselben Zeit überproportional stiegen. Somit stiegen die ordentlichen Jahresfehlbeträge in einer Spannweite von 35 Prozent in Wiesbaden bis 177 Prozent in Frankfurt am Main weiter an.

Der Jahresfehlbetrag je belegtem Platz entwickelte sich im Vergleich wie folgt:



**Ansicht 96: Tagespflege: Ordentlicher Jahresfehlbetrag je belegtem Platz im Prüfungszeitraum**

Der ordentliche Jahresfehlbetrag je belegtem Platz in der Stadt Wiesbaden blieb in der Entwicklung der Jahre 2010 mit 3.449 € und 2014 mit 3.450 € stabil.

In den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel erhöhten sich die Jahresfehlbeträge je belegtem Platz in der Kindertagespflege. Die im Vergleich geringsten Jahresfehlbeträge je belegtem Platz wurden mit 3.446 € in Darmstadt und 3.450 € in Wiesbaden festgestellt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die kongruente Anpassung der Elternbeiträge im Rahmen der Kindertagespflege vorzunehmen, sofern auch die Geldleistungen an die Tagespflegepersonen erhöht werden.

Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Die Stadt Wiesbaden wird weiterhin eine Kopplung der Elternbeitragssysteme zwischen den Kindertagesstätten und der Kindertagespflege sichern.“

**8.4 Aufgabenkritik der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII**

Die Sozialhilfe nach dem Sozialgesetzbuch XII unterstützt unter bestimmten Voraussetzungen in Not geratene Menschen durch staatliche Leistungen. Nach dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Zwölften Sozialgesetzbuch sind die kreisfreien Städte und Landkreise örtliche Träger der Sozialhilfe<sup>151</sup>. Darunter fällt unter anderem die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII (§§ 53 bis 60 SGB XII). In Hessen ergibt sich eine Besonderheit bei der sachlichen Zuständigkeit. Die Aufgabenerfüllung der Eingliederungshilfe wird dabei nach stationären, teilstationären, ambulanten sowie

<sup>151</sup> § 1 HAG/SGB XII - Träger der Sozialhilfe  
(1) Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die örtlichen und der überörtliche Träger der Sozialhilfe führen die Sozialhilfe als Selbstverwaltungsangelegenheit durch; soweit Geldleistungen nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch erbracht werden, nehmen die örtlichen und der überörtliche Träger der Sozialhilfe diese Aufgabe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.

weiteren Leistungen getrennt. Für die stationären und teilstationären Betreuungen sowie betreuten Wohnmöglichkeiten für behinderte Menschen bis zum 65. Lebensjahr ist der Landeswohlfahrtsverband (LWV) als überörtlicher Aufgabenträger zuständig. Die örtlichen Aufgabenträger (Landkreise und kreisfreie Städte) sind folglich für die ambulanten sowie die weiteren Leistungen zuständig.<sup>152</sup> Die Leistungen der Eingliederungshilfen sind vor allem in § 54 Absatz 1 SGB XII beschrieben.

Die Eingliederungshilfe ist grundsätzlich eine von der Höhe des Einkommens und Vermögens abhängige Leistung. Das Gesetz bestimmt darüber hinaus Leistungen, die unabhängig vom Einkommen und Vermögen bewilligt werden.<sup>153</sup> Anspruchsberechtigte Personen sind nach § 53 SGB XII<sup>154</sup> nicht nur vorübergehend geistig, seelisch oder körperlich wesentlich behinderte oder von einer solchen Behinderung bedrohte Personen. Die Eingliederungshilfe stellt darüber hinaus eine subsidiäre Leistung gegenüber anderen Trägern dar. Zu den Leistungen<sup>155</sup> der Eingliederungshilfe, die von den kreisfreien Städten und dem LWV wahrgenommen werden, gehören vor allem:

---

152 § 2 HAG/SGB XII - Sachliche Zuständigkeit

(1) Der örtliche Träger der Sozialhilfe ist abweichend von § 97 Abs. 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sachlich zuständig:

1. für die Leistungen nach dem Sechsten bis Achten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, sofern diese nicht in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung oder in einer betreuten Wohnmöglichkeit für behinderte Menschen nach Kapitel Sechs des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch gewährt werden; der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist sachlich zuständig bei Nichtsesshaften für die Hilfen nach § 8 Nr. 1 und 3 bis 7 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie für die jeweils gebotene Beratung und Unterstützung außerhalb einer Einrichtung zur stationären Betreuung, sofern die Hilfe zur Sesshaftmachung bestimmt ist,

2. für die Leistungen nach dem Sechsten bis Achten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für Personen mit Beginn des Kalendermonats, der auf die Vollendung des 65. Lebensjahres folgt, wenn die Hilfe in einer Einrichtung zur stationären oder teilstationären Betreuung zu gewähren ist; der überörtliche Träger der Sozialhilfe ist für die Leistungen an Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, zuständig, wenn es erforderlich ist, die Hilfe in einer Einrichtung zur stationären oder zur teilstationären Betreuung zu gewähren,

3. für heilpädagogische Maßnahmen, die Kindern in Kindertageseinrichtungen gewährt werden.

(2) Für Personen, die bei Vollendung des 65. Lebensjahres Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in einer Einrichtung zur stationären Betreuung erhalten, bleibt der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig.

(3) In den Fällen, in denen grundsicherungsberechtigte Personen im Alter und bei Erwerbsminderung Leistungen nach den §§ 53 bis 55 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in Einrichtungen zur teilstationären Betreuung erhalten, sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig. Für grundsicherungsberechtigte Personen, für die der überörtliche Träger der Sozialhilfe Leistungen nach dem Sechsten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch in vollstationären Einrichtungen erbringt, ist dieser zugleich auch für die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig. Er ist auch für Personen zuständig, die vollstationär betreut werden, das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und denen Hilfe zur Pflege nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch gewährt wird. Durch Rechtsverordnung der Landesregierung kann eine von Satz 1 bis 3 abweichende Zuständigkeit festgelegt werden.

153 Siehe hierzu § 92 Absatz 2 SGB XII.

154 § 53 SGB XII - Leistungsberechtigte und Aufgabe

(1) Personen, die durch eine Behinderung im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 des Neunten Buches wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhalten Leistungen der Eingliederungshilfe, wenn und solange nach der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach Art oder Schwere der Behinderung, Aussicht besteht, dass die Aufgabe der Eingliederungshilfe erfüllt werden kann. Personen mit einer anderen körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung können Leistungen der Eingliederungshilfe erhalten.

(2) Von einer Behinderung bedroht sind Personen, bei denen der Eintritt der Behinderung nach fachlicher Erkenntnis mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies gilt für Personen, für die vorbeugende Gesundheitshilfe und Hilfe bei Krankheit nach den §§ 47 und 48 erforderlich ist, nur, wenn auch bei Durchführung dieser Leistungen eine Behinderung einzutreten droht.

(3) Besondere Aufgabe der Eingliederungshilfe ist es, eine drohende Behinderung zu verhüten oder eine Behinderung oder deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern und die behinderten Menschen in die Gesellschaft einzugliedern. Hierzu gehört insbesondere, den behinderten Menschen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen oder zu erleichtern, ihnen die Ausübung eines angemessenen Berufs oder einer sonstigen angemessenen Tätigkeit zu ermöglichen oder sie so weit wie möglich unabhängig von Pflege zu machen.

(4) Für die Leistungen zur Teilhabe gelten die Vorschriften des Neunten Buches, soweit sich aus diesem Buch und den auf Grund dieses Buches erlassenen Rechtsverordnungen nichts Abweichendes ergibt. Die Zuständigkeit und die Voraussetzungen für die Leistungen zur Teilhabe richten sich nach diesem Buch.

155 § 54 SGB XII - Leistungen der Eingliederungshilfe

(1) Leistungen der Eingliederungshilfe sind neben den Leistungen nach den §§ 26, 33, 41 und 55 des Neunten Buches insbesondere

1. Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung, insbesondere im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht und zum Besuch weiterführender Schulen einschließlich der Vorbereitung hierzu; die Bestimmungen über die Ermöglichung der Schulbildung im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht bleiben unberührt,

- Frühförderung und Frühberatung behinderter Kinder und ihrer Eltern
- Förderung der Integration geistig und körperlich behinderter Kinder in Kindergärten
- Förderung der Integration geistig und körperlich behinderter Kinder in allgemeinbildenden Schulen
- Hilfe zu einer angemessenen Schulbildung
- Hilfe zur schulischen Ausbildung in einem angemessenen Beruf
- Hilfen zum Besuch einer Hochschule
- Leistungen zur medizinischen Rehabilitation
- Leistungen im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt für behinderte Menschen
- Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft

Die Leistungsgewährung der ambulanten Eingliederungshilfe bei der Stadt Wiesbaden ist dem Dezernat 2 und dort im Amt für soziale Arbeit (Amt 51) integriert. Darunter sind unterschiedliche Abteilungen geschlüsselt. Unter anderem die Abteilungen 5106 und 5107. Die Abteilung 5107 stellt die Koordinationsstelle Behindertenarbeit dar, welche Leistungen der Eingliederungshilfe gewährt. Innerhalb der Abteilung 5106 gewährt das Sachgebiet 510605 (Hilfe zur Pflege stationär und Eingliederungshilfe für Behinderte) Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung nach dem SGB XII.

Nachfolgend werden ausgewählte Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach dem SGB XII vergleichend dargestellt:

Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für das Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Leistungsempfänger	508	4.155	892	605	608
Nettoaufwendungen (Ist-Daten) <sup>1)</sup>	6.978.735 €	30.691.562 €	6.342.540 €	5.056.767 €	5.874.657 €
Nettoaufwendungen je Einwohner	45,95 €	42,77 €	32,57 €	41,80 €	21,35 €
Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner	3,34	5,79	4,58	5,00	2,21
Nettoaufwand <sup>1)</sup> je Leistungsberechtigtem	13.738 €	7.387 €	7.110 €	8.358 €	9.662 €

1) Nettoaufwendungen stellen die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen im Bereich der Eingliederungshilfe dar.

Anmerkungen: Die Stadt Offenbach am Main konnte kein Jahresergebnis für die Eingliederungshilfe ermitteln, da diese Bestandteil des Produktes „Grundversorgung nach dem SGB XII“ war. Hilfsweise wurden daher die Bruttoaufwendungen der Stadt angesetzt. Zudem konnten die Städte Darmstadt und Wiesbaden teilweise die Fallzahlen nicht in der gewünschten Aufbereitung vorlegen, so dass für die Frühförderung Durchschnittswerte bzw. Schätzwerte (Stadt Darmstadt) angesetzt wurden.

Quelle: Sozialstatistik der Städte, eigene Erhebungen

#### Ansicht 97: Kennzahlen zur Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für das Jahr 2014

2. Hilfe zur schulischen Ausbildung für einen angemessenen Beruf einschließlich des Besuchs einer Hochschule,
  3. Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit,
  4. Hilfe in vergleichbaren sonstigen Beschäftigungsstätten nach § 56,
  5. nachgehende Hilfe zur Sicherung der Wirksamkeit der ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen und zur Sicherung der Teilhabe der behinderten Menschen am Arbeitsleben.
- Die Leistungen zur medizinischen Rehabilitation und zur Teilhabe am Arbeitsleben entsprechen jeweils den Rehabilitationsleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung oder der Bundesagentur für Arbeit.
- (2) Erhalten behinderte oder von einer Behinderung bedrohte Menschen in einer stationären Einrichtung Leistungen der Eingliederungshilfe, können ihnen oder ihren Angehörigen zum gegenseitigen Besuch Beihilfen geleistet werden, soweit es im Einzelfall erforderlich ist.
- (3) Eine Leistung der Eingliederungshilfe ist auch die Hilfe für die Betreuung in einer Pflegefamilie, soweit eine geeignete Pflegeperson Kinder und Jugendliche über Tag und Nacht in ihrem Haushalt versorgt und dadurch der Aufenthalt in einer vollstationären Einrichtung der Behindertenhilfe vermieden oder beendet werden kann. Die Pflegeperson bedarf einer Erlaubnis nach § 44 des Achten Buches. Diese Regelung tritt am 31. Dezember 2018 außer Kraft.



Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen führte in der Stadt Wiesbaden zu Aufwendungen von 21,35 € je Einwohner. Die Nettoaufwendungen je Leistungsempfänger beliefen sich durchschnittlich auf 9.662 €.

Der Vergleich zeigte, dass die erforderlichen Daten nicht einheitlich bei allen Vergleichsstädten vorlagen. So konnte die Stadt Darmstadt die Fallzahlen nicht nach Hilfearten aufschlüsseln. Zudem lag die Zahl der Fälle der Frühförderung nicht detailliert vor. Die Stadt Kassel hatte die Zahlen der Kinderintegrationen und Frühförderungen bis 2013 separat gemeldet, was dazu führte, dass es Doppelzählungen bei den Leistungsberechtigten gab. Seit 2014 wurden diese in einem Wert zusammengefasst, sodass eine Doppelzählung nicht mehr erfolgte. Die Stadt Wiesbaden konnte bei den heilpädagogischen Leistungen für Kinder und der angemessenen Schulbildung die Daten nicht in der erforderlichen Form vorlegen. Maßnahmen die im Laufe eines Kalenderjahres abgeschlossen waren, konnten nicht mehr dargestellt werden. Die Stadt Offenbach am Main konnte keine Jahresergebnisse für den Bereich der Eingliederungshilfe vorlegen, da diese Bestandteil des Produktes „Grundversorgung nach dem SGB XII“ waren und sich nicht gesondert ermitteln ließen. Die Stadt Frankfurt am Main hatte bei der Aufteilung der Leistungsempfänger auf die Hilfearten Doppelzählungen bei den angegebenen Personenzahlen, die technisch nicht bezogen auf die einzelnen Hilfearten bereinigt werden konnten.

Der Vergleich zeigte eine heterogene Struktur bei den Vergleichsdaten der Eingliederungshilfen. Den höchsten Wert der Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner wies die Stadt Frankfurt am Main aus. Die Stadt Kassel hatte den geringsten Nettoaufwand je Leistungsberechtigtem. Den höchsten Nettoaufwand je Leistungsberechtigtem wies die Stadt Darmstadt mit 13.738 € aus. Die geringste Zahl an Leistungsberechtigten je 1.000 Einwohner wies die Stadt Wiesbaden aus. Sie hatte zudem mit 21,35 € den geringsten Nettoaufwand je Einwohner.

Darüber hinaus analysierten wir ausgewählte Steuerungsinstrumente der Eingliederungshilfe hinsichtlich ihrer Ausprägung.

Art und Maß der Leistungserbringung sind nach pflichtgemäßen Ermessen (gem. § 17 Absatz 2 SGB XII<sup>156</sup>) des Sozialhilfeträgers zu gewähren. Aufgrund des bestehenden Ermessensspielraums kann es sinnvoll sein, eine Richtlinie zu erlassen, mit der häufig auftretende Bedarfslagen standardisiert geregelt werden können und die den Mitarbeitern einen verbindlichen Rahmen vorgeben.

Zudem untersuchten wir, inwiefern ein Finanz- und Fachcontrollings für die Eingliederungshilfe eingerichtet war. Dabei sind insbesondere detaillierte Auswertungen sinnvoll, um eine wirtschaftliche und effektive Steuerungsfunktion in der Verwaltung zu gewährleisten. Darüber hinaus dient es als Grundlage für Entscheidungen über Budgets, aber auch als Bedarfsmesser von Prozessoptimierungen.

Als Teil eines Fachcontrollings kann das Instrument der Evaluation von Zielerreichungsgraden implementiert werden. Die Errichtung eines Evaluationssystems kann auf zwei Ebenen erfolgen. Die erste Ebene ist die Einzelfallanalyse. Diese dient als Erfolgsüberprüfung einzelner Eingliederungsmaßnahmen. Durch einen Soll-Ist-Abgleich wird überprüft, inwieweit die Maßnahme zu einer Verbesserung bzw. Veränderung der Lebenssituation des Hilfebedürftigen führte. Auf der zweiten Ebene befindet sich die übergeordnete Gesamtanalyse. Anhand derer wird überprüft, inwieweit die einzelnen Träger Hilfebedürftige erfolgreich behandeln und wie sich die Träger im Gesamtvergleich zu den weiteren Trägern darstellen.

Eine Angebotsanalyse in Form eines Vergleichs der angebotenen Leistung und des Leistungsumfangs der Träger kann als Grundlage für Verhandlungen zur Optimierung der Leistung dienen. Darüber hinaus können innovative Angebote der Träger auf ihre Übertragbarkeit auf andere Träger gleichgelagerter Hilfearten untersucht werden.

Im Folgenden sind die einzelnen ausgewählten Steuerungsinstrumente zur Eingliederungshilfe vergleichend dargestellt:

---

<sup>156</sup> § 17 SGB XII - Anspruch

(2) Über Art und Maß der Leistungserbringung ist nach pflichtmäßigem Ermessen zu entscheiden, soweit das Ermessen nicht ausgeschlossen wird. Werden Leistungen auf Grund von Ermessensentscheidungen erbracht, sind die Entscheidungen im Hinblick auf die sie tragenden Gründe und Ziele zu überprüfen und im Einzelfall gegebenenfalls abzuändern.



Instrumente zur Steuerung in der Eingliederungshilfe - Ausprägung im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Richtlinie vorhanden	o	✓	o	✓	o
Finanz-/ Fachcontrolling eingerichtet	✓	✓	✓	✓	✓
Evaluation Zielerreichungsgrad	o	o	o	o	o
Trägeranalyse	●	●	●	-1)	●

**Legende:**  
✓ : liegt vor  
● : liegt nicht vor  
o : liegt teilweise vor/ befindet sich in Erstellung  
1) Die Stadt Offenbach am Main hatte lediglich einen Träger im Trägerportfolio.  
Quelle: eigene Erhebung

#### Ansicht 98: Instrumente zur Steuerung in der Eingliederungshilfe – Ausprägung im Vergleich

Die „Koordinationsstelle für Behindertenarbeit“ hatte keine Richtlinie für häufig auftretende Bedarfslagen erstellt, da die Leistung individuell auf den Leistungsberechtigten zugeschnitten werden soll. Eine Wissensdatenbank wurde nicht geführt. Die Rechtsprechung wurde analog durch die Mitarbeiter 5107 archiviert. Das Sachgebiet „Hilfe zur Pflege stationär und Eingliederungshilfe für Behinderte“ hatte ebenfalls keine Richtlinie erlassen. Kommentierungen zum SGB XII und SGB IX, Teilhabeplan BAR, HAG, EinglH-VO und aktuelle Rechtsprechung wurden als Grundlage der Arbeit des Sachgebiets verwendet. Eine Wissensdatenbank wurde nicht geführt, jedoch lag ein Handbuch vor, indem besondere Fälle bzw. Rechtsprechung etc. gesammelt wurden.

Ein Finanzcontrolling für die Eingliederungshilfe war für das gesamte Amt für Soziale Arbeit eingerichtet. Dieses erstellte monatliche Auswertungen, die an die Sachgebiete und Fachbereiche geliefert wurden und über Fallzahlen und Budgets informierten. Das Fachcontrolling wurde von den Leitungskräften der jeweiligen Abteilung eigenständig durchgeführt. Darüber hinaus waren diese für die Auswertung der Zahlen des Finanzcontrolling und der Interpretation dieser Werte zuständig.

Zielerreichungsgrade wurden anhand von regelmäßigen Entwicklungsberichten für jeden Einzelfall erstellt. Diese Entwicklungsberichte wurden anhand der definierten Ziele angefertigt. Die Vorlage und Überprüfung erfolgte jährlich. Darauf aufbauend wurde entschieden, ob die Leistung weiter benötigt wurde bzw. ob Anpassungen in der Leistung vorzunehmen waren. Hilfeabbrüche und deren Gründe (z.B. mangelnde Mitwirkungspflicht) wurden von dem involvierten Dienst an die Koordinationsstelle Behindertenarbeit gemeldet und dort fallbezogen evaluiert. Eine statistische Erfassung der Hilfeabbrüche erfolgte bisher nicht. Eine übergeordnete Gesamtanalyse des Erfolgs der Träger und Maßnahmen fand nicht statt.

Eine Angebotsanalyse in Form eines Vergleichs der Angebote der Träger untereinander wurde nicht durchgeführt, da die Stadt Wiesbaden ausschließlich zwei Träger hatte, die die Leistung erbrachten. Die Leistungen mit diesen Trägern wurden dabei individuell verhandelt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, die Gesamtanalyse von Zielerreichungsgraden zu implementieren. Darüber hinaus empfehlen wir der Stadt Wiesbaden, eine Richtlinie zu erlassen, die den Mitarbeitern einen verbindlichen Rahmen zur Ermessensausübung vorgibt.

## 8.5 Schulträgeraufgaben

Nach § 138 Absatz 1 HSchG<sup>157</sup> sind die kreisfreien Städte – soweit nichts anderes bestimmt ist – neben den Landkreisen Träger der Schulen. Den Schulträgern obliegt es, ein den gesetzlichen Anforderungen angemessenes Schulangebot bereitzustellen und die geeigneten Rahmenbedingungen für den inneren Schulbetrieb zu schaffen. Zu den Aufgaben der Schulträger zählen insbesondere die Schulentwicklungsplanung (§ 145 HSchG<sup>158</sup>), die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulbauten und Schulanlagen (§ 155 HSchG<sup>159</sup>), das Vorhalten des Verwaltungspersonals und der geeigneten Schuleinrichtung (§§ 155 und 156 HSchG<sup>160</sup>) sowie die Schülerbeförderung (§ 161 HSchG<sup>161</sup>).

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die städtischen Schulen in Bezug auf ihre Zukunftsfähigkeit untersucht. Dafür wurde im ersten Schritt erhoben, welche Informations- und Datengrundlagen des zuständigen Fachamtes zur Verfügung standen und im zweiten Schritt analysiert, wie die Prognosesystematik im Rahmen der Schulentwicklungsplanung ausgestaltet war. Darauf aufbauend wurde, sofern durch den vorliegenden Datenbestand möglich, die Entwicklung der Bruttogrundfläche je Schüler als Indikator für den künftigen Flächenbedarf dargestellt. Die nachfolgenden Analysen sind auf Basis statistischer Daten und der Daten des Schulverwaltungsamts erstellt und rein quantitativ. Eine qualitative Einschätzung der Besonderheiten im Rahmen der Schulträgerschaft war nicht Bestandteil der Haushaltsstrukturprüfung.

---

157 § 138 HSchG - Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

158 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung

(1) Die Schulträger stellen Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet auf. In den Plänen werden der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen. Für den Schulort ist anzugeben, welche Bildungsangebote dort vorhanden sind und für welche Einzugsbereiche sie gelten sollen. Schulen in freier Trägerschaft können bei der Planung mit einbezogen werden, soweit ihre Träger damit einverstanden sind; die regelmäßige Zahl ihrer Schülerinnen und Schüler ist bei der Prognose des Schulbedarfs zu berücksichtigen. Es sind auch die Bildungsbedürfnisse zu erfassen, die durch Schulen im Gebiet eines Schulträgers nicht sinnvoll befriedigt werden können. Die Schulentwicklungspläne müssen sowohl die langfristige Zielplanung als auch die Durchführungsmaßnahmen unter Angabe der Rangfolge ihrer Verwirklichung enthalten. Sie sind mit den benachbarten Schulträgern und mit anderen Fachplanungen, insbesondere der Jugendhilfeplanung, abzustimmen. [...]

159 § 155 HSchG - Sachkosten

(1) Die Sachkosten der öffentlichen Schulen werden von den Schulträgern aufgebracht.

(2) Sachkosten im Sinne dieses Gesetzes sind alle Kosten, die nicht vom Land nach §§ 151 bis 154 zu tragende Kosten sind.

(3) Zu den Sachkosten gehören insbesondere

1. die Verwaltungskosten der Schulleitung,

2. die Kosten für Verwaltung und Unterhaltung der Schulgebäude, Schulanlagen und Schuleinrichtungen,

3. die Kosten für Aufbewahrung der den Schulen vom Land zur Verfügung gestellten Lernmittel.

160 § 155 HSchG siehe Fußnote 159.

§ 156 HSchG - Personalkosten der äußeren Schulverwaltung

Die Schulträger tragen ferner

1. die Personalkosten der Beamtinnen und Beamten und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht Lehrerinnen oder Lehrer, sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind (Verwaltungspersonal, Schulassistentinnen und -assistenten, Schulhausmeisterinnen und -hausmeister, Reinigungspersonal usw.), und ihrer Hinterbliebenen, [...]

161 § 161 HSchG - Schülerbeförderung

(1) Träger der Schülerbeförderung sind die Gemeinden, die Schulträger sind, die kreisfreien Städte und die Landkreise für die in ihrem Gebiet wohnenden Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Schulen der Grundstufe (Primarstufe) und der Mittelstufe (Sekundarstufe I) und für die Schülerinnen und Schüler, die die Grundstufe der Berufsschule, das erste Jahr der Bildungsgänge nach § 39 Abs. 6 an der Berufsschule oder einer Berufsfachschule besuchen, durch deren Besuch die Vollzeit-schulpflicht erfüllt werden kann. Abweichend von Satz 1 ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen Träger der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler, deren Beschulung nach § 139 Abs. 1 und 3, die Fachschulen für Sozialpädagogik ausgenommen, seine Aufgabe ist. [...]

## Entwicklung der Schülerzahlen

Im Prüfungszeitraum haben sich die Schülerzahlen in der Stadt Wiesbaden wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Schülerzahlen <sup>1)</sup> in den Jahren 2010 bis 2014 in der Stadt Wiesbaden im Vergleich								
Schuljahr	Grund- schulen	Gesamt- schulen	Gymnasi- en	Haupt- und Real- schulen	Kombi- nations- schulen <sup>2)</sup>	Förder- schulen	Berufliche Schulen	Summe
2009/2010	9.227	3.809	8.297	3.506	-	1.084	10.961	36.884
2010/2011	9.214	3.838	8.447	3.587	-	1.085	10.830	37.001
2011/2012	9.391	3.947	8.557	3.496	-	1.052	10.754	37.197
2012/2013	9.406	4.015	8.453	3.530	-	1.031	10.709	37.144
2013/2014	9.514	4.052	8.356	3.531	-	1.004	10.751	37.208
2014/2015	9.772	4.066	8.087	3.348	-	839	10.555	36.667
Entwicklung	6%	7%	-3%	-5%	-	-23%	-4%	-1%
Darmstadt	5%	6%	-17%	-8%	-	1%	-2%	-4%
Frankfurt am Main	13%	4%	2%	-2%	1%	11%	-4%	3%
Kassel	-3%	-11%	-13%	-11%	-21%	-17%	-7%	-8%
Offenbach am Main	8%	2%	-5%	27%	-3%	-17%	-6%	-1%
Land Hessen <sup>3)</sup>	-1%	-3%	-10%	-9%		-5%	-2%	-5%

1) Ausgewiesene Schülerzahlen inklusive Gastschülern.

2) Kombinationsschulen umfassen je nach Stadt Mittelstufenschulen mit Grundschulzweig sowie Grund-, Haupt- und Realschulen und Grund- und Hauptschulen.

3) Zahlen mit Stichtag 1. November entnommen aus den Berichten des Hessischen Statistischen Landesamtes: „Hessische Kreis-zahlen“ 2010 bis 2014.

Quelle: Schulentwicklungsplan, Angaben des Schulverwaltungsamtes, Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

### Ansicht 99: Entwicklung der Schülerzahlen in den Jahren 2010 bis 2014 in der Stadt Wiesbaden im Vergleich

In der Stadt Wiesbaden wurden im Schuljahr 2014/2015 insgesamt 36.667 Schüler beschult. Schulformübergreifend nahm die Zahl der Schüler im Prüfungszeitraum leicht ab (-1 Prozent). Einen Zuwachs an Schülern verzeichneten die Grundschulen (6 Prozent) und die Gesamtschulen (7 Prozent). Der größte Rückgang bei den Förderschulen (-23 Prozent) ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass zunehmend Schüler mit Förderbedarf in einer Regelschule im Sinne der Inklusion unterrichtet wurden.

In vier von fünf Großstädten nahmen die Gesamtschülerzahlen im Prüfungszeitraum zwischen 1 Prozent (Offenbach am Main und Wiesbaden) und 8 Prozent (Kassel) ab. In der Stadt Frankfurt am Main war ein Anstieg von 3 Prozent zu verzeichnen. Mit Ausnahme der Stadt Kassel war ein Zuwachs an Schülern in Grundschulen und Gesamtschulen festzustellen. In allen Großstädten nahm hingegen die Zahl der Schüler in Beruflichen Schulen ab. Auffallend starke Rückgänge verzeichnete die Stadt Darmstadt bei Gymnasien (-17 Prozent), die Stadt Offenbach am Main bei Förderschulen (-17 Prozent) und die Stadt Wiesbaden bei Förderschulen (-23 Prozent).

Die Entwicklung der Schülerzahlen zeigt unter anderem, welche Auswirkungen der demographische Wandel auf die Schullandschaft der Großstädte hat. In den Prognosen des Hessischen Statistischen Landesamtes ist, ausgehend vom Jahr 2010, in den kommenden Jahren mit einem weiteren schulformübergreifenden Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen, wobei sich die Geschwindigkeit der Entwicklung voraussichtlich verlangsamen wird. Die Städte sollten die Entwicklung der Schülerzahlen grundsätzlich bei der Optimierung des Flächenmanagements ihrer Schulstandorte berücksichtigen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war insbesondere vor dem Hintergrund steigender Geburtenzahlen sowie der stetigen Zuwanderung von Flüchtlingen eine Neubewertung der Prognose zukünftiger Schü-

lerzahlen vorzunehmen und damit die Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes aus dem Jahr 2010 zu relativieren.<sup>162</sup> Die Großstädte planten zum Erhebungszeitpunkt für die kommenden Jahre mit steigenden Schülerzahlen.

### Schulstandorte und Bruttogrundfläche

Die Großstädte unterhielten als Schulträger zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt 350 Schulen. Folgende Ansicht zeigt die schulformbezogene Vorhaltung dieser Schulen für das Jahr 2014 im Vergleich:

Schulen der Großstädte nach Schulformen im Jahr 2014								
Stadt	Grundschulen	Weiterführende allgemeinbildende Schulen				Förderschulen	Berufliche Schulen	Summe
		Gesamtschulen	Gymnasien	Haupt- und Realschulen	Kombinationsschulen			
Darmstadt	17	5	7	1	0	4	6	40
Frankfurt am Main	70	14	20	14	6	15	16	155
Kassel	24	8	5	1	2	7	7	54
Offenbach am Main	12	3	3	1	2	3	3	27
Wiesbaden	38	7	9	8	0	8	5	75
Summe	161	37	44	25	10	37	37	351

Anmerkung: Kombinationsschulen umfassen je nach Stadt Grund-, Haupt- und Realschulen, Mittelstufenschulen mit Grundschulzweig sowie Grund- und Hauptschulen. Abendschulen blieben in der Betrachtung der allgemeinbildenden Schulen unberücksichtigt.  
Quelle: Schulentwicklungspläne, eigene Erhebungen

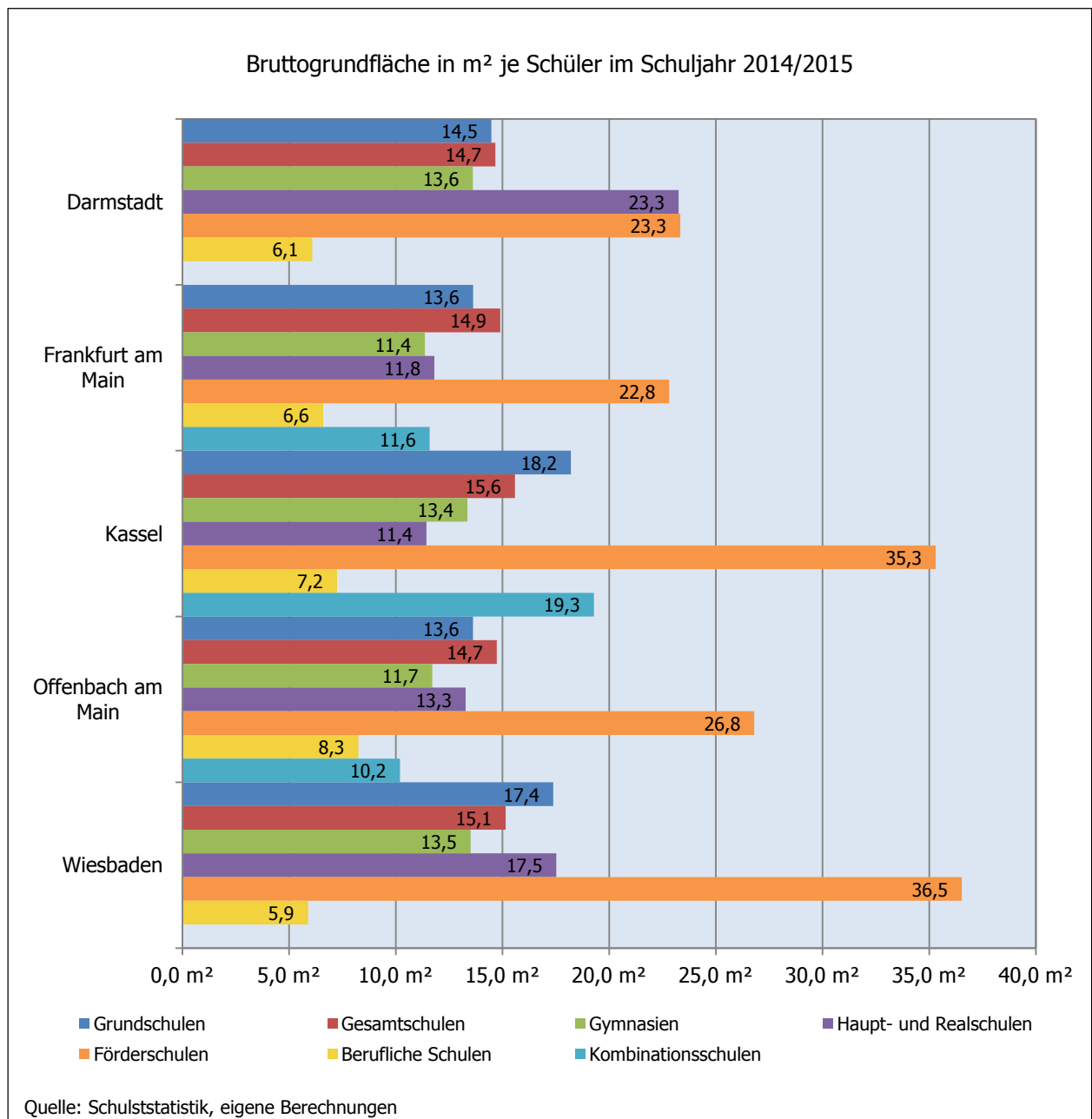
#### Ansicht 100: Schulen der Großstädte nach Schulformen im Jahr 2014

Im Rahmen ihrer Schulträgerschaft hielt die Stadt Wiesbaden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt 75 Schulen vor, davon 38 Grundschulen, 7 Gesamtschulen, 9 Gymnasien (davon 2 Oberstufengymnasien), 8 Haupt- und/oder Realschulen, 8 Förderschulen sowie 5 Berufliche Schulen.

Bei 41 bis 52 Prozent der Schulstandorte in den Großstädten handelte es sich um Grundschulen. Insgesamt wies die Stadt Frankfurt am Main die mit Abstand meisten Schulstandorte auf, die Stadt Offenbach am Main die wenigsten. Die Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main hielten nur eine oder keine Haupt- und/oder Realschule vor. Dagegen hatten die Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden deutlich mehr Haupt- und/oder Realschulen. Der höchste Anteil an Gesamtschulstandorten bestand in der Stadt Kassel mit 15 Prozent.

Eine vergleichsweise hohe Bruttogrundfläche je Schüler kann ein Indiz für nicht ausgelastete Schulen sein. Dabei stellt die folgende Analyse ausschließlich auf eine quantitative Betrachtung der Flächen ab. Sondersachverhalte mit Auswirkungen auf die Flächenbedarfe der Schulformen wie die Umstellung der Gymnasien von G8 auf G9 und umgekehrt, die Umsetzung der Inklusion sowie die Angliederung schulortnaher Horte in den betreuenden Grundschulen wurden nicht berücksichtigt. Folgende Ansicht zeigt die errechnete Kennzahl für die Großstädte des Vergleichs, gegliedert nach Schulformen und für das Schuljahr 2014/2015:

<sup>162</sup> Die Stadt Wiesbaden gab darüber hinaus an, dass aufgrund der Entstehung neuer städtischer Siedlungsflächen ebenfalls mit einem Anstieg der Schülerzahl gerechnet wird.



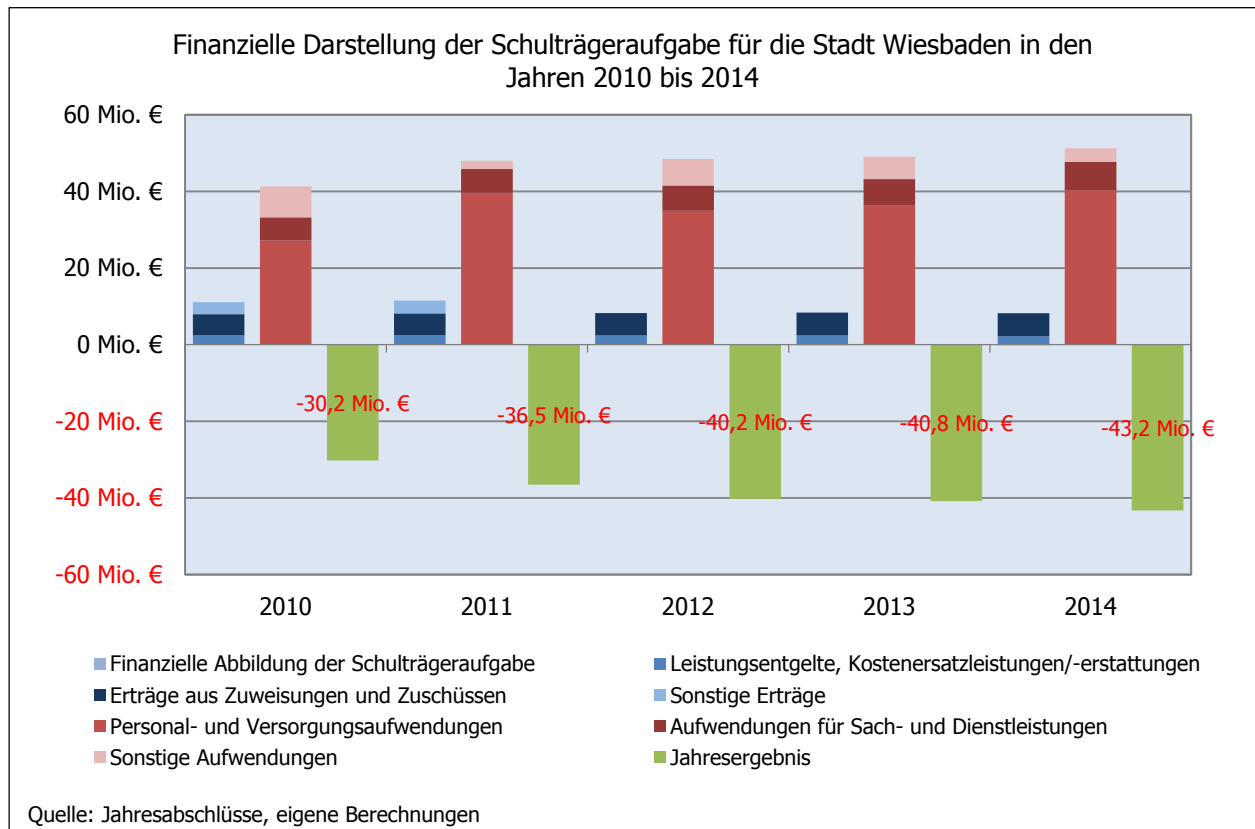
Ansicht 101: Bruttogrundfläche in m<sup>2</sup> je Schüler im Schuljahr 2014/2015

Die Stadt Wiesbaden wies innerhalb der einzelnen Schulformen eine durchschnittliche Bruttogrundfläche je Schüler zwischen 36,5 m<sup>2</sup> bei den Förderschulen und 5,9 m<sup>2</sup> bei den Beruflichen Schulen auf.

Die Flächenrelationen waren im Vergleich der einzelnen Schulformen stark unterschiedlich. Die geringste Bruttogrundfläche je Schüler wurde bei den Beruflichen Schulen mit durchschnittlich 6,8 m<sup>2</sup>, die höchste Bruttogrundfläche je Schüler mit 29,0 m<sup>2</sup> im Durchschnitt aller Städte bei Förderschulen festgestellt. Die Verhältniszahlen der anderen Schulformen bewegten sich in den Großstädten zwischen 13,7 m<sup>2</sup> (Kombinationsschulen) und 15,5 m<sup>2</sup> (Grundschulen sowie Haupt- und Realschulen).

## Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Kosten der äußeren Schulverwaltung sind in den §§ 155 bis 162 HSchG aufgeführt und werden durch die Schulträger finanziert. Die Städte erhalten durch jährliche Finanzaufweisungen nach Maßgabe des § 22 FAG<sup>163</sup> einen Ausgleich der ihnen erwachsenden Ausgaben (Schullastenausgleich) vom Land, da sie als Schulträger den Aufwand für das Vorhalten ihrer Schulen nicht alleine aus eigenen Mitteln finanzieren können. Darüber hinaus erhalten die Städte für auswärtige Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern, in deren Gebiet die Schüler ihren Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort haben (§ 163 HSchG<sup>164</sup>). Im Prüfungszeitraum wurde die Schulträgeraufgabe in der Stadt Wiesbaden finanziell wie folgt abgebildet:



Ansicht 102: Finanzielle Darstellung der Schulträgeraufgabe für die Stadt Wiesbaden in den Jahren 2010 bis 2014

163 § 22 FAG - Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen

(1) Die Landkreise und Gemeinden, die Schulträger sind, erhalten zum Ausgleich der ihnen nach dem Schulgesetz in der Fassung vom 14. Juni 2005 (GVBl. I S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 2011 (GVBl. I S. 679), im Verwaltungshaushalt erwachsenden Ausgaben jährlich Finanzaufweisungen.

(2) Die im Haushaltsplan des Landes bereitgestellten Mittel werden vorab zu 74 vom Hundert auf die Landkreise und zu 26 vom Hundert auf die Gemeinden aufgeteilt.

(3) Die Zuweisung für den einzelnen Schulträger wird berechnet

1. bei den Landkreisen zu 85 vom Hundert, bei den Gemeinden zu 95 vom Hundert nach der Zahl der Schüler, die am Stichtag der letzten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen statistischen Erhebung eine Schule in ihrer Trägerschaft besucht haben,  
2. bei den Landkreisen zu 15 vom Hundert und bei den Gemeinden zu 5 vom Hundert nach dem Anteil des einzelnen Empfängers an der Fläche des Landes Hessen. Bei den Landkreisen werden hierbei die Flächen der kreisangehörigen Gemeinden abgezogen, die Schulträger sind. Stichtag für die Gebietsflächen ist der 1. Januar des Kalenderjahres, das dem Ausgleichsjahr vorangegangen ist.

(4) Für Schüler von Schulen, deren Träger ein Schulverband ist, kann die Zuweisung an die Gemeinde oder den Landkreis gezahlt werden, in deren Gebiet die Schule liegt.

164 § 163 HSchG - Gastschulbeiträge

Die Schulträger, mit Ausnahme des Landes Hessen und des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, können für auswärtige Schülerinnen und Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Bei Berufsschulen sind Gastschulbeiträge von den Schulträgern zu entrichten, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler in einem Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis stehen oder, sofern es sich um Jugendliche oder Heranwachsende ohne Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis handelt, ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Grundlage der Darstellung war die Auswertung des finanzstatistischen Produktbereiches<sup>165</sup> 03 „Schulträgeraufgaben“. Die größten Aufwandspositionen stellten die Personal- und Versorgungsaufwendungen mit 40,3 Millionen € im Jahr 2014 (2010: 27,2 Millionen €) sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit 7,4 Millionen € im Jahr 2014 (2010: 6,0 Millionen €) dar. Unter die sonstigen Aufwendungen fielen u.a. die Abschreibungen, Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse und außerordentliche Aufwendungen. Die größten Ertragspositionen resultierten aus den Zuweisungen und Zuschüssen (2014: 6,0 Millionen €) sowie aus den Kostenersatzleistungen und -erstattungen<sup>166</sup> (2014: 2,2 Millionen €). Aus der Wahrnehmung der Schulträgeraufgabe erzielte die Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum eine Deckungsquote aus Erträgen und Aufwendungen im Prüfungszeitraum von 27 Prozent im Jahr 2010 und 16 Prozent im Jahr 2014.

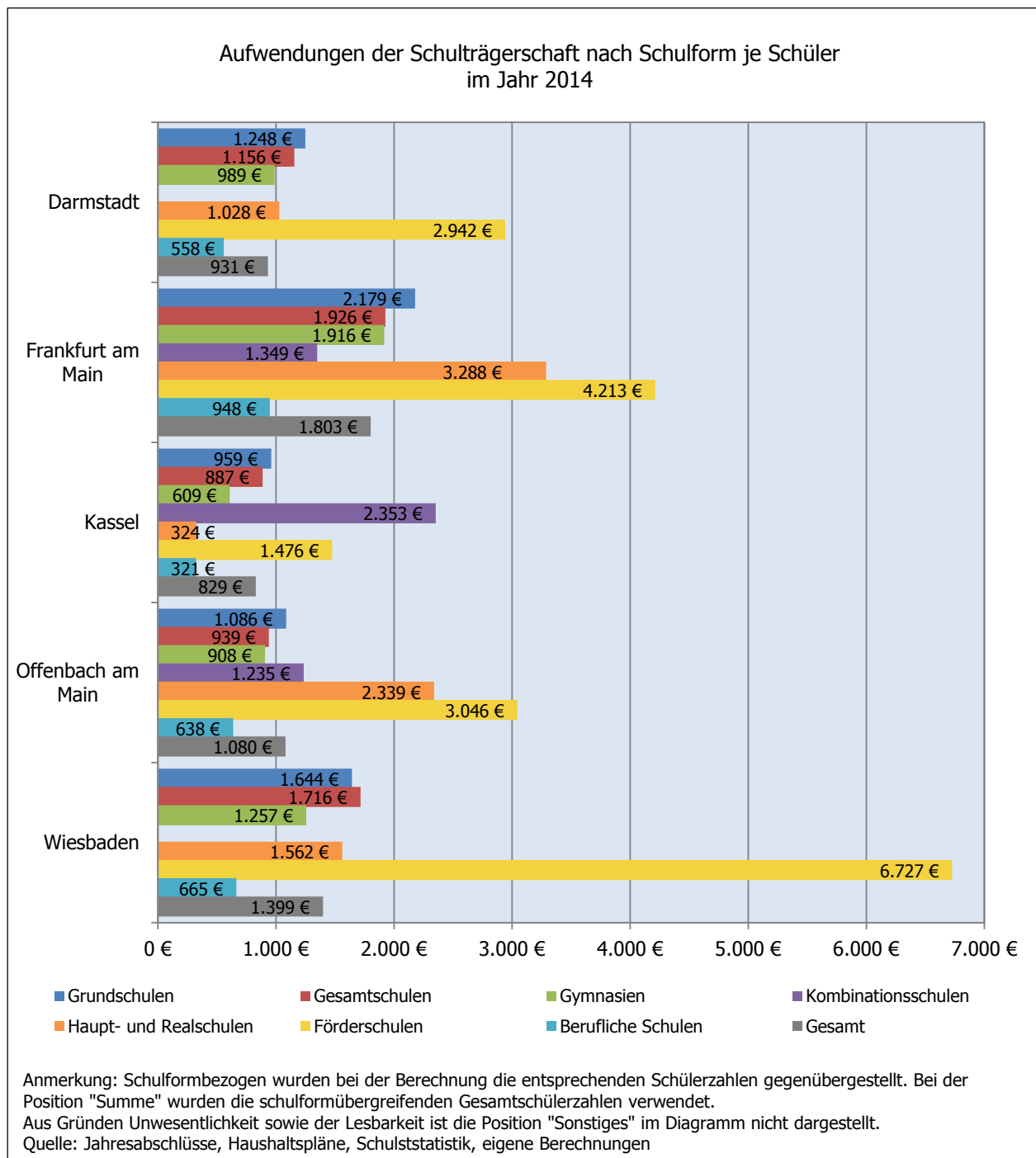
Nachfolgende Ansicht gibt die Kosten der Schulträgerschaft je Schüler im Haushaltsjahr 2014 nach Schulform im Vergleich der Städte wieder:

---

<sup>165</sup> Es handelt sich um den finanzstatistischen Produktbereich gemäß Anlage 12 GemHVO.

<sup>166</sup> Unter diese Position fielen auch die Gastschulbeiträge.





Ansicht 103: Aufwendungen der Schulträgerschaft nach Schulform je Schüler im Jahr 2014

Abhängig von der Schulform betragen die Aufwendungen für die Schulträgerschaft in der Stadt Wiesbaden je Schüler zwischen 665 € für die Beruflichen Schulen und 6.727 € für die Förderschulen.

Im Vergleich wiesen die Städte Kassel (829 € je Schüler) und Darmstadt (931 € je Schüler) in der Summe aller Aufwendungen zur Wahrnehmung der Schulträgeraufgabe die niedrigsten Werte auf. Dagegen wurde in den Städten Frankfurt am Main (1.803 € je Schüler) und Wiesbaden (1.399 € je Schüler) die höchsten Kennzahlen im Vergleich ermittelt. Dies war zurückzuführen auf die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Schüler bei Grundschulen, Gymnasien und Förderschulen.

## Schulentwicklungsplanung

Die Schulentwicklungsplanung soll dazu beitragen, ein gleichmäßiges und alle Schulformen umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot sicherzustellen. Die Städte sind verpflichtet, unter den vom Land vorgegebenen Rahmenbedingungen der Bildungspolitik, im Sinne einer strategischen Konzeption für ein flächendeckendes, wohnortnahes Schulangebot zu sorgen.

Nach § 145 Absatz 1 HSchG<sup>167</sup> haben die Schulträger für ihr Gebiet einen Schulentwicklungsplan aufzustellen. Dieser stellt das dokumentierte, formelle Ergebnis der Schulentwicklungsplanung dar. In den Plänen sollen die Ziele für die Entwicklung der Schullandschaft bestimmt und begründet, die gegenwärtigen und zukünftigen Schulbedarfe und Schulstandorte ausgewiesen sowie notwendige schulorganisatorische und bauliche Maßnahmen festgelegt werden.

Die Schulentwicklungspläne werden von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen und bedürfen gemäß § 145 Absatz 6 HSchG<sup>168</sup> der Zustimmung des Hessischen Kultusministeriums. Die Zustimmung kann unter Auflagen erfolgen oder sich nur auf Teile des Schulentwicklungsplans beziehen.

In der Stadt Wiesbaden lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Schulentwicklungsplan der all-gemeinbildenden Schulen für die Jahre 2010 bis 2015 vor. Dieser wurde seitens der Stadtverordnetenversammlung am 24. Juni 2010 beschlossen und am 29. September 2011 durch das Hessische Kultusministerium genehmigt.<sup>169</sup> Für die Beruflichen Schulen wurde ein gemeinsamer Schulentwicklungsplan mit dem Rheingau-Taunus-Kreis erstellt und am 22. November 2012 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Das Hessische Kultusministerium genehmigte diesen mit dem Erlass vom 2. Juli 2014.

Die Schulträger sind gemäß § 145 Absatz 5 HSchG<sup>170</sup> verpflichtet, ihre Schulentwicklungspläne innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu diesen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit dies erforderlich wird. Um eine lückenlose Planung und fortlaufende Dokumentation zu gewährleisten, sollte der Schulentwicklungsplan spätestens nach Ablauf des angelegten Planungszeitraums fortgeschrieben werden.<sup>171</sup> Nach dieser Maßgabe prüften wir die Aktualität der Schulentwicklungspläne.

Im Prüfungszeitraum wurden zwei Fortschreibungen zum Schulentwicklungsplan erstellt. Am 21. Juni 2012 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die erste Teilfortschreibung des Schulentwicklungsplans zu den Förderschulen und am 18. Dezember die zweite Teilfortschreibung zu den Gymnasien. Beide Teilfortschreibungen wurden durch das Hessische Kultusministerium genehmigt.

---

167 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung

(1) Die Schulträger stellen Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet auf. In den Plänen werden der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen. Für den Schulort ist anzugeben, welche Bildungsangebote dort vorhanden sind und für welche Einzugsbereiche sie gelten sollen. Schulen in freier Trägerschaft können bei der Planung mit einbezogen werden, soweit ihre Träger damit einverstanden sind; die regelmäßige Zahl ihrer Schülerinnen und Schüler ist bei der Prognose des Schulbedarfs zu berücksichtigen. Es sind auch die Bildungsbedürfnisse zu erfassen, die durch Schulen im Gebiet eines Schulträgers nicht sinnvoll befriedigt werden können. Die Schulentwicklungspläne müssen sowohl die langfristige Zielplanung als auch die Durchführungsmaßnahmen unter Angabe der Rangfolge ihrer Verwirklichung enthalten. Sie sind mit den benachbarten Schulträgern und mit anderen Fachplanungen, insbesondere der Jugendhilfeplanung, abzustimmen.

168 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung

(6) Schulentwicklungspläne und ihre Fortschreibung bedürfen der Zustimmung des Kultusministeriums. Diese ist zu versagen, wenn der Schulentwicklungsplan den in Abs. 1 bis 4 genannten Anforderungen nicht entspricht oder wenn er mit einer zweckmäßigen Schulorganisation nicht vereinbar ist oder einer ordnungsgemäßen Gestaltung des Unterrichts entgegensteht. Das Kultusministerium kann Schulentwicklungsplänen auch unter Erteilung von Auflagen oder lediglich in Teilen zustimmen. Für die Erfüllung von Auflagen ist keine weitere Fortschreibung des Schulentwicklungsplans erforderlich; für die Erfüllung können Fristen gesetzt werden.

169 Die Zustimmung erfolgte mit Einschränkungen bezüglich der Oberstufengymnasien, der Realschule Heinrich-von-Kleist, der Wilhelm-Leuschner-Schule sowie des Gymnasiums an der Rheinschiene.

170 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung

(5) Schulentwicklungspläne sind innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird.

171 Sofern kein konkreter Planungszeitraum genannt war, richteten wir nachfolgende Beurteilung am Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen, oder, sofern nicht vorhanden, am gesetzlich vorgesehenen Überprüfungssturnus von fünf Jahren nach Zustimmung zum Schulentwicklungsplan durch die Aufsicht aus.

Die Stadt Wiesbaden befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Erstellung einer Gesamtfortschreibung des Schulentwicklungsplans. Dieser soll den Planungszeitraum von 2016 bis 2021 abdecken und damit nahtlos an den letzten Schulentwicklungsplan anknüpfen.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die geplante Aktualisierung des Schulentwicklungsplans so zu beschließen, dass eine lückenlose Planung zum vorherigen Schulentwicklungsplan gewährleistet ist. Sofern eine Fortschreibung als nicht erforderlich angesehen wird, sollte dies dem zuständigen Ausschuss zur Kenntnis gegeben werden.

### **Prognosesystematik**

Um den zukünftigen Ressourceneinsatz und den Bedarf schulbaulicher Maßnahmen im Planungszeitraum abschätzen zu können, ist eine Prognose der Schülerzahlen für die einzelnen Schulstandorte notwendig. Wir haben geprüft, inwiefern die Großstädte in ihren Schulentwicklungsplänen Schülerzahlen für den Planungszeitraum prognostiziert hatten.

Im Rahmen der Fortschreibung bzw. Teilfortschreibung der Schulentwicklungspläne wurden die Schülerzahlen für die allgemeinbildenden Schulen der einzelnen Schulstandorte für einen mindestens fünfjährigen Prognosezeitraum fortgeschrieben. Die Schülerzahlen für die Grundschulen wurden im Prüfungszeitraum auf Basis der gemeldeten Geburtenzahlen sowie der Aufnahmequoten an den entsprechenden Schulen in den zurückliegenden Jahren prognostiziert. Dabei wurde unter Anwendung von zwei Prognosewerten mit unterschiedlicher Gewichtung ein Korridor der möglichen Aufnahmen von Schülern gebildet. Unter Anwendung eines Korrekturfaktors für die Übergänge zwischen den Jahrgangsstufen wurde ein Mittelwert als prognostizierter Wert für die Anzahl der Schüler errechnet. Die Schülerzahlen für die weiterführenden Schulen wurden auf Basis der Schülerzahlen der Grundschulen mittels zweier gewichteter Übergangsquoten sowie weiterer Korrekturfaktoren für die Übergänge zwischen den Jahrgangsstufen ermittelt.

Diese Auswertung wurde schulformübergreifend und für alle allgemeinbildenden Schulen, mit Ausnahme der Förderschulen, durchgeführt. Für Förderschulen existierte keine Prognose der Schülerzahlen im Schulentwicklungsplan. Für die Beruflichen Schulen wurde nur eine Gesamtprognose der Schülerzahlen im Schulentwicklungsplan dargestellt, nicht jedoch eine Prognose der einzelnen Schulstandorte ermittelt.

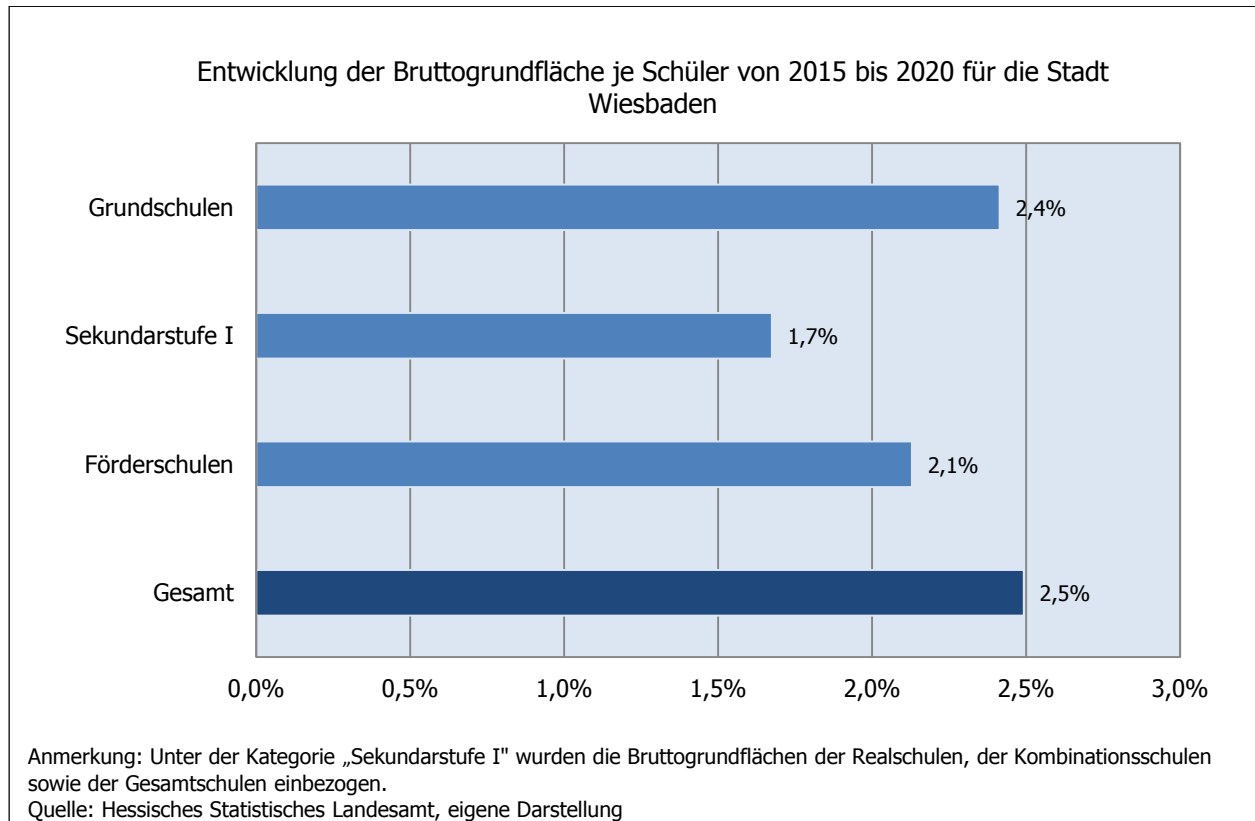
Zur Erfassung der genannten Kriterien erfolgte keine direkte Datenübermittlung zwischen dem städtischen Schulamt und den Schulen. Die Stadt bezog die standortspezifischen Daten der Schulen aus der Hessischen Landesschulstatistik (LUSD). In dieser mussten alle Schulen jährlich ihre Statistikdaten melden. Rechtsgrundlage hierfür war die „Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten in Schulen und statistische Erhebungen an Schulen“ vom 4. Februar 2009. Die Stadt musste mit diesem Verfahren keine eigene Erhebung bei ihren Schulen durchführen, sondern verwendete die amtliche Statistik, welche u.a. auch für die Nachsteuerung der Lehrerstellzuweisungen des Hessischen Kultusministeriums herangezogen wurde.

Zur Planung des künftigen Raumbedarfs erstellte das Schuldezernat der Stadt Wiesbaden unter Mithilfe weiterer Ämter eine Schulbauliste, welche folgende wesentliche Aussagen beinhaltete:

- Bedarfe, die sich aus den vorhandenen Schülerzahlen ergeben, sortiert nach dem Kriterium, ab wann sich der Bedarf für das Gebäude/den Gebäudeteil ergibt.
- Bestandsgebäude, deren baulicher Zustand vom Hochbauamt aktuell bewertet wurde, sortiert nach der Summe der Bewertungspunkte.
- Bedarfe, die für die Betreuung bestehen, sortiert nach dem Kriterium, ab wann sich der Bedarf für das Gebäude/den Gebäudeteil ergibt.
- Bedarfe, die sich aus den neuen Siedlungsgebieten ergeben, sortiert nach dem Kriterium, ab wann sich der Bedarf für das Gebäude/den Gebäudeteil ergibt.

Die Schulbauliste war in drei Module unterteilt, welche nacheinander, im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten abgearbeitet wurden. Dabei wurden die einzelnen Standorte mit Punkten bewertet und in ihrer Dringlichkeit priorisiert. Die Schulbauliste wird nach Angaben der Stadt im Abstand von zwei Jahren im Rahmen der jeweiligen Haushaltsberatungen fortgeschrieben.

Wir erachten die Hinzunahme derartiger Kennzahlen für die künftige Flächenbedarfsplanung und vor dem Hintergrund eines effektiven Bewirtschaftungsmanagements als sinnvoll. Nachfolgend wird eine entsprechende Prognose, basierend auf prognostizierten Schülerzahlen des Hessischen Statistischen Landesamtes<sup>172</sup>, dargestellt.



#### Ansicht 104: Entwicklung der Bruttogrundfläche je Schüler von 2015 bis 2020 für die Stadt Wiesbaden

Die Bruttogrundfläche je Schüler wird - unter Annahme von schulformübergreifend sinkenden Schülerzahlen - bis zum Jahr 2020 insgesamt um 2,5 Prozent steigen. Dabei ist die Zunahme bei den Grundschulen mit 2,4 Prozent am stärksten, gefolgt von den Förderschulen mit 2,1 Prozent und der Sekundarstufe 1 mit 1,7 Prozent. Eine detaillierte Abgrenzung für die einzelnen Schulformen der Stadt war auf Grundlage der von der Stadt vorgehaltenen Daten nicht möglich. Unter der Annahme einer konstanten Kennzahl bis 2020 für alle Schulformen und Schulstandorte (mit Ausnahme der Beruflichen Schulen) würde sich rechnerisch ein Flächenminderbedarf von 10.070 Quadratmetern ergeben<sup>173</sup>.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die prognostizierten Schülerzahlen und damit verbundene Flächenmehr- bzw. Minderbedarfe in die Schulbauliste einzubeziehen. Anhand eines einheitlichen Raumbelegungsplans könnte die Stadt den aktuellen Bestand abbilden sowie die Veränderungen bedarfsgerecht analysieren und dokumentieren.

<sup>172</sup> Die Daten entstammen von: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.)(2011): Schüler und Schulentlassene in Hessen 2025, B I 3 - unreg./2011.

<sup>173</sup> Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ging die Stadt Wiesbaden von einer steigenden Schülerzahl aus. Gründe hierfür sind nach Angaben der Stadt Wiesbaden die Ausweisung von neuen Siedlungsflächen und der Zuzug von Asylbewerbern die anerkannt werden und in der Stadt verbleiben.

## 8.6 Kulturförderung

### Kulturförderung

Ziel der Kulturförderung ist die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Kulturlandschaft in den Städten. Durch die Kulturförderung soll grundsätzlich ein attraktives, vielseitiges und kreatives Kulturangebot in der Region unterstützt werden. Der Betrieb von kulturellen Einrichtungen sollte dabei im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte stehen.<sup>174</sup> Einrichtungen der Kultur, die regelmäßig von Städten vorgehalten werden, liegen vor allem in den folgenden Segmenten vor:

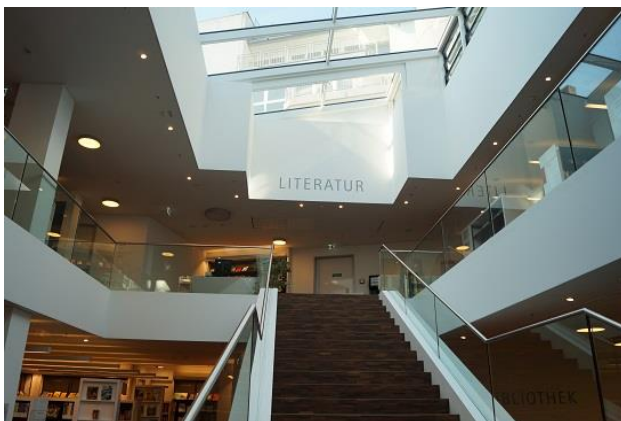
- Museen
- Theater
- Bürgerhäuser
- Musikförderung
- Bibliotheken
- Tierparks und Zoos



Ansicht 105: Villa Clementine Literaturhaus Wiesbaden.  
Aufnahme vom 2. Juli 2015.



Ansicht 106: Staatstheater Wiesbaden.  
Aufnahme vom 2. Juli 2015.



Ansicht 107: Stadtbibliothek der Stadt Wiesbaden.  
Aufnahme vom 2. Juli 2015.



Ansicht 108: Schaufenster Stadtmuseum.  
Aufnahme vom 2. Juli 2015.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden die ordentlichen Fehlbeträge der oben aufgeführten Segmente je Einwohner untersucht. Darüber hinausgehende eingesetzte Mittel für die Kulturförderung fass-

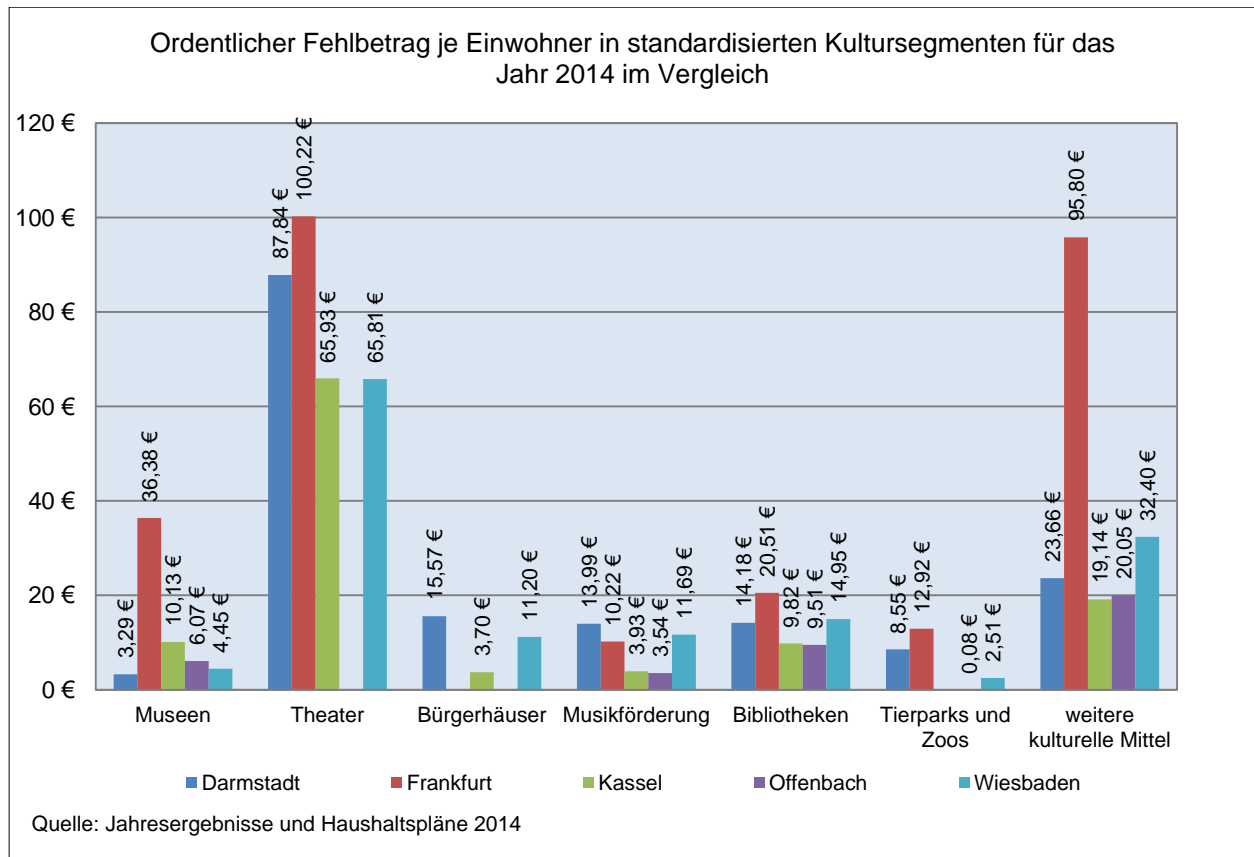
---

<sup>174</sup> § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang

(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.



ten wir unter dem Segment „weitere kulturelle Mittel“ zusammen. Für das Jahr 2014 stellten sich die ordentlichen Fehlbeträge der Segmente je Einwohner wie folgt dar:



Ansicht 109: Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner in standardisierten Kultursegmenten für das Jahr 2014 im Vergleich

Der höchste ordentliche Fehlbetrag in der Betrachtung der Vergleichsstädte wurde im Segment „Theater“ mit 100,22 € je Einwohner bei der Stadt Frankfurt am Main festgestellt. Den niedrigsten Fehlbetrag wies die Stadt Wiesbaden im Segment Tierpark und Zoos mit 2,51 € aus.<sup>175</sup>

Nachfolgend untersuchten wir die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der Stadt Wiesbaden in den Segmenten im Zeitverlauf für die Jahre 2010 bis 2014:

<sup>175</sup> Für die Stadt Offenbach am Main wurde ein ordentlicher Fehlbetrag von 0,08 € je Einwohner ermittelt. Dieser resultierte aus einem Zuschuss der Stadt an den Waldzoo Hainbachtal. Die Stadt hielt keine Tierparks oder Zoos vor. Vor diesem Hintergrund wurde der ordentliche Fehlbetrag der Stadt Wiesbaden als niedrigster Wert ausgewiesen.

Entwicklung der standardisierten Kultursegmente in der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014							
	2010	2011	2012	2013	2014	Absolute Veränderung	Prozentuale Veränderung
Museen	-798.973 €	-847.351 €	-1.387.831 €	-936.765 €	-1.224.142 €	-425.170 €	-53%
Theater	-15.655.118 €	-16.605.498 €	-18.798.422 €	-17.352.551 €	-18.106.011 €	-2.450.894 €	-16%
Bürgerhäuser	-4.114.449 €	-4.870.360 €	-5.418.718 €	-5.559.198 €	-3.082.551 €	1.031.898 €	25%
Musikförderung	-2.899.105 €	-2.967.762 €	-3.587.220 €	-2.841.312 €	-3.214.790 €	-315.685 €	-11%
Bibliotheken	-2.868.868 €	-2.944.334 €	-3.614.412 €	-3.392.491 €	-4.113.981 €	-1.245.113 €	-43%
Tierparks und Zoos	-169.279 €	-296.286 €	-583.247 €	-602.072 €	-689.943 €	-520.664 €	-308%
Weitere kulturelle Mittel	-6.535.878 €	-6.509.318 €	-7.305.634 €	-8.013.937 €	-8.913.445 €	-2.377.567 €	-36%

Quelle: Jahresabschlüsse der Jahre 2010 bis 2014

#### Ansicht 110: Entwicklung der standardisierten Kultursegmente in der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014

Die größte prozentuale Veränderung im Zeitverlauf zeigte sich bei den Tierparks und Zoos mit einem um 308 Prozent ansteigenden negativen ordentlichen Ergebnis. Diese Entwicklung ist auf die detailliertere interne Leistungsverrechnung im Zeitverlauf zurückzuführen. Absolut gesehen ergab sich die größte Veränderung jedoch im Bereich Theater. Das negative ordentliche Ergebnis erhöhte sich in diesem Segment um 2,4 Millionen €.

Nachfolgend werden die einzelnen Segmente einer detaillierteren Analyse unterzogen.

#### Museen

Museen stellen einen Ort für wissenschaftliche, technische, historische und künstlerische Sammlungen dar, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Über die Einrichtung und den Umfang der kommunalen musealen Landschaft kann jede Stadt selbst – unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit – entscheiden. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersuchten wir den Umfang der städtischen Museumslandschaft.

Die Stadt Wiesbaden unterhielt im Prüfungszeitraum zwei Museen:

- Schaufenster Stadtmuseum Wiesbaden
- Kunsthalle im Kunsthaus

Besonderheiten ergaben sich im Prüfungszeitraum für die Kunsthalle im Kunsthaus. Die Kunsthalle im Kunsthaus wurde im Jahr 2010 aus Mitteln des Sonderinvestitionsprogramms erbaut und am 22. März 2011 eröffnet. Sie war dem Kunsthaus angegliedert. Das Kunsthaus gliederte sich in zwei Gebäudekomplexe. Im Altbau des Kunsthauses waren Ateliers für Künstlerinnen und Künstler sowie Stipendiatinnen und Stipendiaten und eine Aula untergebracht, die als Ausstellungs- und Veranstaltungsraum genutzt wurde. Im neu errichteten Anbau befand sich seit 2011 eine moderne Ausstellungshalle. Darüber hinaus beherbergte das Kunsthaus auch die Artothek und zahlreiche Künstlerateliers sowie die Büros der Abteilung Bildende Kunst, welche auch für die Kunstförderung zuständig war.



Folgende Ansicht zeigt die Besucherzahlen sowie die ordentlichen Ergebnisse der Museumslandschaften der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014:

Analyse der Museumslandschaften für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Anzahl der Museen	1	7	3	2	2
Besucherzahlen gesamt	46.237	526.019 <sup>2)</sup>	109.053 <sup>3)</sup>	15.455	21.209
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-498.944 € <sup>1)</sup>	-26.103.793 €	-1.973.342 €	-734.106 € <sup>1)</sup>	-1.224.142 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	10,79 €	49,63 €	18,10 €	47,50 €	57,72 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	7	61	27	16	10

1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsplanansatz 2014 zugrunde gelegt.

2) Das Historische Museum Frankfurt am Main war seit April 2011 geschlossen. Ein Besuch war nur im sanierten Altbau möglich. Die Wiedereröffnung des Altbaus erfolgte im Mai 2012. Das Museum Judengasse des Jüdischen Museums ist seit Mitte 2014 geschlossen.

3) Das Stadtmuseum war seit 15. Februar 2010 geschlossen. Eine kleinere Ausweichstätte war eingerichtet. Darüber hinaus war das Brüder-Grimm-Museum vom 1. September 2009 bis 21. Januar 2012 geschlossen. Zum 1. November 2014 wurde das Museum vollständig geschlossen.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 111: Analyse der Museumslandschaften für das Jahr 2014 im Vergleich

Für die Stadt Wiesbaden wurde im Jahr 2014 für die Vorhaltung von Museen ein negatives ordentliches Ergebnis in Höhe von 1,2 Millionen € ermittelt. Daraus ergab sich ein ordentlicher Fehlbetrag je Besucher in Höhe von 57,72 €.

Der Vergleich der Museumslandschaften in den Großstädten zeigte ein sehr unterschiedliches Angebot an Museen. Die Stadt Darmstadt unterhielt lediglich ein Museum wohingegen die Stadt Frankfurt am Main sieben Museen eingerichtet hatte. Die Stadt Wiesbaden stellte mit einem ordentlichen Fehlbetrag von 57,72 € je Besucher den höchsten Wert des Vergleichs. Die Stadt Darmstadt hatte den geringsten Fehlbetrag je Besucher mit 10,79 € ausgewiesen.

#### Theater

Im Rahmen der Kulturförderung werden insbesondere in den Großstädten Theater betrieben. Es wurde untersucht, inwieweit die Städte Theatereinrichtungen eigenständig oder in Kooperation mit anderen öffentlichen Einrichtungen betrieben wurden und welche finanziellen Auswirkungen sich daraus auf den Haushalt ergaben.

Die Stadt Wiesbaden betrieb kein eigenes Theater, war jedoch an den Betriebskosten des Staatstheaters Wiesbaden, welches durch das Land Hessen betrieben wurde, im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung beteiligt. Danach übernahm die Stadt jährlich 48 Prozent der angefallenen Betriebskosten des Staatstheaters, während das Land Hessen 52 Prozent übernahm. Einflussmöglichkeiten hatte die Stadt Wiesbaden insbesondere durch die Stellung von 5 Mitgliedern (von insgesamt 10 Mitgliedern) im Verwaltungsausschuss, die Mitgliedschaft im beratenden Organ (Theaterbeirat) mit 7 Mitgliedern (von insgesamt 14 Mitgliedern) sowie die Berechtigung des städtischen Rechnungsprüfungsamtes Wiesbaden, die Einhaltung des Haushaltsplans zu überprüfen. Das Staatstheater Wiesbaden umfasste die fünf Sparten Oper, Schauspiel, Ballett, Kinder- und Jugendtheater sowie die Musik-Theater-Werkstatt.

In der folgenden Ansicht werden die Auswirkungen des Theaterbetriebs auf die Städte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt:

Analyse der Theaterbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main <sup>1)</sup>	Wiesbaden
Anzahl der Sparten	3	2	3	n.v.	5
Besucherzahlen gesamt	216.824	386.730	222.726	n.v.	320.632
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-13.341.195 € <sup>1)</sup>	-71.919.383 €	-12.839.348 €	n.v.	-18.106.011 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	61,53 €	185,97€	57,65 €	n.v.	56,47 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	199	169	175	n.v.	147

n.v.: nicht vorhanden  
1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.  
Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 112: Analyse der Theaterbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich

Das Staatstheater in Wiesbaden belastete den städtischen Haushalt im Jahr 2014 mit 18,1 Millionen €. Dies stellte einen ordentlichen Fehlbetrag für die Stadt in Höhe von 56,47 € je Besucher dar.

Die Theaterbetriebe in den Städten Darmstadt, Kassel und Wiesbaden waren als Landesbetriebe organisiert. Die drei Städte hatten mit dem Land Hessen eine über alle drei Städte einheitliche Vereinbarung geschlossen. Danach beteiligten sich die Städte jährlich mit 48 Prozent an den Betriebskosten. Das Land Hessen übernahm 52 Prozent. Der ordentliche Fehlbetrag je Besucher dieser Städte lag zwischen 56,47 € in der Stadt Wiesbaden und 61,53 € in der Stadt Darmstadt. Die Stadt Frankfurt am Main hatte eine Gesellschaft eingerichtet, die vollständig durch die Stadt gehalten wurde. Das Land gewährte einen Zuschuss der 3,5 Prozent des Zuschusses der Stadt Frankfurt am Main an die Gesellschaft des Theaters entsprach. Insgesamt wandte die Stadt Frankfurt am Main für das Jahr 2014 einen Zuschuss von 185,97 € je Besucher für das Theater auf.

## Bürgerhäuser

Die Einrichtung und Unterhaltung von Bürgerhäusern stellt eine freiwillige Leistung der Städte dar. Sie dienen der Bereitstellung von Räumlichkeiten zum kulturellen Austausch und vor allem dem Vereinsleben. Belastungen für die Städte resultieren insbesondere aus der Instandhaltung und der Unterhaltung der Bürgerhäuser. Daher wurde im Rahmen der Vergleichenden Prüfung der Umfang der Leistungen für diese Einrichtungen analysiert.

Die Stadt Wiesbaden unterhielt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen siebzehn Bürgerhäuser. Die Nutzung dieser Räumlichkeiten erfolgte überwiegend durch ortsansässige Vereine, durch Privatpersonen und für Veranstaltungen. Für die Überlassung der Räumlichkeiten wurde eine Bürgerhaussatzung erlassen. Vereine und Privatpersonen konnten die Räumlichkeiten kostenfrei nutzen. Gewerbliche Nutzung wurde mit einem Entgelt belegt.

Die nachfolgende Ansicht zeigt das ordentliche Ergebnis für das Segment der Bürgerhäuser im Vergleich für das Jahr 2014:

Analyse der Bürgerhäuser für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main <sup>2)</sup>	Kassel	Offenbach am Main <sup>3)</sup>	Wiesbaden
Anzahl der Bürgerhäuser	5	n.v.	12	n.v.	17
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-2.365.158 € <sup>1)</sup>	n.v.	-719.647 €	n.v.	-3.082.551 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	35	n.v.	10	n.v.	25

n.v.: nicht vorhanden

1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

2) Die 26 Bürgerhäuser im Stadtgebiet der Stadt Frankfurt am Main wurden vollständig von der Einzelgesellschaft Saalbau Betriebs-gesellschaft mbH betrieben und stellen daher keine direkte Haushaltsbelastung dar.

3) Das Bürgerhaus im Stadtgebiet der Stadt Offenbach am Main wurde von der Stadtwerke Holding betrieben und stellt daher keine direkte Haushaltsbelastung dar.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

### Ansicht 113: Analyse der Bürgerhäuser für das Jahr 2014 im Vergleich

Insgesamt wies die Stadt Wiesbaden ein negatives ordentliches Ergebnis von 3,1 Millionen € aus. Damit erwirtschaftete die Stadt Wiesbaden den höchsten absoluten Betrag im Vergleich. Hingegen wies die Stadt Kassel mit 0,7 Millionen € das geringste negative ordentliche Ergebnis aus.

## Musikförderung

Die Musikförderung stellt ein weiteres Segment der Kulturförderung durch die Städte dar. Städte können eine eigene Musikschule betreiben oder in Form einer Vereinsförderung Bildungseinrichtungen der Musik fördern. Darüber hinaus werden in einigen Städten eigens unterhaltene Musikakademien zur Ausbildung in Musikberufen angeboten.

Die Musikschule der Stadt Wiesbaden ‚Wiesbadener Musik & Kunstschule‘ wurde von einem Verein betrieben. Das Personal für die Leitung als auch den Vorsitz des Vereins wurde von der Stadt Wiesbaden gestellt. Die Stadt hatte darüber hinaus die Wiesbadener Musikakademie eingerichtet, eine staatlich anerkannte Berufsakademie, welche durch das Land Hessen gefördert wurde.

In der folgenden Ansicht werden die Auswirkungen der Musikförderung auf die Städte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt:

Analyse der Musikförderung für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Schülerzahlen Musikschule	1.950	5.816 <sup>2)</sup>	1.503	1.553	3.531
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment (Musikschule)	-776.802 € <sup>1)</sup>	-3.797.600 €	-259.910 €	-428.645 € <sup>1)</sup>	-2.968.377 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Schüler	398,36 €	652,96 €	172,93 €	276,01 €	840,66 €
Studierende Musikakademie	124	840 <sup>3)</sup>	175	n.v.	80
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment (Musikakademie)	-635.165 € <sup>1)</sup>	-3.535.800 €	-505.451 €	n.v.	-246.413 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Studierendem	5.122,30 €	4.209,29 €	2.888,29 €	n.v.	3.080,16 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	21	17	10	6	26

n.v.: nicht vorhanden  
 1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.  
 2) Bei der Stadt Frankfurt am Main umfassten die Schülerzahlen sowohl die Anzahl der Schüler der Musikschule Frankfurt am Main e.V. als auch der Jugendmusikschule Bergen-Enkheim.  
 3) Die Musikakademie 'Dr. Hoch´s Konservatorium' der Stadt Frankfurt am Main unterrichtete darüber hinaus 31 Jungstudierende sowie 729 Schüler im Bereich der Nachwuchs- und Erwachsenenbildung.  
 Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 114: Analyse der Musikförderung für das Jahr 2014 im Vergleich

Insgesamt erzielte die Stadt Wiesbaden im Aufgabenbereich der Musikförderung ein negatives ordentliches Ergebnis in Höhe von 3,2 Millionen €. Die Stadt Wiesbaden wies für das Jahr 2014 einen ordentlichen Fehlbetrag von 840,66 € je Schüler der Musikschule und einen ordentlichen Fehlbetrag von 3.080,16 € je Studierendem für die Musikakademie aus.

Die Vergleichsstädte hielten alle Musikschulen vor. Diese wurden durch Dritte betrieben und von den Vergleichsstädten bezuschusst. Dabei lag das negative ordentliche Ergebnis der Städte für die Musikschulen zwischen 259.910 € in der Stadt Kassel und 3,8 Millionen € in der Stadt Frankfurt am Main. Der ordentliche Fehlbetrag je Schüler lag zwischen 172,93 € in der Stadt Kassel und 840,66 € in der Stadt Wiesbaden.

Darüber hinaus sind weitere Aspekte wie beispielsweise die geleisteten Unterrichtsstunden, das differenzierte Angebot an Kursen sowie die fachliche Qualität des Personals entscheidend für den Erfolg und die Qualität einer Musikschule.

Darüber hinaus hatten, mit Ausnahme der Stadt Offenbach am Main, alle Städte Musikakademien unterhalten oder bezuschusst. Das negative ordentliche Ergebnis lag zwischen 246.413 € in der Stadt Wiesbaden und 3,5 Millionen € bei der Stadt Frankfurt am Main. Die Bezuschussung je Studierendem lag zwischen 2.888,29 € bei der Stadt Kassel und 5.122,30 € bei der Stadt Darmstadt.

#### Bibliotheken

Bibliotheken dienen der örtlichen Medienbereitstellung für Bürger. Träger der Bibliotheken können sowohl die öffentliche Hand als auch Stiftungen und Vereine sein. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde untersucht, inwieweit Bibliotheken durch die Städte unterhalten wurden und welcher Zuschuss hierfür aufgewandt wurde.

Die Stadt Wiesbaden hatte acht Standortbibliotheken eingerichtet. Die Hauptniederlassung der Bibliotheken bildete die Stadtbibliothek. Seit 2014 befanden sich die Stadtbibliothek und die Musikbibliothek an einem gemeinsamen Standort. Eine Fahrbibliothek war durch einen Bücherbus eingerichtet. Es war nicht Teil der Betrachtung, ob die Bibliotheken in eigenen oder angemieteten Liegenschaften untergebracht waren.

In der nachfolgenden Ansicht werden das ordentliche Ergebnis sowie der ordentliche Fehlbetrag je Einwohner und Medienausleihe für das Jahr 2014 für den Aufgabebereich Bibliotheken vergleichend dargestellt:

Analyse der Bibliotheken für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Anzahl Standortbibliotheken	4 <sup>1)</sup>	18	8 <sup>1)</sup>	2	8
Medienausleihen	976.580	2.718.778	529.051	395.742	1.219.308 <sup>3)</sup>
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-2.154.344 € <sup>2)</sup>	-14.717.626 €	-1.913.198 €	-1.150.204 € <sup>2)</sup>	-4.113.981 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Medienausleihe	2,21 €	5,41 €	3,62 €	2,91 €	3,37 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	14,18 €	20,51 €	9,82 €	9,51 €	14,95 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	32	35	26	25	33

1) Die Stadt Kassel und die Stadt Darmstadt hatten im Rahmen der Schutzschirmvereinbarung Standortbibliotheken im Erhebungszeitraum geschlossen.

2) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

3) Die Zentralbibliothek war von Januar bis März 2014 wegen Umbau geschlossen. Ab März 2014 erfolgte die Öffnung mit nur drei Öffnungstunden pro Tag. Seit dem 15. April 2014 hatte die Zentralbibliothek wieder vollständig geöffnet. Aufgrund der langen Schließzeiten im Jahr 2014 wurden die jährlichen Medienausleihen für Wiesbaden für das Jahr 2013 zugrunde gelegt.

Quelle: Jahresabschlüsse sowie Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 115: Analyse der Bibliotheken für das Jahr 2014 im Vergleich

Die Stadt Wiesbaden wies im Jahr 2014 insgesamt ein negatives ordentliches Ergebnis von 4,1 Millionen € für die Bibliotheken aus.

Die negativen ordentlichen Ergebnisse für den Aufgabenbereich der Bibliotheken der Vergleichsstädte lagen zwischen 1,2 Millionen € bei der Stadt Offenbach am Main und 14,7 Millionen € bei der Stadt Frankfurt am Main. Der ordentliche Fehlbetrag je Medienausleihe lag zwischen 2,21 € bei der Stadt Darmstadt und 5,41 € bei der Stadt Frankfurt am Main.

### Tierparks und Zoos

Großstädte betreiben regelmäßig Tierparks oder Zoos, die neben der Bildung, Forschung und Erhaltung von vielfältigen Tierarten auch der Erholung der Besucher dienen. Wir untersuchten, ob die Städte Tierparks oder Zoos eingerichtet hatten und welche finanziellen Auswirkungen sich auf den städtischen Haushalt ergaben.

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen im Nordwesten der Stadt den naturnahen Tier- und Pflanzenpark Fasanerie betrieben. Die 26 Hektar große Anlage beherbergte circa 200 Tiere. Darüber hinaus wurde der durch einen privaten Verein betriebene Tierpark Kastel durch die Stadt Wiesbaden gefördert. Die Förderung durch die Stadt erfolgte aus der Vereinbarung mit den Stadtteilen des AKK Gebiets. Der Eintritt für Besucher war bei beiden Einrichtungen kostenfrei möglich.

Die folgende Ansicht zeigt, welche Städte Tierparks oder Zoos eingerichtet hatten und wie diese ausgestattet waren:

Analyse der Tierparks und Zoos im Vergleich			
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Wiesbaden
	Zoo	Zoo	Tierpark
Größe der Anlage in ha	5	11	26
Zahl Säugetiere	118	1.037	118
Zahl Vögel	211	339	82
Zahl Reptilien	123	415	1290
Zahl Amphibien	125	229	
Zahl Fische	930	2.025	
Zahl Wirbellose	250	479	
Zahl der Tiere gesamt	1.757	4.524	1.490

Quelle: Daten der Städte

#### Ansicht 116: Analyse Tierparks und Zoos im Vergleich

Die Städte Kassel und Offenbach am Main hatten keine Tierparks oder Zoos errichtet. Die Stadt Offenbach am Main bezuschusste jedoch den Waldzoo Hainbachtal mit 10.000 € im Jahr 2014. Die Städte Frankfurt am Main und Darmstadt hatten einen Zoo eingerichtet. Die Stadt Wiesbaden hielt einen Tierpark vor. Die Größe der Anlagen lag zwischen 5 ha im Zoo der Stadt Darmstadt und 26 ha im Tierpark der Stadt Wiesbaden. Der Tierbestand lag zwischen 1.490 Tieren im Tierpark der Stadt Wiesbaden und 4.524 Tieren im Zoo der Stadt Frankfurt am Main.

Im Folgenden stellt sich die Analyse des Bereichs „Tierparks und Zoos“ für das Jahr 2014 im Vergleich dar:

Analyse der Tierparks und Zoos für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Besucherzahlen	184.290	866.661	n.v.	n.v.	- <sup>3)</sup>
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-1.299.022 € <sup>1)</sup>	-9.272.340 €	n.v.	-10.000 € <sup>2)</sup>	-689.943 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	7,05 €	10,70 €	n.v.	n.v.	-
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	19	22	n.v.	n.v.	6

n.v.: nicht vorhanden  
 1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.  
 2) Die Stadt Offenbach am Main entrichtete lediglich einen Zuschuss an den Waldzoo Hainbachtal.  
 3) Beim Eintritt in den Tier- und Pflanzenpark 'Fasanerie' wurden keine Besucherzahlen erfasst und kein Eintritt erhoben.  
 Quelle: Jahresergebnisse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 117: Analyse der Tierparks und Zoos für das Jahr 2014 im Vergleich

Die Stadt Wiesbaden wies im Jahr 2014 ein negatives ordentliches Ergebnis von 0,7 Millionen € für den Tierpark aus.

Das negative ordentliche Ergebnis der Vergleichsstädte lag zwischen 10.000 € für den Waldzoo Offenbach und 9,3 Millionen € für den Zoo der Stadt Frankfurt am Main. Der ordentliche Fehlbetrag je Besucher lag zwischen 7,05 € in der Stadt Darmstadt und 10,70 € in der Stadt Frankfurt am Main.

## Weitere kulturelle Mittel

Neben den untersuchten kulturellen Segmenten werden weitere kulturelle Förderungen angeboten, die je nach Stadt unterschiedlich ausgestaltet sein können. Hierunter fallen vor allem die Förderungen von Künstlern in der Region, Jugend- und Freizeiteinrichtungen, Stadtarchive sowie weitere kulturelle Einrichtungen, die durch die Städte betrieben werden.

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Stadtarchiv, das Literaturhaus und das kommunale Kino ‚Caligari‘ eingerichtet. Darüber hinaus war eine Artothek eingerichtet, welche im Kunsthaus integriert war und Gemälde, Grafiken, Objekte und Plastiken verwaltete. Diese konnten gegen eine Gebühr an Dritte ausgeliehen werden. Neben diesen Einrichtungen hatte die Stadt Wiesbaden weitere Mittel zur Förderung der Kulturlandschaft in Wiesbaden bereitgestellt.

Insgesamt belief sich das negative ordentliche Ergebnis der kulturellen Mittel auf 8,9 Millionen €. Im Zeitverlauf zwischen den Jahren 2010 und 2014 stiegen die negativen ordentlichen Ergebnisse um 2,4 Millionen €, was eine prozentuale Steigerung des negativen ordentlichen Ergebnisses von 36 Prozent entsprach.

Weitere kulturelle Mittel der Städte im Vergleich für die Jahre 2010 und 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2010	-3.570.697 €	-67.929.290 €	-3.353.816 €	-3.101.231 € <sup>1)</sup>	-6.535.878 €
2014	-3.592.776 €	-68.750.325 €	-3.728.077 €	-2.425.914 €	-8.913.445 €
Absolute Veränderung	-22.079 €	-821.034 €	-374.261 €	675.317 €	-2.377.567 €
Prozentuale Veränderung	1%	1%	11%	-22%	36%

1) Für die Stadt Offenbach am Main wurde der Haushaltsplanansatz 2013 zugrunde gelegt.  
Quelle: Jahresabschlüsse 2010 und 2014 sowie Haushaltspläne 2014

### Ansicht 118: Weitere kulturelle Mittel im Vergleich für die Jahre 2010 und 2014

Die höchste absolute sowie prozentuale Veränderung im Vergleich wies die Stadt Wiesbaden mit einer Erhöhung der Aufwendungen um 2,4 Millionen € und 36 Prozent aus. Die geringste absolute sowie prozentuale Veränderung hatte die Stadt Darmstadt mit 22.079 € und 1 Prozent gezeigt.

Der Anstieg des negativen ordentlichen Ergebnisses ist insbesondere auf gestiegene Aufwendungen in den Bereichen Absetzungen für Abnutzung (2010: 80.620 €/ 2014: 899.158 €) sowie die direkten Leistungsverrechnungs-Umlagen (beispielsweise operative Umlage zur Förderung der Kultur (2010: 151.140 €/ 2014: 482.124 €)) zurückzuführen.



## Zusammenfassung kulturelle Einrichtungen

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Einrichtungen für die unterschiedlichen Segmente vorgehalten.

Die nachfolgende Ansicht zeigt die Zusammenfassung der Maßnahmen zur Kulturförderung für das Jahr 2014 im Vergleich:

Analyse der Maßnahmen zur Kulturförderung für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Segment	-25.376.119 € <sup>1)</sup>	-198.096.867 €	-21.938.972 €	-4.748.868 € <sup>1)</sup>	-39.344.862 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	167,08 €	276,05 €	112,65 €	39,25 €	143,01 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	379	466	299	105	320

1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

### Ansicht 119: Analyse der Maßnahmen zur Kulturförderung für das Jahr 2014 im Vergleich

Die Kulturförderung wurde in der Stadt Wiesbaden absolut mit 39,3 Millionen € und relativ mit 143,01 € je Einwohner bezuschusst.

Das negative ordentliche Ergebnis in den Vergleichsstädten reichte von 4,8 Millionen € in der Stadt Offenbach am Main bis zu 198,1 Millionen € in der Stadt Frankfurt am Main. Der Grund für diese weite Spanne lag insbesondere an den großen Unterschieden in den vordefinierten Kultursegmenten. Zudem wurden nicht alle Segmente durch alle Großstädte angeboten.

## 8.7 Sportförderung und Bäderbetriebe

### Sportförderung

Sport genießt im Land Hessen einen hohen Stellenwert. Die Verfassung des Landes Hessen schreibt die Zuständigkeit des Schutzes und der Pflege des Sports durch das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassung fest (Art. 62a Verfassung des Landes Hessen<sup>176</sup>). Eine klare Festlegung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung ist nicht kodifiziert. Eine genauere Bestimmung lässt sich aus § 19 Absatz 1 der HGO<sup>177</sup> zur Bereitstellung der erforderlichen öffentlichen Einrichtungen ableiten. Danach haben die kommunalen Gebietskörperschaften die Aufgabe, im Rahmen ihres Wirkungsbereichs und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Gemeindeangehörigen erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Die Städte haben folglich für den Umfang der Vorhaltung von Sporteinrichtungen ihre Leistungsfähigkeit zugrunde zu legen. Neben

<sup>176</sup> Artikel 62a - Verfassung des Landes Hessen  
Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

<sup>177</sup> § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang  
(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.  
(2) Sie kann bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an Wasserleitung, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernheizung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben. Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen. Sie kann den Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.

den gesetzlichen Regelungen beinhaltet die Konsolidierungsleitlinie<sup>178</sup> Hinweise auf Sportförderungsmaßnahmen, die dem Umfang her als angemessen angesehen werden.<sup>179</sup>

Die Stadt Wiesbaden – Sportamt – unterhielt zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die folgende Anzahl an Sportstätten:

- 20 Sporthallen<sup>180</sup>
- 30 Sportplätze
- 7 Tummelplätze

Eine Gebührensatzung/Tarifordnung zur Nutzung städtischer Sportanlagen lag nicht vor. In den allgemeinen Grundsätzen wurde festgehalten, dass Turn- und Sportvereine die Hallen und Sportplätze kostenfrei nutzen können. Darüber hinaus gab es keine konkreten Nutzungsgebührensätze für andere Nutzungsarten. Allerdings wurden in einem Vermerk Mietbeträge für Sporthallen und Sportplätze festgehalten. Auskunftsgemäß wurden die Kostensätze abhängig von der Leistungsfähigkeit des Vertragspartners festgesetzt (nur private und gewerbliche Nutzung). Ferner gewährte die Stadt Wiesbaden Sportvereinen mit vereinseigenen Sportanlagen Instandhaltungs- und Investitionszuschüsse. Dies war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in der Richtlinie zur Förderung des Sports niedergeschrieben. Im Erhebungszeitraum wurde eine neue Sporthalle am Platz der Deutschen Einheit sowie zwei Funktionsgebäude an bestehenden Sportplätzen errichtet.

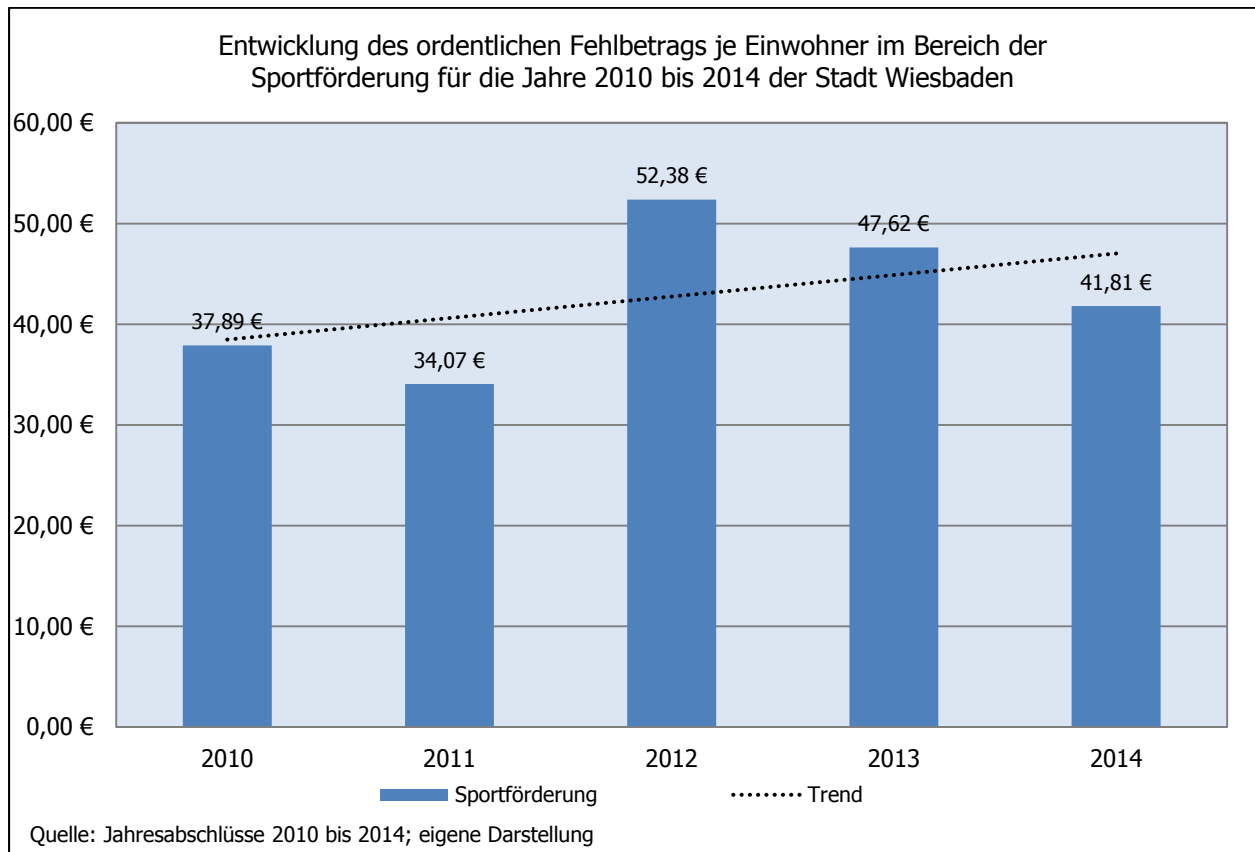
Darüber hinaus untersuchten wir die Entwicklung des ordentlichen Fehlbetrags je Einwohner im Bereich der Sportförderung in den Jahren 2010 bis 2014:

---

<sup>178</sup> Vergleiche Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 21/2010 S. 1470).

<sup>179</sup> Danach soll der Verzicht auf die Erhebung von Gebühren für Sportvereine bei der Nutzung kommunaler Sportstätten nicht als „freiwillige Leistung“ angerechnet werden.

<sup>180</sup> Die Schulturnhallen wurden den Produkten der Schulen (Schulverwaltungsamt) zugeordnet und sind daher in dem Jahresergebnis nicht berücksichtigt.



Ansicht 120: Entwicklung des ordentlichen Fehlbetrags je Einwohner im Bereich der Sportförderung für die Jahre 2010 bis 2014 der Stadt Wiesbaden

Von 2010 bis 2014 stieg der ordentliche Fehlbetrag um 3,92 € je Einwohner an. Dies entsprach einer Steigerung von zehn Prozent.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die finanziellen Auswirkungen des Aufgabenbereichs Sportförderung auf den städtischen Haushalts analysiert:

Analyse des Aufgabenbereichs Sportförderung für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt <sup>2)</sup>	Frankfurt am Main <sup>3)</sup>	Kassel <sup>4)</sup>	Offenbach am Main <sup>5)</sup>	Wiesbaden <sup>4)</sup>
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Aufgabenbereich	-3.568.796 € <sup>1)</sup>	-39.446.871 €	-4.263.942 €	-4.542.323 € <sup>1)</sup>	-11.503.132 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	23,50 €	54,97 €	21,89 €	37,54 €	41,81 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	53	93	58	100	94

Anmerkungen: Die Schulturnhallen wurden den Produkten der Schulen (Schulverwaltungsamt) zugeordnet und sind daher in dem Jahresergebnis nicht berücksichtigt.

- 1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.
- 2) Die Stadt Darmstadt hatte für die Nutzung der Sportstätten ein Nutzungsentgelt je Stunde erhoben.
- 3) Die Stadt Frankfurt am Main hatte für die Nutzung der Sportstätten ein Nutzungsentgelt je Trainingseinheit erhoben.
- 4) Die Nutzung der Sportstätten war für Sportvereine in den Städten Kassel und Wiesbaden entgeltfrei.
- 5) Die Stadt Offenbach am Main hatte für die Nutzung der Sportstätten ein Nutzungsentgelt je Vereinsmitglied erhoben.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

Ansicht 121: Analyse des Aufgabenbereichs Sportförderung für das Jahr 2014 im Vergleich

Die Sportförderung wurde in der Stadt Wiesbaden absolut mit 11,5 Millionen € und relativ mit 41,81 € je Einwohner bezuschusst.

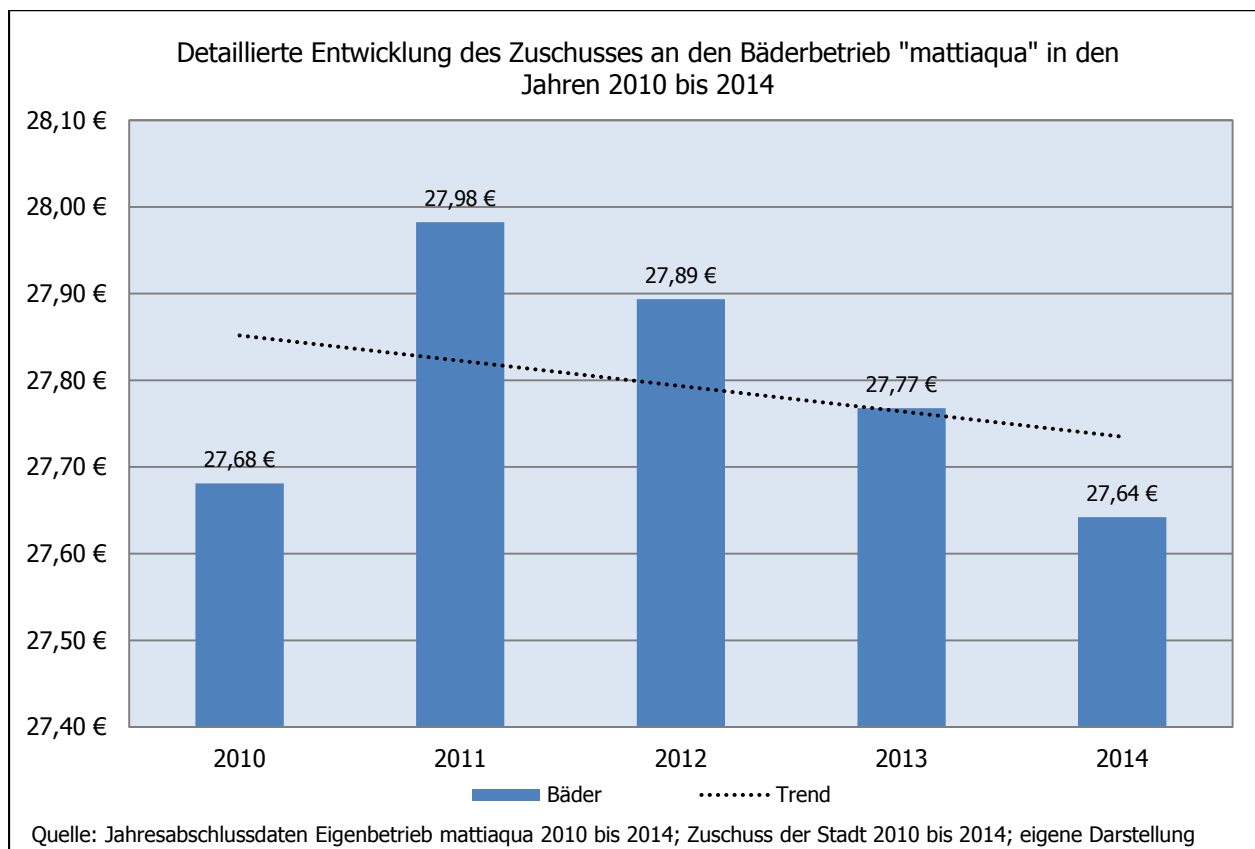
Der Vergleich zeigte, dass die Förderung des Sports durch die Vergleichsstädte unterschiedlich bezuschusst wurde. So reichten die ordentlichen Fehlbeträge von 21,89 € je Einwohner in der Stadt Kassel bis zu 54,97€ je Einwohner in der Stadt Frankfurt am Main.

### Bäderbetrieb

Die Städte des Vergleichs können auch im Rahmen der Sportförderung Bäderbetriebe unterhalten oder sich über vertragliche und gesellschaftliche Vereinbarungen an dem Betrieb solcher Einrichtungen beteiligen. Bäderbetriebe können in der Regel nicht kostendeckend geführt werden und führen insofern zu Zuschussleistungen der Träger. Daher untersuchten wir, ob und in welcher Organisationsform die Städte Bädereinrichtungen betrieben oder an diesen beteiligt waren.

Die Stadt Wiesbaden hatte den Betrieb der städtischen Bäder im Eigenbetrieb „mattiaqua“ organisiert. Insgesamt wurden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen acht Schwimmbäder durch den Eigenbetrieb betrieben. Darunter war neben drei Freibädern und vier Hallenbädern auch ein Kombinationsbad aus Frei- und Hallenbad. Im Prüfungszeitraum wurde kein Bad gebaut, kernsaniert oder geschlossen.

Wir untersuchten die Entwicklung des Zuschussbedarfs der Stadt Wiesbaden für den Bäderbetrieb je Einwohner im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014:



Ansicht 122: Detaillierte Entwicklung des Zuschusses an den Bäderbetrieb „mattiaqua“ in den Jahren 2010 bis 2014

Im Prüfungszeitraum sind die Zuschussleistungen der Stadt Wiesbaden von 27,68 € im Jahr 2010 auf 27,64 € im Jahr 2014 je Einwohner leicht gesunken.

Nachfolgende Ansicht zeigt die finanziellen Auswirkungen der Bäderbetriebe auf die städtischen Kernhaushalte:

Analyse der Bäderbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main <sup>2)</sup>	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Anzahl der Bäder	8 <sup>1)</sup>	14	5 <sup>4)</sup>	1 <sup>5)</sup>	8 <sup>6)</sup>
Besucherdahlen	850.661	2.202.253	588.307	-	1.169.192
Zuschussleistung der Stadt	-4.563.641 € <sup>1) 7)</sup>	-24.368.111 € <sup>3)</sup>	-3.835.433 €	-533.000 € <sup>7)</sup>	-7.604.803 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	5,36 €	11,07 €	6,52 €	-	6,50 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	68	57	52	12	62

1) Das Jugendstilbad lag unter Denkmalschutz.

2) Das Panoramabad hatte im Zeitraum 12.05.-31.08.2014 nur eingeschränkte Öffnungszeiten. Die Bäder Stadionfreibad und Gartenbad Fechenheim lagen unter Denkmalschutz.

3) Das Jahresergebnis der Bäderbetriebe Frankfurt GmbH wurde durch die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH ausgeglichen. Der Zuschuss stellte keine direkte Haushaltsbelastung dar.

4) Im Prüfungszeitraum wurden zwei Bäder geschlossen.

5) Das Waldschwimmbad wurde durch einen Verein betrieben und durch die Stadt Offenbach am Main bezuschusst. 2.100 Vereinsmitglieder hatten kostenfreien Zutritt zu dem Bad. Die Besuche der Vereinsmitglieder wurden nicht gezählt.

6) Das Thermalbad war im Prüfungszeitraum für 62 Tage geschlossen.

7) Aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 123: Analyse der Bäderbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich

Die Stadt Wiesbaden hatte den Bäderbetrieb im Jahr 2014 mit 7,6 Millionen € bezuschusst. Dies entsprach einem Fehlbetrag von 6,50 € je Besucher.

Die Städte bezuschussten im Prüfungszeitraum von einem Bad in der Stadt Offenbach am Main bis zu vierzehn Bädern in der Stadt Frankfurt am Main. Alle Städte hatten den Bäderbetrieb aus dem städtischen Haushalt ausgegliedert. Der ordentliche Fehlbetrag lag zwischen 5,36 € in der Stadt Darmstadt bis zu 11,07 € je Besucher in der Stadt Frankfurt am Main.

## 8.8 Volkshochschule

Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind nach § 8 Absatz 1 HWBG<sup>181</sup> verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten. Volkshochschulen bieten den Bürgerinnen und Bürgern der Städte Bildungsangebote und Dienstleistungen zur Orientierung, Qualifizierung und Partizipation in individuellen, berufsbezogenen und gesellschaftlichen Lebenswelten und Handlungsfeldern. Die Grundversorgung und das Pflichtangebot bestimmen sich nach den Vorgaben des § 9 HWBG.<sup>182</sup>

181 § 8 HWBG - Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung

(1) Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten.

182 § 9 HWBG - Grundversorgung und Pflichtangebot

(1) Die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten wird durch das Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und weitere Angebote nach § 2 gewährleistet.

(2) Zum Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zählen in der Regel Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der Alphabetisierung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen-, Kultur- und Medienkompetenz. Zum Pflichtangebot gehören auch Bildungsangebote zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft, ebenso Bildungsangebote im Bereich der Gesundheitsbildung, auch soweit sie dem Arbeitsschutz dienen, und Bildungsangebote der Eltern- und Familienbildung, des Gender Mainstreamings sowie für das Ehrenamt und zur sozialen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

(3) Im geförderten Pflichtangebot der öffentlichen Träger müssen mindestens 25 vom Hundert der Maßnahmen aus den Bereichen Arbeit und Beruf oder Grundbildung oder Schulabschlüsse enthalten sein.

Die Volkshochschule der Stadt Wiesbaden wurde vom Verein Volkshochschule Wiesbaden e.V. getragen und übernahm die Aufgabe öffentlicher Erwachsenenbildung im Auftrag der Stadt Wiesbaden. Die Stadt Wiesbaden war seit 2009 Mitglied im Verein VHS. Die Volkshochschule Wiesbaden e.V. bestand aus der Volkshochschule Wiesbaden und den ihr als Mitglieder angehörenden fünf Vorortbildungswerken. Diese waren wiederum als rechtlich selbständige Vereine organisiert. Die Stadt Wiesbaden hielt mit den Vorortbildungswerken keine direkten Vereinbarungen. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgte jedoch durch die VHS sowie die Vorortbildungswerke.

Die Volkshochschule und die Vorortbildungswerke erhielten für die Aufgabenerfüllung einen Zuschuss von der Stadt Wiesbaden. Die Stadt Wiesbaden entrichtete die Zuschussleistungen vollständig an die Volkshochschule Wiesbaden e.V. Diese leitete die Zuschüsse anteilig an die VBW weiter. Die Volkshochschule Wiesbaden e.V. hatte eigenes Personal und setzte kein Personal der Stadt Wiesbaden ein. Die Vorsitzende des Vorstands wurde durch die Stadt Wiesbaden gestellt. Die Volkshochschule Wiesbaden e.V. hatte keine eigenen Gebäude und mietete die Unterrichtsräume von der SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden, einer Tochtergesellschaft der Stadt Wiesbaden, an. Die Vorortbildungswerke waren in Bürgerhäusern und Schulen untergebracht. Für die Nutzung der Räume fielen Mietverrechnungskosten an, die direkt zwischen dem Kulturamt und den anderen Ämtern verrechnet wurden.

Folgende Ansicht zeigt die Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2014 im Vergleich:

Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel <sup>3)</sup>	Offenbach am Main	Wiesbaden <sup>5)</sup>
Organisationsform	Eigenbetrieb/städt. Haushalt	Eigenbetrieb	Zusammenarbeit Landkreis	Städt. Haushalt	Verein
Teilnehmerzahlen <sup>6)</sup>	11.082 <sup>2)</sup>	54.539	12.130 <sup>4)</sup>	11.456	26.175
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Aufgabenbereich	-521.628 € <sup>1)</sup>	-8.141.000 €	-1.044.838 €	-1.388.230 € <sup>1)</sup>	-2.185.308 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Teilnehmer	47,07 €	149,27 €	86,14 €	121,18 €	83,49 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	8	19	14	31	18

1) Aufgrund des fehlenden Jahresabschluss 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

2) Einzelne Bereiche der Erwachsenenbildung wurden in der Stadt Darmstadt auch durch andere Aufgabenträger wahrgenommen.

3) Die Stadt Kassel betrieb die Volkshochschule gemeinsam mit dem Landkreis. Die Mitarbeiter der Stadt, die für die VHS zuständig waren, wurden vom Landkreis mit den Aufgaben betraut. Der Landkreis erstattete der Stadt die entstandenen Personalkosten einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und Zusatzversorgungskasse.

4) Da die Teilnehmerzahlen des Jahres 2014 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vorlagen, wurden alternativ die Teilnehmerzahlen des Jahres 2013 angerechnet.

5) Die Volkshochschule Wiesbaden e.V. bestand aus der Volkshochschule Wiesbaden und den fünf, ihr als korporative Mitglieder angehörenden, Vorortbildungswerken sowie der VHS AKK.

6) Die Teilnehmerzahlen wurden der Übersicht „Summe Kurse/Lehrgänge insgesamt“ des Teil C Kurse/Lehrgänge der Volkshochschulstatistik des Jahres 2014 entnommen.

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014

#### Ansicht 124: Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2014 im Vergleich

Der Fehlbetrag für das Jahr 2014, den die Stadt Wiesbaden zu tragen hatte, betrug 83,49 € je Teilnehmer.

In allen Vergleichsstädten waren Volkshochschulen eingerichtet, die sich jedoch in unterschiedlichen Organisationsformen befanden. So waren die untersuchten Volkshochschulen sowohl als Eigenbetrieb, als

(4) Der Umfang des vom Land geförderten jährlichen Pflichtangebots der öffentlichen Träger bemisst sich nach dem Anteil an den vom Land geförderten Unterrichtsstunden im Verhältnis der Einwohnerzahl des jeweiligen Gebiets zur Gesamteinwohnerzahl des Landes. Als Stichtag für die Einwohnerzahl gilt der 30. Juni des jeweils vorangegangenen Jahres.

(5) Die Förderung der Familienbildung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes bleibt unberührt.

Verein, in Interkommunaler Zusammenarbeit als auch als eigenes Amt der Stadt geführt worden. Der Fehlbetrag je Teilnehmer der Städte für das Jahr 2014 reichte dabei von 47,07 € bei der Stadt Darmstadt bis zu 149,27 € bei der Stadt Frankfurt am Main.

## 8.9 Wirtschaftsförderung und Tourismus

Der Aufgabenbereich Wirtschaftsförderung und Tourismus umfasst zum einen Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung des Standortimages sowie des Investitionsklimas. Zum anderen werden in diesem Bereich Marketingmaßnahmen durchgeführt und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die regionale Attraktivität der Stadt für den Tourismus zu steigern.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Aufgabenbereich Wirtschaftsförderung und Tourismus auf den Haushalt vergleichend dargestellt:

Analyse der Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung und Tourismus für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel <sup>1)</sup>	Offenbach am Main	Wiesbaden
<b>Wirtschaftsförderung</b>					
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Aufgabenbereich/ Verlustübernahme der Stadt	-460.174 €	-8.623.042 €	-421.272 € <sup>2)</sup>	-577.808 €	-1.116.880 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	3,03 €	12,02 €	2,16 €	4,78 €	4,06 €
<b>Tourismus</b>					
Ordentliches Ergebnis im betreffenden Aufgabenbereich/ Verlustübernahme der Stadt	-574.000 €	-2.540.000 €	-2.185.647 €	-2.710 €	-
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	3,78 €	3,54 €	11,22 €	0,02 €	0,00 €
Rechnerische Anpassung der Grundsteuer B zum Ausgleich der Unterdeckung in Prozentpunkten	15	26	36	13	9
1) Für die Stadt Kassel wurden die Daten für das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die Daten für das Jahr 2014 lagen noch nicht vor.					
2) Der Betrag beinhaltet 80.600 € jährliche Liquiditätshilfe der Stadt Kassel an die FiDT GmbH.					
Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne 2014					

### Ansicht 125: Analyse der Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung und Tourismus für das Jahr 2014 im Vergleich

Der Aufgabenbereich Wirtschaftsförderung wurde durch die Stadt Wiesbaden übernommen und durch die Beteiligungsgesellschaft EXINA GmbH, einer Initiative der städtischen Wirtschaftsförderung zur Existenzgründung und Beratung, unterstützt. Der Bereich Tourismus war vollständig auf den Eigenbetrieb TriWiCon ausgelagert. Insgesamt ergab sich ein negatives ordentliches Ergebnis im städtischen Haushalt von 1,1 Millionen € für den Bereich „Wirtschaftsförderung“.

Die Fehlbeträge je Einwohner in den Vergleichsstädten lagen für die Wirtschaftsförderung zwischen 2,16 € bei der Stadt Kassel und 12,16 € bei der Stadt Frankfurt am Main. Der Fehlbetrag im Bereich Tourismus lag zwischen 0,02 € bei der Stadt Offenbach am Main und 11,22 € bei der Stadt Kassel.



## 8.10 Bürgerservice



Ansicht 126: Außenansicht des zentralen Bürgerbüros der Stadt Wiesbaden, Aufnahme vom 02. Juli 2015



Ansicht 127: Inneneingang des zentralen Bürgerbüros der Stadt Wiesbaden, Aufnahme vom 02. Juli 2015

Als Bürgerservice werden Dienstleistungen definiert, die von Einwohnern und Gästen häufig nachgefragt und daher in einem kommunalen Servicezentrum gebündelt werden. Dies umfasst zumeist Pflichtaufgaben der Städte, die jedoch ihrem Umfang nach beeinflussbar sind. So können beispielsweise die Öffnungszeiten des Servicecenters durch die Städte eigenständig festgelegt werden.

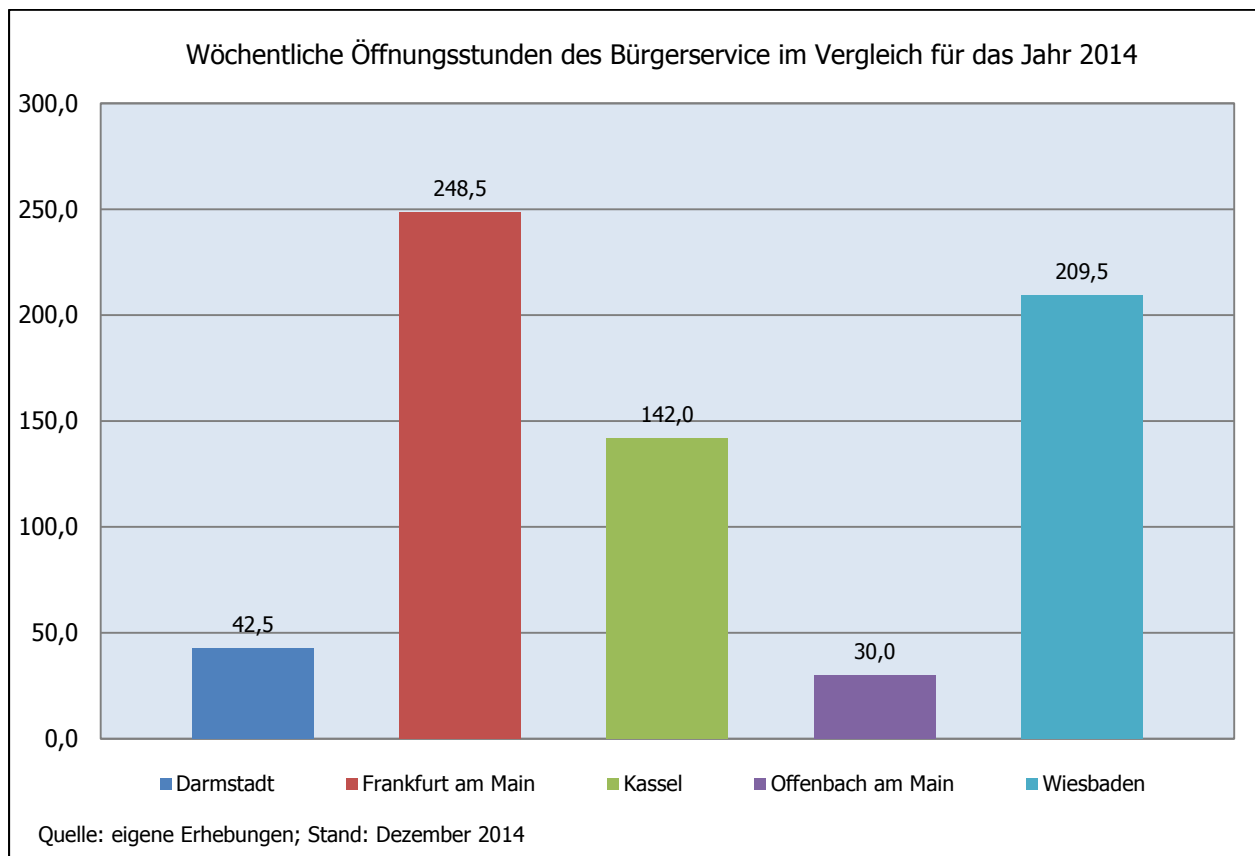
Das Bürgeramt der Stadt Wiesbaden teilte sich in fünf Abteilungen auf: Bürgerbüro und Wahlen, Fahrerlaubnis- und Zulassungsbehörde, Fundbüro, Standesamt Wiesbaden und zentrale Dienste. Einer genaueren Betrachtung unterzogen wir die Abteilung Bürgerbüro und Wahlen der Stadt Wiesbaden. Dabei war ein zentraler Standort eingerichtet. Darüber hinaus gab es im Bereich des Meldewesens Berührungspunkte mit den zwölf eingerichteten Ortsverwaltungen. Nachfolgend wird dargestellt, welche Aufgaben die fünf Großstädte im Bürgerservice wahrgenommen hatten:

Angebotene Leistungen des Bürgerservice der Städte im Vergleich					
Aufgabenbereich	Angebot Bürgerservice				
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Meldeangelegenheiten	✓	✓	✓	✓	✓
Pass- und Ausweisangelegenheiten	✓	✓	✓	✓	✓
Beglaubigung von Dokumenten, Unterschriften und Lichtbildern	✓	✓	✓	✓	✓
Führungszeugnisse und Auszüge aus dem Gewerbezentralregister	✓	✓	✓	✓	✓
Verpflichtungserklärungen (Einladung von visumpflichtigen Gästen aus dem Ausland)	✓	✓	✓	•	•
Untersuchungsberechtigungs-scheine	✓	✓	✓	✓	✓
Einrichtung von Übermittlungssperren	✓	✓	✓	✓	✓
Kfz-Zulassungen <sup>1)</sup>	•	•	•	✓	•
Anschrift in Kfz.-Papier ändern	✓	✓	✓	✓	✓
Führerscheinangelegenheiten	✓	✓	✓	✓	✓
Bewohnerparkausweise	•	•	•	✓	✓
Feinstaubplaketten	✓	✓	•	✓	✓
Durchführung / Vorbereitung (Brief-)Wahlen	✓	✓	✓	•	✓
Bearbeitung von Lebenszertifikaten für das Versicherungswesen	✓	✓	•	•	✓
Bundeszentralregister-Auskünfte	•	✓	✓	✓	✓
Verwarn- und Bußgelder	✓	✓	✓	✓	✓
Änderung elektronischer Aufenthaltstitel	✓	✓	✓	✓	✓
Bearbeitung Personenstandsunterlagen	•	•	•	•	✓

**Legende:**  
✓: Leistung wird im Bürgerbüro angeboten  
•: Leistung wird nicht im Bürgerbüro angeboten  
1) Die Anteile für die Kfz-Zulassungen wurden in der Folgebetrachtung nicht berücksichtigt.  
Quelle: Angaben der Städte

#### Ansicht 128: Angebotene Leistungen des Bürgerservice der Städte im Vergleich

In diesem Zusammenhang untersuchten wir die angebotenen Öffnungszeiten dieser Servicestellen der Städte im Vergleich.



Ansicht 129: Wöchentliche Öffnungsstunden des Bürgerservice im Vergleich für das Jahr 2014

Die wöchentlichen Öffnungsstunden errechneten wir durch Summierung der Öffnungsstunden aller Niederlassungen für eine Woche. Der Bürgerservice der Stadt Wiesbaden stand den Bürgern wöchentlich in einem Umfang von 209,5 Stunden zur Verfügung.

Der niedrigste Wert des Vergleichs zeigte sich bei der Stadt Offenbach am Main mit 30,0 Stunden in der Woche, die in einer Niederlassung angeboten wurden. Den höchsten Wert des Vergleichs errechneten wir für die Stadt Frankfurt am Main mit 248,5 Stunden in der Woche. Diese wurden in insgesamt sieben Niederlassungen und vier Außenstellen erbracht.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde das Angebot der Stadt Wiesbaden über alle Standorte hinweg analysiert. Dabei wurden die personelle Ausstattung der jeweiligen Servicestelle, die publikumswirksamen Arbeitsstunden sowie die entsprechenden rechnerischen Personal- und Versorgungsaufwendungen dargestellt:

Analyse des Bürgerservice der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2014						
	Öffnungs- stunden	Anzahl der Mitarbeiter	VZÄ gesamt	Publikums- wirksame <sup>1)</sup> Std.	Durchschnitt- liche publi- kumswirksa- me <sup>1)</sup> VZÄ	Rechnerische publikumswirk- same Personal- und Versor- gungsaufwen- dungen
Bürgerbüro (zentral)	56,00	33	26,41	1.033,45	26,42	1.699.273 €
Ortsverwaltung Biebrich	18,50	2	1,40	37,00	0,95	61.027 €
Ortsverwaltung Bierstadt	18,50	2	1,20	44,80	1,15	73.892 €
Ortsverwaltung Dotzheim	18,50	2	1,40	48,70	1,25	80.325 €
Ortsverwaltung Schierstein	8,50	1	0,30	8,50	0,22	14.020 €
Ortsverwaltung Sonnenberg	14,00	1	0,50	14,00	0,36	23.091 €
Ortsverwaltung Kastel/ Kost- heim	18,50	2	1,40	52,60	1,35	86.758 €
Ortsverwaltung Auringen	6,50	1	0,25	8,45	0,22	13.937 €
Ortsverwaltung Breckenheim	8,00	1	0,30	8,00	0,21	13.195 €
Ortsverwaltung Delkenheim	10,50	1	0,40	10,50	0,27	17.319 €
Ortsverwaltung Medenbach	6,50	1	0,25	6,50	0,17	10.721 €
Ortsverwaltung Naurod	10,50	1	0,40	14,40	0,37	23.751 €
Ortsverwaltung Nordenstadt	14,00	1	0,53	14,00	0,36	23.091 €
<b>Summe</b>	<b>208,50</b>	<b>49</b>	<b>34,74</b>	<b>1.300,90</b>	<b>33,27</b>	<b>2.140.401 €</b>

1) Publikumswirksam meint die Zeit, die ein Mitarbeiter rechnerisch in den Öffnungszeiten anwesend ist.  
Quelle: Jahresabschlussdaten 2014, Personalauswertung

#### Ansicht 130: Analyse des Bürgerservice der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2014

Die Stadt Wiesbaden bot wöchentliche Öffnungszeiten je Servicestelle zwischen 6,5 und 56 Stunden mit insgesamt 49 Mitarbeitern an. Der errechnete publikumswirksame VZÄ-Anteil betrug insgesamt 34,74 VZÄ. Die rechnerischen publikumswirksamen Personal- und Versorgungsaufwendungen lagen bei 2,1 Millionen €.

Das Angebot der Städte wurde auf dieser Grundlage vergleichend für das Jahr 2014 analysiert:

Analyse des Bürgerservice der Städte im Vergleich für das Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Zahl der Bürgerbüros	2	11 <sup>1)</sup>	4	1	13 <sup>2)</sup>
Zahl der Mitarbeiter	34	123	51	36	49
VZÄ gesamt	25,74	104,90	30,35	13,42	34,74
Publikumswirksame Stunden je Woche	909,03	3.861,70	1.140,69	523,95	1.300,90
Publikumswirksame Wochenstunden je 1.000 Einwohner	5,99	5,38	5,86	4,33	4,73
Durchschnittliche publikumswirksame VZÄ	22,73	97,56	28,57	13,25	33,27
Rechnerische publikumswirksame Personal- und Versorgungsaufwendungen	1.538.440 €	6.629.907 €	2.201.643 €	930.003 €	2.140.401 €
1) davon 4 Außenstellen 2) davon 12 Ortsverwaltungen Quelle: Personalauswertung 2014; eigene Erhebungen					

#### Ansicht 131: Analyse des Bürgerservice der Städte im Vergleich für das Jahr 2014

Im Vergleich zeigten sich zwischen den Städten hinsichtlich des Leistungsspektrums und der ermittelten Öffnungszeiten des Bürgerservice je VZÄ erhebliche Unterschiede. Die publikumswirksamen angebotenen Wochenarbeitsstunden reichten dabei von 524 Stunden in der Stadt Offenbach am Main bis hin zu 3.862 Stunden in der Stadt Frankfurt am Main. Darüber hinaus reichte die Spanne der publikumswirksamen VZÄ-Anteile von 13,25 VZÄ bei der Stadt Offenbach am Main bis hin zu 97,56 VZÄ bei der Stadt Frankfurt am Main.

### 8.11 Analyse Verwaltungsimmobilien und Reinigungs- und Hausmeisterdienste

Die Städte sind mit kontinuierlichen Veränderungen des Mitarbeiterbestands in ihren Verwaltungen konfrontiert. Diese Veränderungen haben Auswirkungen auf den Bedarf an Verwaltungsflächen der jeweiligen Stadt. Anhand eines einheitlichen Raumbelungsplans können die Städte den Bedarf abbilden und die Veränderungen bedarfsgerecht analysieren und dokumentieren. Die Verwaltungsgebäude sollten dabei flächenoptimal in Bezug auf die Raumgröße und die Raumbelung genutzt werden. Die Gestaltung und die Größe von Büroflächen unterliegen dabei den Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung. Die Arbeitsstättenverordnung wird durch die technischen Regeln für Arbeitsstätten – hier explizit ASR A1.2 – in Bezug auf die Flächen konkretisiert. Bei Einhaltung dieser Regelungen ist davon auszugehen, dass die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung erfüllt sind, wobei grundsätzlich auch eine andere Lösung möglich ist, sofern die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Beschäftigten erreicht werden. Frei werdende Räume, bzw. Flächen in den jeweiligen Verwaltungsgebäuden führen zur Intensivierung von Einzelzimmerbelegen. Gleichzeitig führen Sie damit zur Ausweitung des Flächenbedarfs einzelner Organisationen ohne dass ein entsprechender Bedarf tatsächlich vorhanden ist. Durch ein Belegungsmanagement in Verbindung mit einem Umzugsmanagement besteht die Chance zur Flächenoptimierung und gleichzeitig der Reduktion von angemieteten Flächen durch den Rückzug und die Konzentration von ausgelagerten Organisationseinheiten in eigenen Liegenschaften.

Darüber hinaus sind durch die Stadt in regulärer Nutzung befindlichen Immobilien kontinuierlich zu bewirtschaften und instand zu halten. Dazu sind insbesondere kostenintensive Leistungen im Reinigungsdienst sowie im Hausmeisterservice erforderlich. Die Städte haben grundsätzlich die Möglichkeit die notwendige Bewirtschaftung durch eigenes Personal zu erbringen oder durch die Beauftragung Dritter extern zu beziehen. Für die Liegenschaften der Städte haben wir nachfolgend den Reinigungsdienst und den Hausmeisterservice analysiert.

Die Standortplanung der Stadt Wiesbaden legte den Bedarf an Büroarbeitsplätzen je Amt auskunftsgemäß fest. Durch den Bereich der Standortplanung werden im Rahmen des Berichtswesens „Büroarbeitsplätze“ seit 2003 (Beschluss der StVV Nr. 0005 vom 13.02.2003) halbjährlich alle relevanten Verwaltungsstandorte (mit einer überwiegend büroaumtypischen Nutzung und einer Fläche von mind. 100m<sup>2</sup>) untersucht. Aktuell umfasst das Berichtswesen 25 Standorte mit ca. 2.500 Arbeitsplätzen. Sofern Fehlbelegungen oder Abweichungen gegenüber den angestrebten Standards festgestellt wurden, wurden entsprechende Optimierungsvorschläge unterbreitet. Dies beinhalteten Vorschläge zur Änderung der Belegung/Raumnutzung entsprechend den Standards, interner Tausche von Räumen bei ungünstiger Belegung, Doppelnutzung durch Arbeitsplatzsharing sowie ggf. Umbaumaßnahmen in geringem Umfang zur optimalen Flächennutzung. Die Ermittlung der kalkulatorischen Bedarfe erfolgte einheitlich entsprechend der festgelegten Standards. Als Standards dienten optimierte Raumgrößen, welche auf Basis von VZÄ und Rastern ermittelt wurden. Zudem wurden Zuschläge für Infrastruktur und amtsspezifische Bedarfe berücksichtigt sowie Richtwerte bei der Verteilung von Einzel- und Doppelbüros festgelegt. Für die angemieteten Verwaltungsflächen bestand beim Hochbauamt eine Übersicht, welche Mietgebäude für welche Ämter mit welchen Mietlaufzeiten angemietet wurden. Aus der Übersicht waren die Mietflächen sowie die Konditionen, die Betriebskosten, die MV-Bestandteile sowie organisatorische Hinweise enthalten.

Zur Erhebungssystematik wurde in einer Übersicht die Zuordnung der verschiedenen Organisationseinheiten auf die städtischen Verwaltungsstandorte vorgenommen. Für die 25 Verwaltungsstandorte lagen darüber hinaus Belegungspläne in unterschiedlicher Form und Qualität vor, aus denen stockwerksweise die Raumorganisation, die Belegung und i.d.R. die Raumgrößen ersichtlich waren. Eine automatische Auswertung, Zuordnung oder das Auslesen der Daten aus den Belegungsplänen war bisher nicht möglich. Alle erforderlichen Daten mussten getrennt erfasst und weiterverarbeitet werden. Die darüber hinaus gehenden detaillierten Angaben zur konkreten Nutzung der Räume, zum Arbeitsplatz, zur Belegungsart des Arbeitsplatzes sowie ein Hinweis zu freiwerdenden oder reservierten Arbeitsplätzen, zu Außendienstmitarbeitern oder dem Umfang an Arbeitsplatzsharing oder Heimarbeit, die sich aus den Angaben des Berichtswesens „Büroarbeitsplätze“ ergaben, mussten hier nachgetragen bzw. ebenfalls in separaten Listen eingetragen und gepflegt werden. Neben den Belegungsplänen wurden durch den Bereich der Standortplanung Muster-Skizzen für einzelne Raumtypen (Doppelbüro, Einzelbüro, Funktionsräume, amtsspezifische Räume) zur Planung zur Verfügung gestellt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, vor dem Hintergrund einer effizienten und bedarfsgerechten Raumnutzung, die entwickelte Abfrage für alle Standorte und Arbeitsplätze durchzuführen und die Daten entsprechend eines Belegungsmanagements automatisiert auszuwerten. Dabei sollten die genutzten Flächen einschließlich ihrer Miet-/ Bewirtschaftungskosten erhoben und gebäude- und ämterübergreifend ein Raumbelungsplan erstellt werden. Durch das Belegungsmanagement können starke Streuungen von Verwaltungsliegenschaften vermieden bzw. reduziert und eine effiziente und optimierte Flächennutzung umgesetzt werden. Zudem entsteht Transparenz in den Unterhaltungskosten. So lassen sich im internen Vergleich Ausreißer bei bestimmten Kostenarten innerhalb der Bewirtschaftungskosten identifizieren und im Bedarfsfall Gegenmaßnahmen einleiten.

Der Vergleich zeigte, dass keine der Vergleichsstädte bisher ein automatisiertes Belegungsmanagement eingerichtet hatte. Die Stadt Wiesbaden hatte Belegungspläne erstellt, welche eine Übersicht der Ämter an den unterschiedlichen Verwaltungsstandorten aufführte. Die Stadt Darmstadt hatte ebenfalls Übersichten der Liegenschaften mit Ämterzuordnung erstellt. Eine detaillierte Zuordnung der Mitarbeiter auf einzelne Räume bzw. Raumflächen lag nicht vor. Eine sachgerechte Steuerung des Flächenmanagements war vor diesem Hintergrund nicht vollumfänglich möglich.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen setzte die Stadt Wiesbaden im Rahmen der Bewirtschaftung ihrer Liegenschaften im Hausmeisterservice ausschließlich eigenes Personal ein. Im Reinigungsdienst setzte die Stadt Wiesbaden sowohl externe Dienstleister als auch eigenes Personal ein. Darüber hinaus gab es an acht Schulen Reinigungsflächen, die durch Fördervereine oder Schüler gereinigt wurden. Für die Planung der Eigenreinigung war jedes Amt eigenständig verantwortlich. Die Fremdreinigung wurde zentral durch das Hochbauamt organisiert.

Wir haben im Vergleich analysiert, mit welchem Aufwand und ggf. mit welcher Personalausstattung die Städte ihre Liegenschaften hinsichtlich des Reinigungsdienstes und des Hausmeisterservice bewirtschafteten.



Zur Erstellung der Analyse wurden Reinigungsflächen sowie Bruttogrundflächen angefordert. Diese konnten durch die Stadt Wiesbaden jeweils nicht vollständig für die untersuchten Gebäude vorgelegt werden. Eine Analyse des Reinigungsdienstes und des Hausmeisterservice war daher in Ermangelung einer vollständigen Datenlage zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht möglich.

Der Vergleich zeigte, dass keiner der Vergleichsstädte über eine vollständige Datengrundlage für die Analyse des Hausmeisterservice verfügte. Insbesondere die abgeforderten Bruttogrundflächen der untersuchten Gebäude lagen den Städten nicht vollständig für die Gebäude vor, sodass eine Bemessung der vorgehaltenen Leistungen auf einer einheitlichen Datenbasis in den Städten nicht möglich war. Eine sachgerechte Steuerung der Bewirtschaftung war vor diesem Hintergrund nicht vollumfänglich möglich.

Für die Reinigungsdienste der Städte konnte ebenfalls kein Vergleich durchgeführt werden, da lediglich die Stadt Darmstadt eine vollständige Datenbasis bereitstellen konnte. Teilweise lagen die Reinigungsflächen für die einzelnen Gebäude nicht vor oder waren aufgrund der dezentralen Organisation der Liegenschaftsbewirtschaftung durch die operativ tätigen Ämter nicht strukturiert aufbereitet.

Wir empfehlen den Städten aufgrund der kostenintensiven Leistungen im Reinigungsdienst sowie im Hausmeisterservice, die fehlenden Daten auf Ebene der Gesamtverwaltung zu ermitteln und eine einheitliche Struktur der Daten aufzubauen. So können gleichartige Leistungen vereinheitlicht werden, unterschiedliche Ansätze für die Berechnung von zu betreuenden Flächen im Reinigungsdienst und Hausmeisterservice bereinigt und Synergien gehoben werden.

## 8.12 Abwasserentsorgung und Friedhofswesen

Die Großstädte erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen (§ 10 Absatz 1 KAG<sup>183</sup>). Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Kommunale Abgaben dürfen grundsätzlich nur aufgrund einer Satzung erhoben werden (§ 2 KAG<sup>184</sup>). Der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen obliegen der Stadtverordnetenversammlung (§ 51 Nr. 6 HGO<sup>185</sup>). Entscheidungen über die Festsetzung von Gebührenhöhen können regelmäßig nur auf Basis einer sachgerechten Gebührenkalkulation erfolgen.

Die Prüfung der Gebührenhaushalte umfasste die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen. Die Stadt Wiesbaden hatte die Abwasserentsorgung im Prüfungszeitraum durch den Eigenbetrieb Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (ELW) erbracht. Das Friedhofswesen wurde im städtischen Haushalt abgebildet und wurde durch das Grünflächenamt verwaltet.

### Gebührenkalkulationen allgemein

Zur Ermittlung kostendeckender Benutzungsgebühren haben die Städte regelmäßig Gebührenkalkulationen vorzunehmen. Durch Veranschlagung der voraussichtlich anfallenden ansatzfähigen Kosten lassen sich die Gebührenbedarfe ermitteln. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Zahl der maßstabsbezogenen Leistungseinheiten ergeben sich die Gebührensätze.

Die Städte haben zur Ermittlung der zur Kostendeckung der Einrichtung notwendigen Gebührensätze im Voraus nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen Kalkulationen anzufertigen. Nach Abschluss der Leistungserbringung sollte durch eine Nachkalkulation der Stadt festgestellt werden, inwiefern die veranschlagten Gebührensätze geeignet waren, die Kosten der Einrichtung zu decken oder ob ggf. eine Über- oder Unterdeckung im Gebührenhaushalt vorliegt.

---

183 § 10 KAG - Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

184 § 2 KAG - Abgabensatzungen

Kommunale Abgaben dürfen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen.

185 § 51 HGO - Ausschließliche Zuständigkeit

Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen: [...] Nr. 6 den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Satzungen, [...].



Gesetzlich besteht für die Städte bei der Definition des Kalkulationszeitraums ein Ermessensspielraum von bis zu fünf Jahren (§ 10 Absatz 2 Satz 6 KAG). Sofern Kostenüberdeckungen oder Kostenunterdeckungen entstanden sind, müssen diese nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG innerhalb der folgenden fünf Jahre nach dem Ende des Kalkulationszeitraums ausgeglichen werden. Kostenüberdeckungen oder Kostenunterdeckungen, die nicht in der vorgegebenen Frist ausgeglichen werden, können in der nachfolgenden Kalkulationsperiode nicht mehr angesetzt werden. Der unterlassene Ausgleich kann zudem zu einer Unwirksamkeit der Gebührensatzregelung führen.<sup>186</sup> Die Prognose der Kosten für die Gebührenhaushalte ist nach den Erfahrungswerten der Überörtlichen Prüfung für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren mit Unsicherheit behaftet. Um den Steuerungs- und Kontrollerfordernissen einer modernen Verwaltung gerecht zu werden, sollten Über- oder Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten nach Möglichkeit vermieden sowie gegebenenfalls entstandene Über- oder Unterdeckungen zeitnah ausgeglichen werden. Daher wird empfohlen, den gesetzlich vorgegebenen Kalkulationszeitrahmen von fünf Jahren nicht auszuschöpfen und jährlich die Gebührensätze durch Voraus- und Nachkalkulationen festzulegen und zu evaluieren.

### **Gebührenkalkulationen Abwasserentsorgung**

Die ELW erstellten im Prüfungszeitraum für ihre Abwasserentsorgung zwei Vorkalkulationen. Die erste Vorkalkulation wurde im Jahr 2012 erstellt und berechnete die kostendeckenden Gebührensätze für die Jahre 2012 bis 2014. Die zweite Vorkalkulation wurde im Jahr 2014 erstellt und betrachtete mit dem Jahr 2015 einen einjährigen Kalkulationszeitraum. Das Ergebnis wurde durch einen externen Dienstleister im Rahmen einer prüferischen Durchsicht bestätigt. Für die Jahre 2010 und 2011 wurden keine Vorkalkulationen durchgeführt.

Neben den oben genannten Vorkalkulationen führten die ELW im gesamten Prüfungszeitraum jährlich eine Nachkalkulation ihrer Gebührensätze durch. Die intern erstellten Gebührenkalkulationen und die darin ermittelten Kostenüber- oder -Kostenunterschreitungen wurden von einem externen Dienstleister im Rahmen einer prüferischen Durchsicht bestätigt. Die zugehörigen Prüfberichte lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bis einschließlich der Nachkalkulation 2013 vor.

Sowohl das Kalkulationsverhalten als auch die Dokumentation der Kalkulationen für die Abwasserentsorgung waren im Prüfungszeitraum als vorbildlich einzustufen.

Wir haben exemplarisch die Vorkalkulation des Jahres 2014 der ELW für den Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung hinsichtlich der inhaltlichen und formellen Ausgestaltung einer Analyse unterzogen. Die sich aus dem KAG ergebenden Mindestanforderungen an die Gebührenkalkulationen sowie das Ergebnis unserer Einschätzung zur Einhaltung dieser Anforderungen sind der folgenden Ansicht zu entnehmen:

---

<sup>186</sup> Vergleiche Wagner in Driehaus (Hrsg.) (März 2015): Kommunalabgabenrecht Kommentar, § 6 Benutzungsgebühren, Rn. 676 Gebührenkalkulationen.

Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2014 für die Abwasserentsorgung	
Anforderungen an die Gebührenkalkulation	Ergebnis der Analyse der vorliegenden Nachkalkulation
Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung	
Erfassung aller Kosten für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung sowie Entgelte für Fremdleistungen	Zutreffend. Die Kalkulation enthielt alle relevanten Kostenpositionen. Die Erfassung erfolgte auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung aus dem Rechnungswesensystem des Eigenbetriebs.
Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen auf der Grundlage eines fortlaufenden aktualisierten und vollständigen Anlagenachweises	Zutreffend. Die Abschreibungen wurden auf Basis eines fortlaufenden Anlagenverzeichnisses ermittelt. Vollständige Anlagenachweise waren vorhanden.
Berücksichtigung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Investitionsbeiträge bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen	Zutreffend. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten wurden bei der Kalkulation abschreibungsmindernd berücksichtigt.
Ermittlung der Verzinsung des Anlagekapitals unter Berücksichtigung der Anlagen im Bau, der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital und eines marktüblichen Kalkulationszinssatzes	Teilweise zutreffend. Die Verzinsungsgrundlage wurde auf Grundlage des Anlagenverzeichnisses unter Absetzung der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse vom Anlagekapital und unter Anwendung der gemittelten Restbuchwertmethode ermittelt. Anlagen im Bau wurden dagegen in die Verzinsungsgrundlage einbezogen und nicht von dieser abgesetzt.
Verursachungsgerechte Zurechnung der Kosten auf Kostenstellen und Verteilung der Kosten auf die Kostenträger	Zutreffend. Eine Aufteilung der Gesamtkosten nach Erlöskorrekturen wurde auf die einzelnen Leistungsbereiche der Abwasserbeseitigung vorgenommen. Die Stadt Wiesbaden ermittelte im Rahmen eines ingenieurtechnischen Gutachtens, welche Teile der Gesamtkosten aus Schmutzwassergebühren (66,5 Prozent) und Niederschlagswassergebühren (21,2 Prozent) zu decken sind und welche Kosten auf den Stadtanteil der Straßenentwässerung (9,7 Prozent), auf Bachwasser (2,1 Prozent) und Thermalwasser (0,5 Prozent) entfallen.
Berücksichtigung des Anteils der nicht umlagefähigen Oberflächenentwässerung für öffentliche Straßen, Wege und Plätze	Zutreffend. Die Berechnung des Anteils der Oberflächenentwässerung war dokumentiert und nachvollziehbar. Die versiegelten Flächen wurden von der Stadt ermittelt (Gutachten aus dem Jahr 2003) und regelmäßig fortgeschrieben. Der Anteil der versiegelten Flächen, die auf die Stadt entfallen und insofern nicht gebührenrelevant sind, betrug im Jahr 2014 rund 31,6 Prozent.
Berücksichtigung von inneren Verrechnungen	Zutreffend. Innere Verrechnungen wurden in der Kalkulation berücksichtigt. Anteilige Kosten, die auf andere Betriebsbereiche der ELW entfielen, wurden im Rahmen der internen Leistungsverrechnung umgelegt.
Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals	Zutreffend. Der kalkulatorische Zinssatz wurde von den ELW als Mischzinssatz, bestehend aus Eigen- und Fremdmittelanteil, berechnet. Der Eigenkapitalanteil wurde dabei mit einem Eigenkapitalzinssatz verzinst, der an einen Referenzzinssatz der deutschen Bundesbank angelehnt wurde. Der Fremdkapitalanteil wird mit dem durchschnittlichen Fremdkapitalzins des Kreditportfolios der ELW verzinst. Aus den gewichteten Zinssätzen wurde ein Mischzinssatz errechnet. Die Ermittlung der Zinssätze für die jeweiligen Sparten bzw. Betriebszweige der ELW wurde durch ein Rechtsanwaltsbüro begutachtet und für richtig befunden. Der Kalkulationszinssatz wurde als Mischzinssatz jährlich neu ermittelt und im Jahr 2014 mit einem Wert von 4,57 Prozent angesetzt.
Quelle: Gebührenbedarfsberechnungen der ELW, eigene Erhebungen	

#### Ansicht 132: Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2014 für die Abwasserentsorgung

In der betrachteten Vorkalkulation der Abwasserentsorgung wurden die o.g. Mindestanforderungen größtenteils erfüllt. Die Gebührenkalkulation entsprach demnach nahezu vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden vor diesem Hintergrund, zukünftig in ihren Kalkulationen der Abwasserentsorgung folgende Anpassungen vorzunehmen. Ziel sollte es sein, ein Kalkulationsmodell zu erstellen, das den aktuellen Anforderungen des KAG entspricht:

Die kalkulatorischen Zinsaufwendungen sollten auch künftig auf Basis des zugrundeliegenden Anlagekapitals und unter Berücksichtigung der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital berechnet werden. Darüber hinaus sind die im Rahmen des Anlagenachweises aufgeführten Anlagen im Bau von der Bemessungsgrundlage am betrachteten Stichtag abzusetzen. Diese Differenzierung folgt dem Grundgedanken, dass die im Rahmen des Gebührenhaushalts verwendeten Anlagen den Gebührenzahler erst belasten können, sobald sie in Betrieb genommen werden und sich damit operativ im Einsatz befinden.

### Gebührenkalkulationen Friedhofswesen

Die Stadt Wiesbaden hatte für das Friedhofswesen im Prüfungszeitraum eine Vorkalkulation durch einen externen Dienstleister erstellen lassen. Die Vorkalkulation wurde für die Kalkulationsperiode 2013 auf Basis der Abschlussdaten der Jahre 2010 und 2011 sowie der prognostizierten Daten des Jahres 2012 erstellt. Darüber hinaus wurden keine Vorkalkulationen im Prüfungszeitraum erstellt. Nachkalkulationen wurden im gesamten Prüfungszeitraum für das Friedhofswesen nicht erstellt.<sup>187</sup>

Für die Stadt Wiesbaden wurde demnach im Friedhofswesen kein ausreichendes Kalkulationsverhalten festgestellt. Wir empfehlen der Stadt den gesetzlichen Verpflichtungen des KAG nachzukommen und ihren Gebührenhaushalt Friedhofswesen regelmäßig zu kalkulieren. Hierzu sind die Gebührensätze durch Vorkalkulationen für einen Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren festzulegen. Die Vorkalkulationen sollten hinsichtlich ihrer Ergebnisse durch jährliche Nachkalkulationen evaluiert und auf dieser Basis fortgeschrieben werden.

Wir haben die Vorkalkulation des Jahres 2013 für den Gebührenhaushalt Friedhofswesen der Stadt Wiesbaden hinsichtlich der inhaltlichen und formellen Ausgestaltung einer Analyse unterzogen. Die sich aus dem KAG ergebenden Mindestanforderungen an die Gebührenkalkulationen sowie das Ergebnis unserer Einschätzung zur Einhaltung dieser Anforderungen sind der folgenden Ansicht zu entnehmen:

Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2013 für das Friedhofswesen	
Anforderungen an die Gebührenkalkulation	Ergebnis der Analyse der vorliegenden Vorkalkulation
Gebührenhaushalt Friedhofswesen	
Erfassung aller Kosten für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung sowie Entgelte für Fremdleistungen	Zutreffend. Berücksichtigt wurden die Ergebnisdaten der Perioden 2010 bis 2011 sowie die Prognosedaten der Periode 2012. Ein Kalkulationszeitraum wurde nicht definiert. Es wurden alle im System hinterlegten relevanten Ergebnispositionen berücksichtigt.
Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen auf der Grundlage eines fortlaufenden aktualisierten und vollständigen Anlagenachweises	Zutreffend. Eine vollständige und korrekte Erfassung der Abschreibungen war durch die Anlagenbuchhaltung der Stadt gewährleistet. Allerdings waren die Anlagenachweise oder Berechnungsgrundlagen für die angesetzten kalkulatorischen Abschreibungen nicht in der Kalkulation dokumentiert.
Ermittlung der Verzinsung des Anlagekapitals unter Berücksichtigung der Anlagen im Bau, der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital und eines marktüblichen Kalkulationszinssatzes	Nicht zutreffend. Die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals wurde in der Vorkalkulation nicht festgelegt. Angaben über die Bemessungsgrundlagen, das Abzugskapital oder den Zinssatz waren in der Dokumentation nicht enthalten.
Verursachungsgerechte Zurechnung der Kosten auf Kostenstellen und Verteilung der Kosten auf die Kostenträger	Zutreffend. Eine verursachungsgerechte Zurechnung der Kosten auf Kostenstellen wurde über das die interne Kosten- und Leistungsrechnung sichergestellt.

<sup>187</sup> Die Stadt gab an, dass im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten regelmäßig die finanzielle Entwicklung der Produkte im Friedhofswesen sowie die Fallzahlenentwicklung analysiert wurden. Allerdings hatte die zugehörige Dokumentation nicht die Qualität einer Nachkalkulation.

Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2013 für das Friedhofswesen	
Anforderungen an die Gebührenkalkulation	Ergebnis der Analyse der vorliegenden Vorkalkulation
Berücksichtigung eines Abschlags für den Anteil an Grünpflege	Zutreffend. Die Stadt berücksichtigte in jeder Abrechnungsperiode einen „Stadtanteil“ als Abschlag für den Anteil an Grünpflege. Die Höhe betrug grundsätzlich 10 Prozent der Gesamtsumme der aus Sicht der Stadt gebührenrelevanten Aufwendungen, erhöht um einen pauschalen Betrag in Höhe von 150.000 €, begrenzt auf einen pauschal festgelegten Höchstbetrag in Höhe von 715.980 €.
Berücksichtigung von inneren Verrechnungen	Zutreffend. Innere Verrechnungen wurden im Rahmen der internen Leistungsverrechnung in der finanziellen Abbildung der entsprechenden Produkte im Haushalt der Stadt berücksichtigt. So wurde z.B. Aufwendungen im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Wiesen, Flächen und Parkanlagen von den gebührenrelevanten Aufwendungen abgegrenzt.
Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals	Zutreffend. Die für die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung verwendeten Zinssätze wurden jährlich durch die Kämmerei vorgegeben. Angesetzt wurde jeweils der durchschnittliche gewichtete Zins aus dem aufgenommenen Fremdkapital und dem Eigenkapital der Stadt. Für das Jahr 2013 wurde ein Zinssatz von 4,53 Prozent festgelegt.
Quelle: Gebührenbedarfsberechnungen der Frankfurt am Main, eigene Erhebungen	

#### Ansicht 133: Analyse der Vorkalkulation des Jahres 2013 für das Friedhofswesen

In der Vorkalkulation des Jahres 2013 für das Friedhofswesen wurden die o.g. Mindestanforderungen noch nicht vollständig erfüllt. Die Gebührenkalkulation entsprach demnach nicht vollständig den aktuellen Vorgaben des KAG.

Folgende Anpassungen werden vor diesem Hintergrund empfohlen:

- Die kalkulatorischen Abschreibungen sollten auf Grundlage eines fortlaufend aktualisierten Anlagenachweises ermittelt werden. Der Anlagenachweis ist idealerweise der Kalkulation beizufügen. Bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen sind die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Investitionsbeiträge wertmindernd zu berücksichtigen.<sup>188</sup>
- Die kalkulatorischen Zinsaufwendungen sollten zukünftig auf Basis des zugrundeliegenden Anlagekapitals, unter Berücksichtigung der erhaltenen Beiträge und Zuschüsse Dritter als Abzugskapital, berechnet werden. Für die Verzinsung ist ein angemessener Zinssatz festzulegen. Für die Bestimmung des kalkulatorischen Zinssatzes können unterschiedliche Berechnungen in Betracht kommen. Ausschlaggebend für den Ansatz der Zinssätze sind die örtlichen Gegebenheiten. Die Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung ist so zu dokumentieren, dass im Bedarfsfall ein Dritter diese Berechnung nachvollziehen kann.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Das in der Fassung vom 24. März 2013 geänderte KAG, erfuhr im § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG eine wesentliche Novellierung. Gemäß § 14 Absatz 1 HKAG gilt diese Vorschrift erstmals für die Bemessung von Benutzungsgebühren, die für einen Zeitraum festgesetzt werden, der am 1. Januar 2014 beginnt. Seitdem sind Abschreibungen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur möglich, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechendem Zeitraum aufgelöst werden. Ziel des Gesetzgebers war es, die Gebührenzahler vor einer „übermäßigen Heranziehung“ zu schützen. Dies führt ab dem Jahr 2014 zu einer Verringerung der kostendeckenden Gebühr, da die Sonderposten aus Beiträgen nicht mehr vollumfänglich abzugsfähig sind und sich somit die Aufwendungen verringern.

<sup>189</sup> Vergleiche Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen zur Neukalkulation von Benutzungsgebühren, 3. Kammer, Urteil vom 18. Juli 2012, 3 A 34/10 (Rn. 14-16).  
Eine Möglichkeit der Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes kann die Ermittlung der Rendite sein, die die Gemeinde wahrscheinlich hätte erzielen können, wenn sie das Eigenkapital nicht in die Einrichtung investiert, sondern am Kapitalmarkt angelegt hätte. Des Weiteren besteht die Möglichkeit auch einen Durchschnittswert aus der Zinsentwicklung mehrerer Jahre, unter Berücksichtigung des maximal zeitlichen Anlagehorizonts des Trägers der öffentlichen Einrichtung, zu bilden. Zudem kommt die Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes durch Nachkalkulation zurückliegender Zeiträume in Betracht. Dabei muss die ordnungsgemäße Ermittlung des kalkulatorischen Zinssatzes auf den im Rückwirkungszeitraum gültigen Fremd- bzw. Eigenkapital aufbauen, welche der Einrichtungsträger als Sollzinsen tatsächlich gezahlt hatten bzw. als Habenzins effektiv erzielt hätte. Des Weiteren kann die Ermittlung eines Mischzinssatzes in Betracht kommen. Bei der Ermittlung wird der Anteil der Investitionen der öffentlichen Einrichtungen an den Gesamtausgaben des Vermögenshaushalts für einen repräsentativen mehr-

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, die Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen unter Berücksichtigung der oben genannten Punkte zu überarbeiten. Ziel sollte es sein, ein Kalkulationsmodell zu erstellen, das den aktuellen Anforderungen des KAG entspricht und dem Grundsatz der Nachvollziehbarkeit entspricht.

### Kostendeckungsgrad nach dem Gesetz über kommunale Abgaben (KAG)

Die Gebührenhaushalte Abwasserentsorgung und Friedhofswesen zeigten für die Jahre 2010 bis 2014 nachfolgende Ergebnisse und Kostendeckungsgrade<sup>190</sup>:

Ergebnisse und Kostendeckungsgrade der Abwasserentsorgung und des Friedhofswesens 2010 bis 2014				
Jahr	Abwasserentsorgung		Friedhofswesen	
	Ergebnis	DG	Ergebnis	DG
2010	-1.237.775 €	97%	-718.029 €	87%
2011	-2.126.820 €	95%	-15.368 €	100%
2012	-1.319.768 €	97%	28.111 €	100%
2013	-441.501 €	99%	-23.135 €	100%
2014	-1.639.555 €	96%	0 €	100%
Gesamtergebnis/ Mittelwert	-6.765.420 €	97%	-728.421 €	97%

Quelle: Gebührenbedarfsberechnungen, Jahresabschlüsse, eigene Erhebungen

#### Ansicht 134: Ergebnisse und Kostendeckungsgrade der Abwasserentsorgung und des Friedhofswesens 2010 bis 2014

Der Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung der Stadt Wiesbaden wies in den Jahren des Prüfungszeitraums eine Kostenunterdeckung in Höhe von 6,8 Millionen € auf. Dabei lag der Kostendeckungsgrad im Durchschnitt bei 97 Prozent. Ein Passivposten für den Gebührenaussgleich war im Prüfungszeitraum nicht vorhanden.

Der Gebührenhaushalt Friedhofswesen wies im Prüfungszeitraum ebenfalls mit 0,7 Millionen € eine leichte Unterdeckung auf. Während im Jahr 2010 noch ein Kostendeckungsgrad von 87 Prozent erreicht wurde, konnte der Gebührenhaushalt in den darauf folgenden Jahren 2011 bis 2014 jeweils mit 100 Prozent ausgeglichen werden. Die Stadt Wiesbaden wies für das Friedhofswesen in ihrem Jahresabschluss 2009 eine Gebührenaussgleichsrücklage in Höhe von 1,4 Millionen € aus. In Anbetracht der ausgewiesenen Kostenunterdeckungen wurde diese in den Jahren 2010 bis 2012 vollständig aufgebraucht. Im Entwurf des Jahresabschlusses 2014 wurde aufgrund einer erzielten Überdeckung im Gebührenhaushalt Friedhofswesen ein Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Höhe von 0,2 Millionen € gebildet.

Kostenüberdeckungen oder Kostenunterdeckungen müssen nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG innerhalb der folgenden fünf Jahre nach dem Ende des Kalkulationszeitraums ausgeglichen werden. Kostenüberdeckungen können zu einer Ungültigkeit der Gebührensatzregelung führen, sofern ihr Ausmaß nicht nur unerheblich ist. Dauerhafte Kostenunterdeckungen dagegen stellen eine indirekte Subventionierung des Gebührenhaushalts dar und sind nach dem Kostendeckungsprinzip des KAG unzulässig. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sind die Gebührensätze nach den Vorgaben des KAG regelmäßig zu kalkulieren.

jährigen, vergangen Zeitraum mit Hilfe gesicherter Erfahrungssätze veranschlagt. Dann wird aufgeschlüsselt, zu welchem Prozentsatz dieser Investitionskostenanteil einerseits durch Kredite und andererseits durch kommunale Eigenmittel finanziert wurde. Anschließend werden die durch Kredite bzw. Eigenkapital aufgebrachten Mittel jeweils mit Soll- und Habenzinssätze bewertet, aus denen ein einheitlicher Mischzinssatz gebildet wird.

<sup>190</sup> Bei der Berechnung des Ergebnisses und des Kostendeckungsgrades orientierten wir uns an den Vorgaben des KAG. Die hier ausgewiesenen Ergebnisse sind folglich nicht deckungsgleich mit den Ergebnissen der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Eigenbetriebs oder den Ergebnissen des zugehörigen Teilhaushalts im städtischen Haushalt.

### 8.13 Modellfamilie

Im Folgenden werden die kommunalen Einnahmen aus dem Blickwinkel der Einwohner betrachtet. Hohe oder geringe Belastungen mit Steuern, Gebühren, Beiträgen und Abgaben sind unter Einbeziehung folgender Aspekte zu bewerten:

- Den Ausgaben der Einwohner sind die Leistungen der Städte gegenüberzustellen. Eine Stadt mit niedrigen Hebesätzen ist dann nicht günstig, wenn sie zum Beispiel keine Gemeinschaftseinrichtungen vorhält und Straßen nicht repariert.
- Niedrige Gebühren sind für den gegenwärtigen Gebührenzahler vorteilhaft, für Steuerzahler oder Gebührenzahler späterer Jahre aber möglicherweise nachteilig.
- Sind die Gebühren niedrig, aber nicht kostendeckend, subventioniert der Steuerzahler die Gebührenhaushalte.
- Sind die Gebührenhaushalte kostendeckend, die Kosten jedoch zu niedrig angesetzt, um einen qualifizierten Substanzerhalt sicherzustellen, werden die gegenwärtigen Gebührenzahler von den künftigen subventioniert.

Die Analyse zeigt, wie stark sich eine unterschiedliche Gebühren- und Hebesatzpolitik auf die Einwohner in absoluten €-Beträgen auswirkt. Es wird untersucht, welchen Betrag eine Modellfamilie der Stadt je Jahr zu zahlen hat. Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern (eines davon im Kindergartenalter) und bewohnt ein Einfamilienhaus. Die Familie übernimmt in dem betrachteten Jahr außerdem die Kosten einer Bestattung. Die Bestattungskosten werden in der weiteren Betrachtung mit dem Faktor 0,1 gewichtet. Folgende Zahlungen an die jeweilige Stadt fallen an:

- Abwassergebühren (alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem Abwasservolumen von 150 m<sup>3</sup>/ Jahr bzw. einer versiegelten Fläche von 100 m<sup>2</sup>),
- Gebühren Wasserversorgung (alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem Wasserbezug von 150 m<sup>3</sup>/ Jahr),
- Abfallgebühren (Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren je Monat für die Entsorgung von 120 Litern Restmüll (inkl. eventueller Biotonne)<sup>191</sup>, bei monatlicher Abfuhr werden die jährlichen Gebühren für eine 120 Liter Tonne erhoben, bei 14-tägiger Abfuhr für eine 60 Liter Tonne, unterstellt wurde die Wohnlage in einem freistehenden Einfamilienhaus,
- Gebühren Bestattungswesen (Aufbewahrung eines Toten für zwei Tage, Benutzung der Trauerhalle/ Friedhofskapelle, Bestattung in einem Erdreihengrab, Genehmigung zur Aufstellung eines Grabmals und dessen Einfassung), jährliche Grabmiete/ Nutzungsgebühr für ein Erdreihengrab,
- Elternbeiträge Kindertagesstätten (die jährlichen Kosten für die Vormittagsbetreuung eines Kindes bzw. die jeweils kürzeste Betreuungsdauer, die in der Stadt vereinbart werden kann) und
- Grundsteuer B (bei einem Messbetrag von 100 €).

In nachfolgender Ansicht ist die gesamte Gebühren- und Realsteuerbelastung der Modellfamilie nach den einzelnen Bereichen separiert dargestellt. Dabei werden in Ergänzung zu den Ergebnissen der aktuellen Prüfung die absoluten Veränderungen gegenüber den Ergebnissen der 132. Vergleichenden Prüfung aufgezeigt:

---

<sup>191</sup> Vergleiche Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 19/801, Abschnitt 6.5 (Seite 183-184). Die Überörtliche Prüfung untersuchte bereits im Rahmen der 172. Vergleichende Prüfung: „Abfallentsorgung in Großstädten“ die Gebührenbelastungen der Gebührenzahler. Unterschiede in der Darstellung sind auf die unterschiedliche Prämissensetzung hinsichtlich des Leerungsturnus für die Abfallentsorgung zurück zu führen.



Gebühren, Beiträge und Realsteuern der Modellfamilie für das Jahr 2014							
Stadt	Abwasser- entsor- gung	Wasser- versorgung	Abfallent- sorgung	Kinderbe- treuung	Bestattung	Grund- steuerzahl- last	Summe
Ergebnisse der aktuellen Prüfung für das Jahr 2014							
Darmstadt	425 €	230 €	189 €	1.212 €	188 €	460 €	2.702 €
Frankfurt am Main	264 €	275 €	263 €	1.248 €	221 €	500 €	2.771 €
Kassel	440 €	322 €	202 €	1.056 €	221 €	490 €	2.731 €
Offenbach am Main	383 €	324 €	115 €	1.128 €	181 €	500 €	2.630 €
Wiesbaden	393 €	377 €	126 €	0 € <sup>1)</sup>	143 €	475 €	1.513 €
<span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f8d7da; border: 1px solid #c6c8ca; margin-right: 5px;"></span> = Maximum, <span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #d4edda; border: 1px solid #c3e6cb; margin-right: 5px;"></span> = Minimum							
Veränderung im Vergleich zu den Ergebnissen der 132. Vergleichenden Prüfung (Jahr 2008)							
Darmstadt	21 €	-141 €	-38 €	132 €	-12 €	90 €	51 €
Frankfurt am Main	0 €	-69 €	36 €	0 €	78 €	40 €	85 €
Kassel	0 €	-23 €	-47 €	-204 €	16 €	0 €	-259 €
Offenbach am Main	40 €	0 €	-8 €	-120 €	50 €	100 €	62 €
Wiesbaden	0 €	-26 €	24 €	-1.380 €	-39 €	0 €	-1.421 €
1) Beitragssatz für die Halbtagesbetreuung im Kindergarten. Quelle: Eigene Erhebungen							

#### Ansicht 135: Gebühren, Beiträge und Realsteuern der Modellfamilie für das Jahr 2014

Für die Stadt Wiesbaden wurde eine Belastung der Modellfamilie mit Gebühren, Beiträgen und Realsteuern in Höhe von 1.513 € ermittelt. Gegenüber den Ergebnissen der 132. Vergleichenden Prüfung aus dem Jahr 2008 hat sich die Gesamtbelastung um 1.422 € verringert. Insbesondere der Wegfall der Kosten für die Kinderbetreuung für den Halbtagsplatz um 1.380 € trug dazu bei. Allerdings sind die Wassergebühren um 26 € und die Bestattungsgebühren um 39 € gestiegen. Die Gebühren der Abwasserentsorgung und die Grundsteuerzahllast blieben unverändert.

Im Vergleich zu den anderen hessischen Großstädten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main wies die Stadt Wiesbaden die niedrigste Belastung für die Modellfamilie auf. Die Differenz zu den anderen Städten war vordergründig auf die beitragsfreie Halbtagesbetreuung im Kindergarten und die geringen Beiträge für Bestattungen zurückzuführen. Die höchste Belastung der Modellfamilie wurde in der Stadt Frankfurt am Main mit 2.771 € gemessen. Bezüglich des Vergleichs der Einzelbetrachtungen hatte die Stadt Wiesbaden für die Wasserversorgung mit 377 € die höchsten und im Bestattungswesen mit 143 € die niedrigsten Gebühren.



## 9. Wirtschaftliche Betätigung

### 9.1 Umfang der wirtschaftlichen Betätigung

#### Beteiligungen

Die Stadt kann unter den Voraussetzungen des § 122 Absatz 1 HGO<sup>192</sup> unterschiedliche Gesellschaften gründen oder sich an diesen beteiligen. Die Stadt darf nach § 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO<sup>193</sup> eine Gesellschaft nur gründen, wenn Haftung und Einzahlungsverpflichtungen begrenzt sind. Demnach ist ein Engagement in Personengesellschaften mit unbegrenzter Haftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft unzulässig. Insofern finden sich in den Beteiligungsportfolien der Großstädte insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Aktiengesellschaften (AG). Zudem kommen Sonderformen in Betracht, die sich nicht unter Kapital- oder Personengesellschaften einordnen lassen. Diese können beispielsweise Genossenschaften (eG) sein. Des Weiteren bestimmt § 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO<sup>194</sup> eine angemessene Einflussnahme der Städte auf ihre Beteiligungen. Dies bezieht sich nicht nur auf die Beteiligungsquote des Stimmrechts in den Gesellschafterversammlungen der GmbH und der Hauptversammlung in der AG, sondern auch insbesondere auf die Vertretung im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan der Beteiligung.

Unter die maßgeblichen Beteiligungen fallen jene Beteiligungen, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte hält. Zu den beherrschten Beteiligungen zählen jene, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Stimmrechte hält. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die städtischen Beteiligungen, an denen die Städte unmittelbar oder mittelbar mindestens in maßgeblichem Umfang beteiligt waren.

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Wiesbaden umfasste zum 31. Dezember 2013 insgesamt 50 mindestens maßgebliche Beteiligungen. Dabei lagen 14 Beteiligungen im 1. Grad, davon 4 Eigenbetriebe, vor.

---

192 § 122 HGO - Beteiligung an Gesellschaften

(1) Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,
3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,
4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen

193 Vergleiche Fußnote 192.

194 Vergleiche Fußnote 192.

Nachfolgend wird vergleichend die Beteiligungsstruktur nach Beteiligungsgrad der Großstädte für das Jahr 2013 dargestellt:

Zahl der mindestens maßgeblichen Beteiligungen der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2013					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
1. Grad	15	42	24	6	14
2. Grad	14	45	23	13	11
3. Grad	58	83	28	14	19
4. Grad	31	29	4	-	6
ab 5. Grad	10	7	-	-	-
Summe	128	206	79	33	50

Quelle: Eigene Erhebungen

**Ansicht 136: Zahl der mindestens maßgeblichen Beteiligungen der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2013**

Die hessischen Großstädte hielten zum 31. Dezember 2013 zwischen 33 (Stadt Offenbach am Main) und 206 (Stadt Frankfurt am Main) Beteiligungen in maßgeblichem Umfang.

**Finanzielle Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen städtischen Beteiligungen**

Die nachfolgende Ansicht zeigt die finanzielle Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen. Die beherrschten Beteiligungen wurden dabei vollständig einbezogen, während die maßgeblichen Beteiligungen anteilig nach der Beteiligungsquote der Stadt Wiesbaden berücksichtigt wurden.

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht für die Stadt Wiesbaden

Darstellung der finanziellen Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2013						
	Beteiligung der Stadt Wiesbaden	Grad der Beteiligung	Bilanzsumme	Eigenkapital	Jahresergebnis	Betriebsleistung <sup>1)</sup>
Beherrschte Beteiligungen	AHW AltenHilfe Wiesbaden GmbH	100,00%	12.471.465 €	3.888.741 €	11.937 €	8.872.833 €
	Bürgersolaranlagen Wiesbaden GmbH	100,00%	32.345 €	23.790 €	454 €	11.649 €
	WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	100,00%	27.177.063 €	8.714.840 €	-204.078 €	3.245.240 €
	WJW Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH	100,00%	18.716.828 €	11.390.123 €	-351.340 €	22.940.781 €
	Feierabendheim Simeonhaus GmbH	94,90%	11.895.685 €	- €	-522.221 €	890.627 €
	EXINA GmbH	66,67%	171.062 €	93.024 €	30.099 €	455.080 €
	MBA Wiesbaden GmbH	100,00%	2.008.618 €	967.240 €	79.419 €	18.114.677 €
	Kurhaus Wiesbaden GmbH	100,00%	804.892 €	68.542 €	-182.909 €	4.168.932 €
	Rhein-Main-Hallen GmbH	100,00%	2.514.887 €	1.537.140 €	- €	5.921.217 €
	Wiesbaden Marketing GmbH	100,00%	1.501.888 €	361.831 €	80.990 €	5.690.444 €
	HSK Rhein-Main GmbH	100,00%	25.763.819 €	8.125.194 €	-1.178.053 €	527.234 €
	HSK Pflege GmbH <sup>2)</sup>		6.999.283 €	1.965.146 €	531.181 €	1.314.639 €
	WVW Wiesbaden Holding GmbH (Konzern)	100,00%	1.692.324.000 €	453.453.000 €	39.982.000 €	747.717.000 €
	Maßgebliche Beteiligung	HSK Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH <sup>2)</sup>	48,10% <sup>3)</sup>	95.607.699 €	627.441 €	-4.966.094 €
HSK Ambulante Therapie und Management GmbH <sup>2)</sup>		48,10% <sup>3)</sup>	247.223 €	139.114 €	112.092 €	1.096.148 €
HSK ServiceGesellschaft mbH <sup>2)</sup>		48,10% <sup>3)</sup>	1.604.459 €	88.345 €	35.086 €	8.722.845 €
HSK Pflege GmbH <sup>2)</sup>		47,94% <sup>3)</sup>	17.888.318 €	-39.092 €	3.314 €	1.077.510 €
WIVERTIS Wiesbadener Informations- und Telekommunikationsgesellschaft mbH		49,90%	2.800.090 €	1.509.362 €	597.159 €	5.913.486 €
ZVN Finanz GmbH		24,60%	13.108.367 €	9.697.127 €	24.584 €	175 €
	<b>Summe</b>		<b>1.933.637.991 €</b>	<b>502.610.908 €</b>	<b>34.083.620 €</b>	<b>993.714.957 €</b>

1) Betriebsleistung entspricht der Summe aus Umsatzerlösen, Bestandsveränderungen und sonstigen ordentlichen Erträgen (ohne Finanzerträge).

2) In Ermangelung eines Konzernabschlusses der HSK Rhein-Main GmbH, wurden auch die maßgeblichen Tochtergesellschaften der HSK Rhein-Main GmbH, welche lediglich mittelbar Beteiligungen der Stadt Wiesbaden darstellen, in die Betrachtung einbezogen.

3) Wie im städtischen Gesamtabchluss 2013 wurde auch hier auf die Stimmrechtsanteile (48,10 Prozent) der Stadt Wiesbaden in Bezug auf die HSK Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH abgestellt und nicht auf die Kapitalbeteiligung (51 Prozent). In der Stadt Wiesbaden entsprach damit die Beteiligungsquote der Stadt nicht den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten. Durch die Aufnahme der Rhön Klinikum AG als strategischen Partner ist die Stadt Wiesbaden bei allen Entscheidungen auf Gesellschafterebene auf eine Verständigung mit der Rhön Klinikum AG angewiesen. Demgegenüber kann die Rhön Klinikum AG Mehrheitsbeschlüsse gegen die Stadt Wiesbaden durchsetzen (Vergleiche Vierundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 18/7105, Kapitel 7.2; Seite 60 f.)

Quelle: Jahresabschlüsse 2013, eigene Berechnungen

**Ansicht 137: Darstellung der finanziellen Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2013**

Die privatrechtlichen beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen der Stadt Wiesbaden wiesen eine Gesamtbilanzsumme von 1.933,6 Millionen € sowie ein Eigenkapital von 502,6 Millionen € aus. Die Jah-

resergebnisse der privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen summierten sich im Jahr 2013 zu einem Jahresüberschuss von insgesamt 34,1 Millionen €.

### Eigenbetriebe

Eigenbetriebe sind durch ihre Selbstständigkeit in der Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung gekennzeichnet, haben jedoch keine eigene Rechtspersönlichkeit (§ 127 Absatz 1 HGO<sup>195</sup>). Sie stellen gemäß § 115 Absatz 1 HGO<sup>196</sup> Sondervermögen der Gemeinden dar. Für Sondervermögen sind separate Haushalts-/ Wirtschaftspläne zu erstellen und Sonderrechnungen zu führen. Sie sind zudem gesondert im Haushalt der Gemeinden nachzuweisen (§ 115 Absatz 2 und 4 HGO).<sup>197</sup>

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vier Eigenbetriebe errichtet. Im Prüfungszeitraum wurden keine neuen Eigenbetriebe errichtet oder bestehende Eigenbetriebe aufgelöst.

Im Folgenden wird die finanzielle Bedeutung der Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013 dargestellt:

Darstellung der finanziellen Bedeutung der Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013					
Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden	Grad der Beteiligung	Bilanzsumme	Eigenkapital	Jahresergebnis	Betriebsleistung <sup>1)</sup>
mattiaqua	100,00%	29.730.211 €	8.372.891 €	-552.697 €	7.820.500 €
Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden	100,00%	9.959.000 €	104.000 €	54.000 €	34.377.000 €
Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (ELW)	100,00%	409.433.525 €	133.204.992 €	2.239.806 €	114.714.902 €
TriWiCon	100,00%	28.755.012 €	14.448.181 €	- 1.435.289 €	14.490.113 €
Summe		477.877.749 €	156.130.064 €	305.821 €	171.402.516 €

1) Betriebsleistung entspricht der Summe aus Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen (ohne Finanzerträge).  
Quelle: Jahresabschlüsse 2013, eigene Berechnungen

#### Ansicht 138: Darstellung der finanziellen Bedeutung der Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013

Die vier Eigenbetriebe der Stadt Wiesbaden wiesen insgesamt eine Bilanzsumme von 477,9 Millionen € sowie ein Eigenkapital von 156,1 Millionen € aus. Das Jahresergebnis der Eigenbetriebe betrug im Jahr 2013 insgesamt 0,3 Millionen €.

<sup>195</sup> 127 HGO - Eigenbetriebe

(1) Die Wirtschaftsführung, Vermögensverwaltung und Rechnungslegung der wirtschaftlichen Unternehmen ohne Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe) sind so einzurichten, dass sie eine vom übrigen Gemeindevermögen abgesonderte Betrachtung der Verwaltung und des Ergebnisses ermöglichen.

<sup>196</sup> § 115 HGO - Sondervermögen

(1) Sondervermögen der Gemeinde sind

1. das Gemeindegliedervermögen und das Gemeindegliederklassenvermögen (§ 119),

2. das Vermögen der rechtlich unselbständigen örtlichen Stiftungen,

3. wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und öffentliche Einrichtungen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden,

4. rechtlich unselbständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.

(2) Sondervermögen nach Abs. 1 Nr. 1 und 2 unterliegen den Vorschriften über die Haushaltswirtschaft, Sie sind im Haushalt der Gemeinde gesondert nachzuweisen.

(3) Auf Sondervermögen nach Abs. 1 Nr. 3 sind die Vorschriften der §§ 92, 93, 101 bis 105, 108 und 109 sinngemäß anzuwenden.

(4) Für Sondervermögen nach Abs. 1 Nr. 4 sind besondere Haushaltspläne aufzustellen und Sonderrechnungen zu führen. Die Vorschriften des Ersten Abschnitts sind mit der Maßgabe anzuwenden, dass an die Stelle der Haushaltssatzung der Beschluss über den Haushaltsplan tritt und von der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung nach § 97 Abs. 2 und 5 abgesehen werden kann. Anstelle eines Haushaltsplans können ein Wirtschaftsplan aufgestellt und die für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen der Eigenbetriebe geltenden Vorschriften sinngemäß angewendet werden; Abs. 3 gilt sinngemäß.

<sup>197</sup> Siehe Fußnote 196.

### Zusammenfassende Betrachtung der wesentlichen Aufgabenträger

Die folgende Ansicht zeigt die aggregierten Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie der beherrschten und maßgeblichen unmittelbaren Beteiligungen der Großstädte im Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2013. Die beherrschten Aufgabenträger wurden dabei vollständig und die maßgeblichen mit dem Beteiligungsanteil der Städte berücksichtigt.

Aggregierte Jahresabschlussdaten der wesentlichen Aufgabenträger <sup>1)</sup> im Vergleich für das Jahr 2013					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
<b>Bilanzdaten</b>					
Bilanzsumme	3.967,7 Mio. €	9.354,7 Mio. €	1.939,0 Mio. €	484,2 Mio. €	2.411,5 Mio. €
Anlagevermögen	2.901,1 Mio. €	7.718,6 Mio. €	1.546,1 Mio. €	359,5 Mio. €	1.995,9 Mio. €
Umlaufvermögen	1.043,8 Mio. €	1.519,4 Mio. €	130,8 Mio. €	113,9 Mio. €	386,7 Mio. €
Eigenkapital	652,3 Mio. €	2.707,1 Mio. €	464,0 Mio. €	120,1 Mio. €	658,7 Mio. €
Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	1.498,4 Mio. €	3.385,0 Mio. €	850,6 Mio. €	199,5 Mio. €	949,4 Mio. €
Weitere Verbindlichkeiten	642,7 Mio. €	1.842,8 Mio. €	261,0 Mio. €	84,8 Mio. €	484,7 Mio. €
Rückstellungen	593,6 Mio. €	806,0 Mio. €	236,7 Mio. €	54,3 Mio. €	208,9 Mio. €
<b>Gewinn- und Verlustrechnung</b>					
Ordentliche Erträge	2.576,0 Mio. €	4.703,0 Mio. €	1.198,4 Mio. €	336,1 Mio. €	1.165,1 Mio. €
Ordentliche Aufwendungen	2.553,3 Mio. €	4.617,9 Mio. €	1.141,2 Mio. €	346,8 Mio. €	1.124,7 Mio. €
- davon Personalaufwendungen	394,8 Mio. €	1.010,0 Mio. €	247,9 Mio. €	42,5 Mio. €	248,3 Mio. €
<b>Abschlussergebnisse</b>					
Ergebnis gewöhnlicher Geschäftstätigkeit	-55,8 Mio. €	61,7 Mio. €	10,7 Mio. €	-22,4 Mio. €	58,2 Mio. €
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	-65,9 Mio. €	-74,8 Mio. €	5,5 Mio. €	-24,3 Mio. €	34,4 Mio. €
1) Eigenbetriebe sowie beherrschte und maßgebliche Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts. Quelle: Jahresabschlüsse 2013 der beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen					

#### Ansicht 139: Aggregierte Jahresabschlussdaten der wesentlichen Aufgabenträger im Vergleich für das Jahr 2013

Zum Stichtag 31. Dezember 2013 betrug die aggregierte Bilanzsumme der wesentlichen Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden 2.411,5 Millionen €.

Die ordentlichen Erträge der wesentlichen Aufgabenträger lagen für die Stadt Wiesbaden im Jahr 2013 bei 1.165,1 Millionen €. Während das aggregierte Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit einen Überschuss von 58,2 Millionen € auswies, betrug der zusammengefasste Jahresüberschuss der wesentlichen Aufgabenträger 34,4 Millionen €.

Der aggregierte Jahresüberschuss der wesentlichen Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden wurde dabei insbesondere durch den Jahresüberschuss im Konzernabschluss 2013 der WVV Wiesbaden Holding GmbH in Höhe von 40,0 Millionen € beeinflusst.

Mit 9.354,7 Millionen € wiesen die Aufgabenträger der Stadt Frankfurt am Main die höchste Bilanzsumme sowie mit 2.707,1 Millionen € das höchste aggregierte Eigenkapital im Vergleich aus. Dies entsprach einer rechnerischen Eigenkapitalquote von 29 Prozent. Die niedrigsten Werte wiesen die maßgeblichen Beteiligungen der Stadt Offenbach am Main mit einer aggregierten Bilanzsumme von 484,2 Millionen € und einem Eigenkapital von 120,1 Millionen € aus. Die niedrigste rechnerische Eigenkapitalquote wurde mit 16 Prozent durch die wesentlichen Beteiligungen der Stadt Darmstadt erreicht.

Mit Ausnahme der Städte Wiesbaden und Kassel, wiesen die wesentlichen Beteiligungen der Städte des Vergleichs summarisch Jahresfehlbeträge für das Jahr 2013 aus. Diese betragen zwischen 24,3 Millionen € in der Stadt Offenbach am Main und 74,8 Millionen € in der Stadt Frankfurt am Main.

### Ausgliederungsquoten

Die wirtschaftliche Bedeutung der maßgeblichen Aufgabenträger der Städte lässt sich im Vergleich zum städtischen Jahresabschluss darstellen. Die Ausgliederungsquote gibt, bezogen auf die jeweilige Kennzahl, das Verhältnis des anteiligen Werts der Aufgabenträger zum summarischen Wert von Aufgabenträgern und Stadt an. Die Ausgliederungsquoten zu Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen, Betriebsleistung sowie Personalaufwand sind folgender Ansicht zu entnehmen:

Ausgliederungsquoten 2013 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main <sup>3)</sup>	Wiesbaden
Bilanzsumme wesentlicher Aufgabenträger <sup>1)</sup>	3.967,7 Mio. €	9.354,7 Mio. €	1.939,0 Mio. €	484,2 Mio. €	2.411,5 Mio. €
Bilanzsumme Stadt	1.355,5 Mio. €	15.886,5 Mio. €	1.934,3 Mio. €	1.335,8 Mio. €	2.554,1 Mio. €
Ausgliederungsquote - Bilanzsumme	75%	37%	50%	27%	49%
Anteiliges Eigenkapital wesentlicher Aufgabenträger <sup>1)</sup>	652,3 Mio. €	2.707,1 Mio. €	464,0 Mio. €	120,1 Mio. €	658,7 Mio. €
Eigenkapital Stadt	161,5 Mio. €	7.903,2 Mio. €	690,0 Mio. €	-298,6 Mio. €	1.351,8 Mio. €
Ausgliederungsquote - Eigenkapital	80%	26%	40%	-	33%
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen wesentlicher Aufgabenträger <sup>1)</sup>	1.498,4 Mio. €	3.385,0 Mio. €	850,6 Mio. €	199,5 Mio. €	949,4 Mio. €
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen Stadt	637,0 Mio. €	1.564,8 Mio. €	344,2 Mio. €	884,6 Mio. €	347,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahme	70%	68%	71%	18%	73%
Betriebsleistung <sup>2)</sup> wesentlicher Aufgabenträger <sup>1)</sup>	2.576,0 Mio. €	4.703,0 Mio. €	1.082,4 Mio. €	336,1 Mio. €	1.165,1 Mio. €
Ordentliche Erträge Stadt	449,6 Mio. €	3.091,9 Mio. €	697,9 Mio. €	322,9 Mio. €	1.039,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Betriebsleistung	85%	60%	61%	51%	53%
Personalaufwand wesentlicher Aufgabenträger <sup>1)</sup>	394,8 Mio. €	1.010,0 Mio. €	247,9 Mio. €	42,5 Mio. €	248,3 Mio. €
Personalaufwand Stadt	105,1 Mio. €	588,5 Mio. €	165,9 Mio. €	66,5 Mio. €	250,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Personalaufwand	79%	63%	60%	39%	50%

1) Eigenbetriebe sowie beherrschte und maßgebliche Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts.  
2) Die Betriebsleistung entspricht der Summe aus Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen (ohne Finanzerträge).  
3) Die Stadt Offenbach am Main hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keinen Jahresabschluss für das Jahr 2013 erstellt. Alternativ wurden die Bilanz des Jahres 2012 sowie die vorläufige Ergebnisrechnung 2013 herangezogen.  
Quelle: Jahresabschlüsse 2013, eigene Berechnungen

Ansicht 140: Ausgliederungsquoten 2013 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)

In den zur Ausgliederungsquote betrachteten Kategorien Bilanzsumme (75 Prozent), Eigenkapital (80 Prozent), Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (70 Prozent), Betriebsleistung (85 Prozent) sowie Personalaufwand (79 Prozent) wurden die Höchstwerte ausnahmslos durch die Stadt Darmstadt erreicht. Die

geringsten Werte wurden wiederum durch die Stadt Offenbach am Main erreicht. Eine Berechnung der Ausgliederungsquote des Eigenkapitals der Stadt Offenbach am Main musste aufgrund des im Jahresabschluss 2012 bestehenden nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags unterbleiben.

Die Aufgabenträger können unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft der Städte haben. Die Städte unterliegen beispielsweise finanziellen Verpflichtungen durch Verlustübernahmen, Zuweisungen und Zuschüssen oder Mitgliedsbeiträgen. Umgekehrt können aus den Aufgabenträgern auch positive Finanzströme, zum Beispiel in Form von Gewinnausschüttungen/ -abführungen, resultieren. Nachfolgend werden die diesbezüglichen Auswirkungen auf die städtische Ergebnisrechnung 2013 dargestellt:

Wesentliche finanzielle Auswirkungen der Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden auf die städtische Ergebnisrechnung 2013		
	Aufgabenträger	Betrag
Zuschüsse, Zuweisungen und Verlustübernahmen aus dem städtischen Haushalt	WVV Wiesbaden Holding Konzern (Teilkonzern)	8.651.885 €
	AHW Altenhilfe Wiesbaden GmbH	500 €
	WJW Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH	159.434 €
	TriWiCon	5.573.579 €
	Wiesbaden Marketing GmbH	8.058 €
	ELW Entsorgungsbetriebe	2.223 €
	Kurhaus Wiesbaden GmbH	42.778 €
	Mattiaqua (Bäderbetrieb)	10.012.306 €
	WIM Liegenschaftsfonds GmbH&Co.KG	10.000 €
Erträge aus Beteiligungen	WVV Wiesbaden Holding Konzern (Teilkonzern)	20.311.039 €
	ELW Entsorgungsbetriebe	1.166.889 €
	WIM Liegenschaftsfonds GmbH&Co.KG	295.720 €
	WIVERTIS GmbH	52.208 €
	Saldo	-2.634.905 €

Quelle: Aufstellung interner Leistungsbeziehungen für Zwecke des Gesamtabchlusses 2013, eigene Erhebung

**Ansicht 141: Wesentliche finanzielle Auswirkungen der Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden auf die städtische Ergebnisrechnung 2013**

Die Ansicht zeigt, dass die Aufgabenträger der Stadt Wiesbaden im Jahr 2013 im Saldo aus Zuschussleistungen, Verlustübernahmen und Ergebnisabführungen zu einer finanziellen Belastung des städtischen Haushalts in Höhe von 2,6 Millionen € führten. Allein die Zuschüsse an den Eigenbetrieb Mattiaqua belasteten den Ergebnishaushalt des Jahres 2013 mit 10,0 Millionen €.

In die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Wiesbaden sind zwingend auch die städtischen Aufgabenträger einzubeziehen. Die Aufgaben sowie die Leistungserbringung der städtischen Eigenbetriebe sind in diesem Zusammenhang ebenfalls kritisch zu betrachten.



## Haftungsverhältnisse – Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen

Die aus der wirtschaftlichen Betätigung resultierende Haftung der Städte ist bei der Beteiligung an Gesellschaften des privaten Rechts grundsätzlich auf die Gesellschaftereinlage beschränkt. Weitergehende Risiken können sich für die Städte jedoch ergeben, wenn die Städte Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen übernehmen. Die durch die Stadt Wiesbaden ausgereichten Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 585,6 Millionen € im Jahr 2010 auf 616,2 Millionen € im Jahr 2014. Die Stadt reichte insbesondere an unmittelbare und mittelbare beherrschte bzw. assoziierte Unternehmen Sicherheiten aus.

Nachfolgend wird die Entwicklung der durch die Großstädte im Zeitraum 2010 bis 2014 ausgereichten Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen vergleichend dargestellt:

Entwicklung ausgereicherter städtischer Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen in den Jahren 2010 bis 2014 im Vergleich					
	2010	2011	2012	2013	2014
Darmstadt	100.294.263	110.399.837	342.017.435 €	347.511.993 €	392.769.657 €
Frankfurt am Main	1.112.326.969 €	1.092.667.293 €	1.036.704.607 €	1.175.550.418 €	1.053.035.697 €
Kassel	100.268.223 €	98.618.867 €	84.926.566 €	73.271.807 €	61.497.121 €
Offenbach am Main	328.822.405 €	339.864.189 €	304.694.398 €	61.433.303 €	53.401.092 €
Wiesbaden	585.578.754 €	604.788.050 €	603.236.156 €	604.888.556 €	616.191.432 €

Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 142: Entwicklung ausgereicherter städtischer Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen in den Jahren 2010 bis 2014 im Vergleich

Die Städte Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main konnten die ausgereichten Sicherheiten aus Bürgschaften und Gewährverträgen im Prüfungszeitraum reduzieren. Der starke Rückgang bei der Stadt Offenbach am Main im Zeitraum 2012 bis 2013 stand in direktem Zusammenhang mit der Veräußerung von Unternehmensanteilen an der Klinikum Offenbach GmbH an einen privaten Dritten im Jahr 2013. In der Stadt Darmstadt sowie der Stadt Wiesbaden erhöhten sich die ausgereichten Sicherheiten. Die deutliche Erhöhung in der Stadt Darmstadt im Zeitraum 2011 bis 2012 stand ebenfalls in direktem Zusammenhang mit Veränderungen der Beteiligungsstruktur und einem in diesem Zusammenhang getätigten Anteilserwerb.

## Stiftungen

Stiftungen können sowohl bürgerlich-rechtlich als auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet sein. Dabei sind bürgerlich-rechtliche Stiftungen rechtsfähige Vermögensmassen mit einer Organisationseinheit, die einem vom Stiftungsgründer definierten Zweck dienen. Öffentlich-rechtliche Stiftungen hingegen sind juristische Personen öffentlichen Rechts, die mittelbar staatliche oder auch kommunale Aufgaben als Teil des Verwaltungssystems erfüllen. Hinzu tritt die örtliche Stiftung, die sowohl eine bürgerlich-rechtliche als auch eine öffentlich-rechtliche Stiftung sein kann. Sie werden von einer Kommune verwaltet (§ 120 Absatz 1 HGO<sup>198</sup>) und dienen überwiegend dem Zweck öffentlicher Aufgabenerfüllung.

<sup>198</sup> § 120 HGO - Örtliche Stiftungen

(1) Örtliche Stiftungen verwaltet die Gemeinde nach den Vorschriften dieses Gesetzes, soweit nicht durch Gesetz oder Stiftungsurkunde anderes bestimmt ist. Das Stiftungsvermögen ist von dem übrigen Vermögen getrennt zu halten und so anzulegen, dass es für seinen Verwendungszweck greifbar ist.

Des Weiteren können Stiftungen im Sinne des § 120 HGO sowohl rechtsfähig als auch nicht rechtsfähig sein. Dabei wird die rechtsfähige Stiftung durch einen einseitigen Geschäftsakt des Stifters errichtet und durch die Aufsichtsbehörde staatlich anerkannt. Eine nicht rechtsfähige Stiftung wird durch einen Vertrag zwischen dem Stifter und einem Treuhänder errichtet. Das Stiftungsvermögen wird dabei vom Treuhänder verwaltet. Sie untersteht, im Gegensatz zu den rechtsfähigen Stiftungen, keiner behördlichen Stiftungsaufsicht. Die Einhaltung der Stiftungsvorschriften, die der Stifter bei der Errichtung und Vermögensübertragung vorgab, unterliegt jedoch der Kommunalaufsicht. Für die Vermögens- und Schuldenwirtschaft ist die HGO anzuwenden, sofern der Stiftungsvertrag keine anderen Regelungen vorsieht.

Die Errichtung von Stiftungen kann mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden sein. Sofern kommunales Vermögen in Stiftungen eingebracht wird, verlieren die Stadtverordneten die Entscheidungsbefugnis über den konkreten Einsatz dieses Vermögens. Zudem ist eine Rückführung des einmal eingebrachten Vermögens in den Haushalt nicht oder nur eingeschränkt möglich. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Vergleichenden Prüfung erhoben, ob die Großstädte im Prüfungszeitraum Stiftungen errichteten.

## 9.2 Prüfungsrechte

Die hessischen Gemeinden sind gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO<sup>199</sup> i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG<sup>200</sup> verpflichtet, die Prüfung des Jahresabschlusses auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung auszuweiten, soweit sie die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts halten oder der Gemeinde mindestens 25 Prozent und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zustehen.

Weiter sind die Gemeinden gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO<sup>201</sup> verpflichtet, bei Gesellschaften bei denen sie über mindestens 75 Prozent der Anteile verfügen und damit die Möglichkeit haben, den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung zu ändern, dem Rechnungsprüfungsamt sowie der Überörtlichen Prüfung Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG<sup>202</sup> einzuräumen.

Sofern die Beteiligung einer Gemeinde eine Mehrheitsbeteiligung darstellt oder die Gemeinde lediglich 25 Prozent und zudem mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile hält, soll die Stadt gemäß § 123 Absatz 2 HGO<sup>203</sup> darauf hinwirken, dass ihr in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen

---

199 § 123 HGO - Unterrichts- und Prüfungsrechte

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

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

200 § 53 HGrG - Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;
2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
  - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
  - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
  - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

201 Siehe Fußnote 199.

202 § 54 HGrG - Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

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

(2) Ein vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt

203 § 123 HGO - Unterrichts- und Prüfungsrechte

die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gelten diese, sofern die Beteiligung 25 Prozent der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht an der die Gemeinde allein oder zusammen mit einer anderen Gebietskörperschaft mit Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG beteiligt ist.

Die folgende Ansicht zeigt die beschriebenen Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte und ihre unterschiedlichen Fallvarianten:

Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte			
Beurteilung von Beteiligungsverhältnissen der Körperschaft zu Unternehmen in privater Rechtsform in Fallvarianten <sup>1)</sup>		Erweiterte Abschlussprüfung § 53 Absatz 1 HGrG	Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG
unmittelbar >50 Prozent der Anteile	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	●
	ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	◐
unmittelbar ≥25 Prozent der Anteile	mit anderer Gebietskörperschaft >50 Prozent der Anteile	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit	●
		ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit	◐
	keine gemeinsame Mehrheit mit anderen Gebietskörperschaften	◐	◐
mittelbar >25 Prozent der Anteile	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die unter kommunalem Einfluss steht <sup>2)</sup>	◐	◐
	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die nicht unter kommunalem Einfluss steht <sup>2)</sup>	○	○
unmittelbare und mittelbare <25 Prozent Anteile		○	○

**Legende:**  
●: Pflicht zur Wahrnehmung der Rechte  
◐: Auf die Wahrnehmung der Rechte soll hingewirkt werden  
○: Auf die Wahrnehmung der Rechte kann hingewirkt werden  
1) Die Tatbestände müssen je Fallvariante von links nach rechts erfüllt sein.  
2) Unter kommunalem Einfluss steht die Beteiligung, wenn die Körperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften >50 Prozent der Anteile hält.  
Quelle: eigene Darstellung

#### Ansicht 143: Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte

Die Beteiligungen wurden zunächst in das oben genannte Schema eingeordnet. Anschließend wurde anhand einer Stichprobe geprüft, ob die Unterrichts- und Prüfungsrechte eingerichtet waren.

Für die im Rahmen unserer Stichprobe überprüften Beteiligungen wurde in allen Fällen eine Prüfung gemäß § 53 Absatz 1 HGrG im Jahresabschluss 2013 durchgeführt. Die entsprechenden Rechte waren der Stadt Wiesbaden in den Gesellschaftsverträgen eingeräumt.

Die Unterrichtsrechte waren lediglich bei 2 von 13 betrachteten Aufgabenträger vollständig eingerichtet. Bei folgenden Aufgabenträgern waren nur dem Revisionsamt der Stadt Wiesbaden die Unterrichtsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG eingeräumt, nicht jedoch der Überörtlichen Prüfung:

- WJW Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH
- Feierabendheim Simeonhaus GmbH

(2) Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes, so soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass ihr in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsatzgesetzes eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes beteiligt ist.

- MBA Wiesbaden GmbH
- Kurhaus Wiesbaden GmbH
- Wiesbaden Marketing GmbH
- Rhein-Main-Hallen GmbH
- HSK Rhein-Main GmbH
- HSK Pflege GmbH
- HSK, Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH<sup>204</sup>
- WVV Wiesbaden Holding GmbH
- ESWE Verkehrsgesellschaft mbH

Die Stadt Wiesbaden ist verpflichtet, auf eine Anpassung der Gesellschaftsverträge der Gesellschaften hinzuwirken. Dabei sind der Überörtlichen Prüfung durch die Beteiligungen die Befugnisse nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG vollständig einzuräumen.

Im Rahmen der erforderlichen Änderung der Gesellschaftsverträge sollten diese um folgenden Wortlaut ergänzt werden:

„Der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaft und dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung – stehen die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz zu.“

### 9.3 Beteiligungsverwaltung/ -steuerung

Gemäß § 10 HGO<sup>205</sup> sind die Städte verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen der Städte gesund bleiben. Zur Gewährleistung dieser übergeordneten Verpflichtung ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Einrichtung einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung in Bezug auf die wesentlichen kommunalen Aufgabenträger erforderlich.

Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung umfassen insbesondere die Sitzungsvorbereitung, die Mitwirkung bei Um- und Neustrukturierungen sowie die Erstellung des jährlichen Beteiligungsberichts. Zur Unterstützung der Beteiligungsverwaltung sollten von den Städten weitergehende Steuerungsinstrumente, beispielsweise Zielvereinbarungen, Zwischenabschlüsse und Abweichungsanalysen, eingesetzt werden, um ein sachgerechtes Controlling der kommunalen Aufgabenträger zu gewährleisten.

#### 9.3.1 Organisation von Beteiligungsverwaltung/ -steuerung

In der Stadt Wiesbaden war das Beteiligungsmanagement (Bereich 2004) zentral in Dezernat VI (), Amt 20 (Kämmerei) angesiedelt. Mit den Aufgaben des Beteiligungsmanagements waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen sechs Mitarbeiter/innen (4,1 Vollzeitäquivalente) befasst. Dabei umfasste das Beteiligungsmanagement neben den privatrechtlichen städtischen Beteiligungen explizit auch die bestehenden Eigenbetriebe.

Geschäftsverteilungspläne und Aufgabengliederungspläne dienen der systematischen und übersichtlichen Dokumentation der in einer Organisationseinheit anfallenden Aufgaben.<sup>206</sup> Diese sollten auch für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements vorgehalten werden.

Ein klassischer Aufgabengliederungsplan lag nicht vor. Zuständigkeiten und Vertretungsregelungen der einzelnen Mitarbeiter/innen waren jedoch klar geregelt. Eine entsprechende Aufgabenzuordnung lag zum

---

<sup>204</sup> Die HSK, Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH konnte bereits im Rahmen des 24. Zusammenfassenden Berichts nicht vergleichend analysiert werden, da der Überörtlichen Prüfung keine Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG im Gesellschaftsvertrag (nach Teilprivatisierung im Jahr 2012) eingeräumt wurden (Vergleiche Vierundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 18/7105, Kapitel 6.1; Seite 11.).

<sup>205</sup> § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte  
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

<sup>206</sup> Vergleiche BMI (Hrsg.) (2013): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (S. 252 ff.).

Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit Stand 9. Dezember 2014 vor. Neben der Zuordnung der Beteiligungsgesellschaften war auch eine klare Zuständigkeit für Fachaufgaben, wie die Erstellung des Beteiligungsberichts sowie der Controllingberichte, geregelt. Des Weiteren lagen für die wesentlichen Aufgaben des Beteiligungsmanagements Prozessbeschreibungen vor. Aktuelle Stellenbeschreibungen inklusive ausführlicher Tätigkeitsbeschreibungen lagen für zwei Stellen vor.

Die Stadt Wiesbaden hatte mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 21. November 2013 einen Beteiligungsausschuss für die restliche Wahlperiode 2011 bis 2016 gebildet. Der Beteiligungsausschuss war für sämtliche städtische Beteiligungen – unabhängig von deren Rechtsform und dem Beteiligungsgrad sowie der hierarchischen Stellung im Beteiligungsgefüge – zuständig. Er bereitete die Entscheidungen der Stadtverordnetenversammlung mit Bezug auf städtische Gesellschaften vor. Zu diesem Zweck behandelte der Ausschuss vorrangig sämtliche zuvor von dem Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung (unter anderem Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, Grundsatzentscheidungen zum Verhältnis der Stadt Wiesbaden zu ihren Gesellschaften, Gründung neuer Gesellschaften, Beratung über Gesellschaftsverträge) sowie dem Revisionsausschusses (Quartalsberichtserstattungen der Gesellschaften) bearbeiteten Beteiligungsthemen.

Die Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie bzw. eines Public Corporate Governance Kodex soll eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung, im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Aufgabenträger durch die Gesellschafter gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung der Aufgabenträger durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung der mit der Unternehmensbeteiligung durch die Körperschaften verfolgten Ziele gesichert werden. Im Rahmen der Richtlinie sind somit die Aufgaben und Pflichten der einzelnen Akteure der Beteiligungsverwaltung/-steuerung (Politik, Verwaltung und Beteiligungen) eindeutig zu definieren. Hierzu gehören u.a. die Geschäftsleitung des Unternehmens im Unternehmensinteresse bzw. im Interesse der Großstädte, die Aufgaben des Aufsichtsrats, eine angemessene Qualifikation der Mandatsträger und deren Betreuung durch die Beteiligungsverwaltung/-steuerung sowie die Pflicht der Politik zur Formulierung klarer strategischer Vorgaben. Darüber hinaus sollten die grundsätzlichen Verhaltensregeln, Berichtszyklen und Informationsflüsse zwischen den Beteiligten definiert werden.

Der Beteiligungsausschuss der Stadt Wiesbaden wurde im Jahr 2013 durch die Stadtverordnetenversammlung mit der Erarbeitung einer Beteiligungsrichtlinie beauftragt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war ein Projekt zur Erstellung der Beteiligungsrichtlinie eingerichtet. Ein Entwurf der Beteiligungsrichtlinie lag noch nicht vor.

Die organisatorischen Rahmenbedingungen der Beteiligungsverwaltung/ -steuerung werden in nachfolgender Ansicht vergleichend dargestellt:

Organisatorische Rahmenbedingungen der Beteiligungsverwaltung/ -steuerung					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Schriftliche Arbeitsanleitungen/ Organisationshandbuch	✓	✓	●	●	✓
Stellenbeschreibung für die Beteiligungsverwaltung/-steuerung	✓	✓	✓	✓	✓
Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie/ eines Public Corporate Governance Kodex	✓	✓	●	✓	●
Überprüfung der Einhaltung des PCGK	✓	✓	●	●	●

**Legende:**  
✓ : liegt vor  
● : liegt nicht vor  
○ : liegt teilweise vor  
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 144: Organisatorische Rahmenbedingungen der Beteiligungsverwaltung/ -steuerung

Schriftliche Arbeitsanweisungen bzw. Organisationshandbücher lagen in den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden vor, während Stellenbeschreibungen für das Beteiligungsmanagement durch alle Städte vorgelegt werden konnten. Eine Beteiligungsrichtlinie bzw. einen Public Corporate Governance

Kodex wendeten die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main an. Besonders positiv zu bewerten ist das Vorgehen der Städte Darmstadt und Frankfurt am Main, welche eine aktive Überprüfung der Einhaltung der Kodexvorgaben durchführten bzw. eine gemeinsame Entsprechenserklärung von Geschäftsführung und Aufsichtsräten einforderten.

Eine Institutionalisierung von Geschäftsführung und Beteiligungssteuerung in Personalunion bewertet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Zur Vermeidung von Interessenskonflikten sowie zur Gewährleistung einheitlicher Standards für die Betreuung und die Steuerung der Beteiligungen sollte die Geschäftsführung von Gesellschaften in keinem Fall durch Mitarbeiter der Beteiligungsverwaltung/-steuerung erfolgen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nahm der Leiter des Bereichs Beteiligungsmanagement die Funktion des Betriebsleiters der Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden war. Darüber hinaus hatte der für das Beteiligungsmanagement zuständige Amtsleiter die Funktion des Geschäftsführers des größten städtischen Teilkonzerns, der WWV Wiesbaden Holding GmbH, inne.

Die Stadt Wiesbaden schuf angabegemäß über organisatorische Zuständigkeiten grundsätzlich eine Funktionstrennung. Die von den beiden Mitarbeitern geführten Gesellschaften lagen angabegemäß in Bezug auf das Beteiligungsmanagement außerhalb ihrer Verantwortung innerhalb der Kämmerei.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, eine Personalunion von Betriebs-/Geschäftsleitung und Beteiligungsmanagement ausschließlich in Ausnahmefällen zu nutzen, um Interessenskonflikte grundsätzlich auszuschließen. Nur so kann eine vollständig unabhängige Lagebeurteilung und Berichterstattung in Bezug auf die Beteiligungen gewährleistet werden.

### 9.3.2 Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung umfasst insbesondere administrative und rechtliche Grundsatztätigkeiten zur Steuerung der kommunalen Aufgabenträger.

Eine adäquate Steuerung und Kontrolle der Aufgabenträger kann unter der Prämisse gewährleistet werden, dass relevante Informationen über die Geschäftstätigkeit und den gegenwärtigen Geschäftsverlauf zeitnah vorliegen. Hierzu sollte die Beteiligungsverwaltung, unabhängig von der Beteiligungsquote, stets über einen Mindestbestand an aktuellen Daten zu den einzelnen Aufgabenträgern verfügen.

Um einen solchen Informationsstand zu gewährleisten, sollte die Stadt insbesondere über Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte, Gesellschaftsverträge/ Satzungen sowie Protokolle zu den Gremiensitzungen der Aufgabenträger verfügen. Dabei geben insbesondere die Jahresabschlüsse einen Eindruck über die finanzielle Lage und den Erfolg. Durch die Jahresabschlüsse erhält die Beteiligungsverwaltung wertvolle Informationen für die Kontrolle und Steuerung der Aufgabenträger.

Die Informationsgrundlagen der Städte in Bezug auf die Beteiligungsverwaltung sind nachfolgend vergleichend dargestellt:

Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Großstädten					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Gesellschaftsverträge/Satzungen	✓	✓	✓	✓	✓
Wirtschaftspläne/Jahresabschlüsse	✓	✓	✓	✓	✓
Protokolle zu Gremiensitzungen	✓	✓	✓	✓	✓
Teilnahme an Gremiensitzungen	✓	✓	●	●	✓

**Legende:**  
✓ : liegt vor  
● : liegt nicht vor  
o : liegt teilweise vor/ befindet sich in Erstellung  
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 145: Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Großstädten



Dem Beteiligungsmanagement der Stadt Wiesbaden lagen die vorgenannten Unterlagen und Dokumente uneingeschränkt vor. Darüber hinaus nahmen die zuständigen Mitarbeiter/innen an Aufsichtsratssitzungen der wesentlichen städtischen Gesellschaften - mit Gaststatus und ohne Stimmrecht – teil. Darüber hinaus gingen dem Beteiligungsmanagement angabegemäß die Berichtsentwürfe zur Jahresabschlussprüfung zu. An den Abschlussgesprächen zwischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Beteiligungsgesellschaft nahmen die zuständigen Mitarbeiter/innen teilweise ebenfalls teil.

### **Beteiligungsbericht**

Aufgrund der vorhandenen Beteiligungsstruktur war die Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum gemäß § 123a Absatz 1 HGO<sup>207</sup> verpflichtet, einen Beteiligungsbericht zu erstellen.<sup>208</sup> Die Beteiligungsberichte sind gemäß § 123 Absatz 3 HGO in der Stadtverordnetenversammlung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Darüber hinaus sind die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichts in geeigneter Form – beispielsweise durch die öffentliche Bekanntmachung in der Regionalzeitung - zu unterrichten.

Der Informationsfunktion des Beteiligungsberichts kann nur durch dessen zeitnahe Erstellung zu den Abschlussstichtagen der dargestellten Jahresabschlussdaten Rechnung getragen werden. Eine gesetzliche Frist für die Erstellung des Beteiligungsberichts existiert nicht. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Erstellung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichts dann als sachgerecht, wenn sie in dem Jahr, das auf das Berichtsjahr folgt, vorgenommen wird.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Zeitpunkte der Erörterung der Beteiligungsberichte in der Stadtverordnetenversammlung sowie der Veröffentlichung der Auslegung der Beteiligungsberichte für die Jahre 2010 bis 2013:

---

207 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

208 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.



Beschlussfassung und öffentliche Auslegung der Teilnehmungsberichte 2010 bis 2013				
Beteiligungs- berichte	Empfehlung der Erstellung bis zum	Erörterung in der Stadtverordneten- versammlung am	Überschreitung der empfohlenen Erstel- lungsfrist in Tagen	Veröffentlichung der Auslegung des Beteili- gungsberichts am
2010	31.12.2011	09.02.2012	40	k.A.
2011	31.12.2012	07.02.2013	38	08.03.2013
2012	31.12.2013	03.04.2014	93	28.05.2014
2013	31.12.2014	26.03.2015	85	07.05.2015

Quelle: Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, eigene Berechnungen

#### Ansicht 146: Beschlussfassung und öffentliche Auslegung der Teilnehmungsberichte 2010 bis 2013

Der Verpflichtung zur jährlichen Erstellung eines Teilnehmungsberichts war die Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2013 vollständig nachgekommen. Die Erörterung in der Stadtverordnetenversammlung erfolgte regelmäßig zwischen Februar und April des zweiten auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Die Teilnehmungsberichte wurden somit zwischen 40 und 93 Tagen nach dem Ende des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres erstellt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Prozesse der Erstellung des Teilnehmungsberichts dahingehend anzupassen, dass der Teilnehmungsbericht im auf das Berichtsjahr folgenden Jahr erstellt werden kann. Die Veröffentlichung der Auslegung der Teilnehmungsberichte erfolgte in den Jahren 2011 bis 2013 in regionalen Tageszeitungen. Für das Jahr 2010 lag ein entsprechender Nachweis nicht vor. Darüber hinaus standen die Teilnehmungsberichte auf der städtischen Internetseite zum Herunterladen bereit.

Im Teilnehmungsbericht hat die Gemeinde gemäß § 123a Absatz 1 HGO zur Information der Stadtverordnetenversammlung alle Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts aufzuführen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Gemäß § 123a Absatz 2 Satz 1 HGO<sup>209</sup> soll der Teilnehmungsbericht mindestens Angaben enthalten über

- den Gegenstand des Unternehmens, die Teilnehmungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Teilnehmungen des Unternehmens (Nr. 1),
- den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen (Nr. 2),
- die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Stadt und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen sowie die durch die Stadt gewährten Sicherheiten (Nr. 3),
- sowie das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO für das Unternehmen (Nr. 4).

Wir überprüften im Rahmen einer Stichprobe das Vorliegen der vorgenannten Mindestangaben anhand des Teilnehmungsberichts 2013 der Stadt Wiesbaden.

---

<sup>209</sup> § 123a HGO - Teilnehmungsbericht und Offenlegung

(2) Der Teilnehmungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Teilnehmungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Teilnehmungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Beteiligungsbericht 2013: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO	
	Angaben vollständig?
Jährliche Erstellung	✓
Vollständige Darstellung der Beteiligungen in einer Rechtsform des Privatrechts, an denen die Stadt mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist	✓
Gegenstand des Unternehmens angegeben	✓
Beteiligungsverhältnisse vollständig angegeben	✓
Besetzung der Organe dargestellt	✓
Beteiligungen des Unternehmens dargestellt	✓
Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO dargestellt	✓
Darstellung des Geschäftsverlaufs und der Ertragslage	✓
Kapitalzuführungen und -entnahmen der Stadt und Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen und die von der Stadt gewährten Sicherheiten	✓
✓ = Angaben vollständig enthalten ○ = Angaben teilweise, jedoch nicht vollständig ● = keine Angabe	
Quelle: Beteiligungsberichte für das Geschäftsjahr 2013, eigene Erhebungen	

#### Ansicht 147: Beteiligungsbericht 2013: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO

Die Stadt Wiesbaden stellte im Beteiligungsbericht 2013 grundsätzlich alle verpflichtend aufzunehmenden Beteiligungen dar. Darüber hinaus enthielt der Beteiligungsbericht Angaben zu den städtischen Eigenbetrieben. Die Stadt Wiesbaden machte dabei im Beteiligungsbericht 2013 zum Gegenstand des Unternehmens, der Besetzung der Organe, den Beteiligungen der Unternehmen sowie der Erfüllung des öffentlichen Zwecks grundsätzlich vollständige Angaben. Hinreichende Darstellungen zum Geschäftsverlauf und der Ertragslage waren im Beteiligungsbericht grundsätzlich enthalten. Angaben zu etwaigen Kapitalzuführungen und -entnahmen und Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen und die von der Stadt gewährten Sicherheiten waren ebenfalls aufgeführt.

Die Städte sind gemäß § 121 Absatz 7 HGO<sup>210</sup> verpflichtet, mindestens einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit ihre wirtschaftliche Betätigung noch die Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO<sup>211</sup> erfüllt und inwieweit die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können. Die Stadt Wiesbaden führte eine entsprechende Überprüfung letztmals im Jahr 2013 (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 10. Oktober 2013) durch.

### 9.3.3 Steuerung der Beteiligungen durch die Beteiligungsverwaltung

Im Rahmen der Steuerungsmöglichkeiten der Großstädte gegenüber ihren Beteiligungen ist die Vorgabe von kurz- und mittelfristigen Zielen ein sachgerechtes Instrument. Bei der Formulierung der Beteiligungsziele ist auf der einen Seite darauf zu achten, dass die Steuerung und Kontrolle der Beteiligung durch die Städte durch eine hinreichende Zielkonkretisierung gewährleistet ist. Auf der anderen Seite soll durch die

<sup>210</sup> § 121 HGO - Wirtschaftliche Betätigung  
(7) Die Gemeinden haben mindestens einmal in jeder Wahlzeit zu prüfen, inwieweit ihre wirtschaftliche Betätigung noch die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllt und inwieweit die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können.

<sup>211</sup> § 121 HGO - Wirtschaftliche Betätigung  
(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn  
1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,  
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und  
3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.  
Soweit Tätigkeiten vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, sind sie ohne die in Satz 1 Nr. 3 genannten Einschränkungen zulässig.

Bestimmung des Zielkorridors die durchaus gewünschte Flexibilität und Selbstständigkeit der Beteiligung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

Die Großstädte sollten im Sinne einer angemessenen Steuerung der Beteiligungen regelmäßig prüfen, in welchem Umfang die an die Beteiligungen gestellten Vorgaben erreicht wurden, ob die vorgegebenen Ziele vor dem Hintergrund sich ändernder Bedingungen aktuell sind und inwieweit die Beteiligungen nach den Vorstellungen der Stadt gesteuert werden können. Aufgabe der Beteiligungssteuerung ist es, die Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung bei Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben durch das Sammeln und Aufbereiten wesentlicher Informationen sowie durch die frühzeitige Identifikation von Chancen und Risiken zu unterstützen.

Adäquate Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligungen bieten Zielvereinbarungen sowie Abweichungsanalysen auf Basis von Quartals- bzw. Halbjahresabschlüssen. Kontraktmanagement bezeichnet die Steuerung durch die Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung. Es wird somit als Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument verstanden, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und einer organisatorisch nachgeordneten Ebene eine verbindliche Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen wird. Bezogen auf die Kommunalverwaltung stellt der beschlossene Haushalt den Hauptkontrakt dar. Dabei gibt die Politik der Verwaltung einen verbindlichen Handlungsrahmen vor. Alle weiteren Kontrakte zwischen den einzelnen Organisationsebenen der Verwaltung setzen hierauf auf. Neben der Steuerung der Kernverwaltung über Zielvereinbarungen ist auch die Steuerung von kommunalen Beteiligungen über Kontrakte in Form von Sach- und Finanzziele ein sinnvolles Instrument. Die Aufgabenträger können so, ohne direkte Eingriffe in die Fach- und Ressourcenverantwortung, sinnvoll gesteuert und in den „Konzern Stadt“ im Sinne einer Gesamtsteuerung integriert werden.

Zielvereinbarungen sollten dabei zwischen der Stadt und der Geschäftsführung der Aufgabenträger fixiert werden. Ein adäquates System für Bonus- und Malusregelungen sollte mit den Zielvereinbarungen verknüpft sein.

Die Stadt Wiesbaden nutzte Zielvereinbarungen zur Steuerung der Beteiligungen. Dabei wurden Zielvereinbarungen mit der Geschäftsführung geschlossen, welche sich angabegemäß vor allem an monetären Zielen, insbesondere der Einhaltung des Wirtschaftsplans orientierten. Sach- bzw. Qualitätsziele wurden nicht durchgehend vereinbart. Zielvereinbarungen wurden regelmäßig für den Zeitraum des Wirtschaftsjahres geschlossen. Die Zielvereinbarungen wurden grundsätzlich durch das Beteiligungsmanagement vorbereitet und zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsrat geschlossen. Die Überprüfung der Zielerreichung oblag dem Beteiligungsmanagement.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, im Rahmen der Steuerung der Beteiligungen zukünftig durchgehend qualitative Leistungsziele in die Zielvereinbarungen aufzunehmen.

Der Wirtschaftsplan stellt den Handlungsrahmen für die kommunalen Aufgabenträger dar. Er ist damit eines der wesentlichen Instrumente, auf deren Grundlage die Steuerung der Beteiligungen erfolgt. Um eine sachgerechte Steuerung der Gesellschaften und eine Kontrolle der Einhaltung des Wirtschaftsplans zu ermöglichen, sollten Zwischenabschlüsse durch die kommunalen Aufgabenträger erstellt werden. Damit wird ein frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen ermöglicht. Die Zwischenabschlüsse bilden die Grundlage für eine Abweichungsanalyse im Hinblick auf die Plan-Zahlen und geben Auskunft, inwieweit die geplanten Jahresergebnisse durch die Aufgabenträger erreicht werden oder ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich und finanzielle Auswirkungen für die Stadt zu erwarten sind.

Für die unterjährige Berichterstattung war ein standardisiertes Berichtswesen für Quartalsberichte implementiert. In diesem wurde im Rahmen einer kompakten Zusammenfassung die quartalsbezogene Unternehmensentwicklung inklusive einer Einschätzung der zuständigen Mitarbeiter/innen des Beteiligungsmanagements als sogenanntem „Onepager“ dargestellt. Des Weiteren war eine Ampelfunktion im Berichtswesen vorgesehen. Bei einer Abweichung vom Wirtschaftsplan bis 10 Prozent wurde eine orange Ampel abgebildet. Bei größerer Abweichung eine rote Ampel. Die Quartalsberichte waren spätestens einen Monat nach Quartalsende durch die Beteiligungen bereitzustellen. Nach Überprüfung und Kommentierung durch das Beteiligungsmanagement wurden die Quartalsberichte dem Magistrat und anschließend angabegemäß der Stadtverordnetenversammlung zur Verfügung gestellt.

Die elektronische Abfrage und Speicherung von Finanz- und Leistungsdaten der kommunalen Aufgabenträger ermöglicht es der Beteiligungsverwaltung standardisierte Kennzahlenvergleiche und Fortschreibungsanalysen, beispielsweise in Bezug auf die Planungsdaten der Aufgabenträger, zu erstellen.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Wiesbaden nutzte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Fachsoftware um die zahlenmäßige Erfassung und Verarbeitung von Wirtschaftsplänen, Quartals- und Jahresabschlüssen zu gewährleisten. Die erforderlichen Daten und Informationen wurden durch die Gesellschaften mittels Webzugriff im System gespeichert. Aus den vorliegenden Daten wurden mittels Berichtsabfragen die erforderlichen Informationen für Quartalsberichte und Beteiligungsbericht generiert. Abweichungsanalysen wurden im Rahmen der Überprüfung der Quartalsabschlüsse vorgenommen und in diesem Zusammenhang dargestellt.

Die folgende Ansicht zeigt, welche Instrumente der Beteiligungssteuerung durch die Vergleichsstädte genutzt wurden:

Instrumente zur Beteiligungssteuerung im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kontrakte/ Zielvereinbarungen	✓	✓	o	o	✓
Zwischenabschlüsse	✓	✓	o	✓	✓
Abweichungsanalysen	✓	✓	●	●	✓
Elektronische Speicherung von wirtschaftlichen Daten der Beteiligungen	✓	✓	●	o	✓
Einsatz einer Beteiligungscontrolling-Software	✓	✓	●	●	✓

Legende:  
✓ : liegt vor  
● : liegt nicht vor  
o : liegt teilweise vor/ befindet sich in Erstellung  
Quelle: Eigene Erhebungen

**Ansicht 148: Instrumente zur Beteiligungssteuerung im Vergleich**

Insgesamt war das Beteiligungsmanagement der Städte Darmstadt und Frankfurt am Main, im Sinne einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung, am stärksten ausgeprägt. Die Stadt Wiesbaden nutzte die vorgenannten Instrumente ebenfalls, in ihrem Umfang jedoch deutlich reduzierter, als vorgenannte Städte. Die Städte Kassel und Offenbach am Main hatten hingegen keine Beteiligungssteuerung eingerichtet. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements bezogen sich überwiegend auf die Erstellung des Beteiligungsberichts sowie die Sitzungsvorbereitung.

## 9.4 Kommunalen Gesamtabschluss

### 9.4.1 Grundlagen der Gesamtabschlusserstellung

#### Gesetzliche Bestimmungen zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses

Die hessischen Gemeinden haben nach § 112 Absatz 5 HGO<sup>212</sup> einen Gesamtabschluss aufzustellen. Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO<sup>213</sup> sind erstmals zum 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Gemeinden und der Aufgabenträger zusammenzufassen.

Die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger der Gemeinden werden gemeinderechtlich nach der Intensität der „Unternehmensbindung“ unterschieden. So werden je nach Grad der Einflussnahme der Gemeinde auf den Aufgabenträger drei Arten von Beteiligungen für den kommunalen Gesamtabschluss differenziert:

- Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss
- Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss
- Sonstige Beteiligungen

In den „Hinweisen zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)“<sup>214</sup> wird dargelegt, dass bei einer nachrangigen Bedeutung<sup>215</sup> für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde, an sich einzubeziehende Aufgabenträger in einen Gesamtabschluss nicht einbezogen werden müssen.

#### Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO<sup>216</sup> entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 300 bis 307 HGB<sup>217</sup> mittels der umfangreichen Vollkonsolidie-

---

212 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss  
(5) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen  
1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,  
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,  
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,  
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,  
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,  
zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

213 Siehe Fußnote 212.

214 Vergleiche Hinweise zur GemHVO des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222).

215 Im Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. Januar 2013 wird als mögliches Indiz zur Bejahung der Nachrangigkeit eine 20 Prozent-Grenze genannt, wobei die Bilanzsummen der einzubeziehenden Aufgabenträger und die Bilanzsumme der Gemeinde in ein Verhältnis zu setzen sind und diese Grenze nicht überschreiten sollten. Vergleiche hierzu Nummer 1.2 der Hinweise zu § 53: „Es kann als nachrangig angesehen werden, wenn die Bilanzsummen der Aufgabenträger, die in den Gesamtabschluss einzubeziehen wären, zusammen den Wert von 20 v. H. der in der Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen.“

216 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss  
(7) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 300 bis 307 des Handelsgesetzbuches in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2481), in die Zusammenfassung nach Abs. 5 mit der Maßgabe einzubeziehen, dass die jeweiligen Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger mit denen des Abschlusses der Gemeinde zusammengefasst werden. [...]

217 § 300 HGB - Konsolidierungsgrundsätze, Vollständigkeitsgebot  
§ 301 HGB - Kapitalkonsolidierung  
§ 302 HGB - (weggefallen)  
§ 303 HGB - Schuldenkonsolidierung  
§ 304 HGB - Behandlung der Zwischenergebnisse  
§ 305 HGB - Aufwands- und Ertragskonsolidierung

rung in den Gesamtabchluss einbezogen. Dabei gehen die Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern vollständig in den Gesamtabchluss ein. Die Jahres- bzw. Zwischenabschlüsse der Aufgabenträger werden zu einem Summenabschluss addiert und anschließend die konzerninternen Leistungsbeziehungen im Rahmen von Kapital-, Schulden-, Zwischenergebnis- sowie Aufwands- und Ertragskonsolidierung eliminiert.

- Kapitalkonsolidierung:  
Verrechnung der durch die Gemeinde bilanzierten Beteiligungsbuchwerte mit dem auf die Gemeinde entfallenden Eigenkapital der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger.
- Schuldenkonsolidierung:  
Verrechnung von Forderungen (inkl. Ausleihungen und Rechnungsabgrenzungsposten) gegen voll zu konsolidierenden Aufgabenträger mit den korrespondierenden Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten gegenüber voll zu konsolidierender Aufgabenträgern.
- Zwischenergebniseliminierung/-konsolidierung:  
Eliminierung von Gewinnen aus der Veräußerung von Leistungen/ Vermögensgegenständen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.
- Aufwands- und Ertragskonsolidierung:  
Verrechnung der Aufwendungen und Erträge aus Geschäftsvorfällen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.

Der Vollkonsolidierung liegt die Konzeption zugrunde, dass an die Stelle der Anteile an den Aufgabenträgern im Gesamtabchluss die Vermögensgegenstände, Sonderposten, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten des einbezogenen Aufgabenträgers treten.

### **Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss**

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO<sup>218</sup> entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 311, 312 HGB<sup>219</sup> mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabchluss einbezogen.

Bei Durchführung der Equity-Bewertung werden nicht die einzelnen Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der Aufgabenträger in den Gesamtabchluss einbezogen, sondern lediglich der Beteiligungsbuchwert und das anteilige Jahresergebnis des Aufgabenträgers in der Gesamtbilanz bzw. Gesamtergebnisrechnung ausgewiesen.

### **Sonstige Beteiligungen**

Soweit die Gemeinde bei Aufgabenträgern über einen Stimmrechtsanteil von weniger als einem Fünftel verfügt, sind diese im Allgemeinen mit den fortgeführten Anschaffungskosten aus dem Einzelabschluss im Gesamtabchluss auszuweisen.

#### **9.4.2 Zeitpunkt der erstmaligen Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses**

Die hessischen Gemeinden haben nach § 112 Absatz 5 HGO einen Gesamtabchluss aufzustellen. Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO sind erstmals zum 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Gemeinden und der Aufgabenträger zusammenzufassen. Unbeachtet der gesetzlichen Vorgabe haben einzelne Städte des Vergleichs bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf freiwilliger Basis einen kommunalen Gesamtabchluss aufgestellt.

---

§ 306 HGB - Latente Steuern

§ 307 HGB - Anteile anderer Gesellschafter

218 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss

(7) [...] Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Abs. 5 einzubeziehen.

219 § 311 HGB - Definition, Befreiung

§ 312 HGB - Wertansatz der Beteiligung und Behandlung des Unterschiedsbetrags



Haushaltsjahr für die erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Darmstadt							
Frankfurt am Main							
Kassel							
Offenbach am Main							
Wiesbaden							

**Legende:**  
 Dunkelgrün: erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses  
 Hellgrün: fortfolgende Jahre mit kommunalen Gesamtabchluss  
 Quelle: Eigene Erhebungen

#### Ansicht 149: Haushaltsjahr für die erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses

Die hessischen Großstädte erstellen überwiegend erstmals für das Haushaltsjahr 2015 einen kommunalen Gesamtabchluss und entsprechen damit der gemeinderechtlichen Vorgabe aus § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO. Lediglich die Stadt Frankfurt am Main (2009) sowie die Stadt Wiesbaden (2012) erstellten fakultativ bereits zu früheren Stichtagen einen Gesamtabchluss.

Die Gesamtabchlüsse 2009 bis 2013 der Stadt Frankfurt am Main waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits durch das Revisionsamt geprüft und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Der Gesamtabchluss 2012 der Stadt Wiesbaden war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das Revisionsamt geprüft und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Darüber hinaus wurde der Gesamtabchluss 2013 im Jahr 2015 im Nachgang zur örtlichen Erhebung aufgestellt, geprüft und beschlossen.

#### 9.4.3 Projektierung der Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabchlusses

Im Jahr 2009 wurde durch die Stadt Wiesbaden ein Projektauftrag für die Umsetzung der Konzernkonsolidierung formuliert. Darin wurden die Projektgruppenmitglieder, die Lenkungsgruppenmitglieder sowie Vorgehensweise, Organisation und Aufgaben der Projektgruppe, Projektchancen und -risiken und gesetzliche und zeitliche Rahmenbedingungen definiert.

In die Projektgruppe wurden insbesondere Mitarbeiter folgender Ämter einbezogen:

- Kämmerei (20)
- Kassen- und Steueramt (21)
- Personal- und Organisationsamt (11)
- Revisionsamt - Konzernrevision (14)
- Beteiligungsholding - WWV
- Externer Berater

Die Projektleitung oblag einem Mitarbeiter aus Amt 11, der im Rahmen des Projektes in die Kämmerei wechselte. Der erweiterten Projektgruppe gehörten Mitarbeiter aller voll zu konsolidierenden Aufgabenträger an. Darüber hinaus wurde eine Projektleitungsgruppe Mitgliedern installiert.

Der zeitliche Ablauf für die Projektierung der Erstellung des Gesamtabchlusses 2012 lässt sich wie folgt skizzieren:

- 1. Quartal 2009: Erarbeitung Projektauftrag
- 28. April 2009: Magistratsbeschluss
- 14. Mai 2009: StVV-Beschluss



- Mai/Juni 2009: Auswahl und Beauftragung des begleitenden Wirtschaftsprüfungsunternehmens
- 01. Juli 2009: Kickoff-Veranstaltung
- 2. Halbjahr 2009: Grundlagenschulung
- Jahr 2010: Auswahl der Konsolidierungssoftware, Erarbeitung Feinkonzept, Festlegung Konsolidierungskreis, Erarbeitung Konzernkontenplan
- Jahr 2011: Erstellung Konzernabschlussrichtlinie, Customizing der IDL-Software, Einrichtung Berichtswesen, Durchführung 1. Saldenabstimmung
- Jahr 2012: Aufbau internes Kontrollsystem
- Jahr 2012/13: Erstellung der Konzernöffnungsbilanz
- Jahr 2013/14: Erstellung des Gesamtabschluss 2012
- 01. Juli 2014: Kenntnisnahme durch den Magistrat und Weiterleitung zur Prüfung an das Revisionsamt
- 21. November 2014: Prüfbericht zum Gesamtabschluss 2012 liegt vor

Die Verantwortung für den Gesamtabschluss lag bei der für die Finanzen zuständigen Dezernatsleitung der Stadt Wiesbaden. Die Zuständigkeit für die Erstellung des Gesamtabschlusses lag während der Projektphase bei der „Projektleitung KoKon“ und anschließend bei der „Zentralkonsolidierung“ in der Kämmererei.

Die Stadt Wiesbaden orientierte sich bei der Abgrenzung des Konsolidierungskreises an den durch den Gesetzgeber in den Hinweisen zur Gemeindehaushaltsverordnung vom 22. Januar 2013 definierten Wertgrenzen. Entsprechend wurde eine nachrangige Bedeutung angenommen, wenn die Bilanzsumme und die ordentlichen Erträge dauerhaft maximal 5 Prozent der unkonsolidierten Bilanzsumme und der ordentlichen Erträge aller konsolidierungspflichtigen Unternehmen und der Kernverwaltung ausmachten.

Das Kriterium der nachrangigen Bedeutung wurde auf nachfolgende Aufgabenträger angewandt:

- ARGE Energiesparpartnerschaft Dr. Horst-Schmidt-Kliniken GbR (25 Prozent Enkelgesellschaft der städtischen Eigengesellschaft WVW Wiesbaden Holding GmbH)
- Bürgersolaranlagen Wiesbaden GmbH (100 Prozent-Tochter der Stadt)
- ZVN Finanz GmbH (25 Prozent-Tochter der Stadt)
- EXINA GmbH (67 Prozent-Tochter der Stadt)

Die wertmäßige Bedeutung der nichteinbezogenen Aufgabenträger lag bei deutlich unter einem Prozent der definierten Wertgrenzen.

Nach erfolgter Abgrenzung des Konsolidierungskreises waren folgende Gesellschaften mittels Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss 2012 der Stadt einzubeziehen:

- WVW Wiesbaden Holding GmbH (Teilkonzern)
- Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden (WLW)
- Entsorgungsbetrieb der Landeshauptstadt Wiesbaden
- MBA Wiesbaden GmbH
- mattiaqua – Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Wiesbaden für Quellen - Bäder – Freizeit
- TriWiCon – Eigenbetrieb für Messen, Kongresse und Tourismus
- Kurhaus Wiesbaden GmbH
- Wiesbaden Marketing GmbH
- Rhein-Main-Hallen GmbH
- WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG

- Altenhilfe Wiesbaden GmbH (AHW)
- Feierabendheim Simeonhaus GmbH
- HSK Rhein-Main GmbH
- HSK Pflege GmbH
- Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH (WJW)

Im Rahmen des Projektes wurde ein Konzernkontenrahmen auf Basis des KVKR entwickelt. Um die erforderlichen Angaben für den Gesamtanhang unmittelbar generieren zu können, wurde der Kontenrahmen für die Zwecke des Gesamtabschluss weiter untergliedert. Dies bietet darüber hinaus die Möglichkeit die Erstellung der Kapitalflussrechnung voll automatisch in IDL zu hinterlegen.

Die Zuordnung der Summensaldenlisten auf den Konzernkontenrahmen wurde eigenständig durch die voll zu konsolidierenden Aufgabenträger vorgenommen. Eine besondere individuelle Zuordnungsanweisung wurde nicht erstellt, es erfolgte jedoch permanente Unterstützung der Aufgabenträger in Zweifelsfragen. In Einzelfällen erfolgte eine vollständige Kontrolle der Zuordnungsergebnisse durch die Projektleitung. Die Aufgabenträger haben die Zuordnungen teilweise in der jeweiligen Finanzbuchhaltungssoftware hinterlegt. Zur einheitlichen Bereitstellung der konsolidierungsrelevanten Daten hatte die Stadt Wiesbaden drei Berichtspakete definiert:

- Berichtspaket I: Kontensalden, IC-Unterkontensalden, Anlagenbewegungen, Kapitalbewegungen (Eigenkapitalspiegel), Rückstellungsbewegungen (Spiegel), Sonderposten (Spiegel), Fristigkeitsspiegel der Forderungen und Verbindlichkeiten, Auswertung Kredite, Zwischenergebnisse und Anlagen-transfers, etc.
- Berichtspaket II: Wesentliche Informationen für Konzernanhang und Konsolidierungsbericht
- Berichtspaket III: Angaben zum Datum des Feststellungsbeschlusses sowie über Ereignisse nach dem Abschlussstichtag bis zur Erstellung des Gesamtabschlusses

Im Rahmen des Projektes zur Gesamtabschlusserstellung wurden zum 30. September 2011 (Forderungen/Verbindlichkeiten) sowie 30. September 2012 (Aufwendungen und Erträge) Probe-Saldenabstimmungen in Vorbereitung des Gesamtabschluss 2012 durchgeführt.

Aus der Prüfung des Gesamtabschluss 2012 durch die Revision resultierten keine wesentlichen Prüfungsfeststellungen: „Die uns zur Verfügung gestellte konsolidierte Gesamteröffnungsbilanz und der konsolidierte Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2012 wurden ordnungsgemäß aus den Abschlüssen der einbezogenen Aufgabenträger entwickelt. Die angewandten Konsolidierungsmethoden entsprechen den gesetzlichen Vorschriften. Die Konsolidierungsmaßnahmen und die Konsolidierungsbuchungen wurden sachgerecht vorgenommen. Der Gesamtabschlussanhang enthält die vorgeschriebenen Angaben zu den einzelnen Positionen der konsolidierten Gesamtvermögensrechnung bzw. der konsolidierten Gesamtergebnisrechnung und gibt die sonstigen Pflichtaufgaben richtig und vollständig wieder. Die konsolidierte Gesamtfinanzrechnung ist ordnungsgemäß aufgestellt worden. Der konsolidierte Gesamtabschlussbericht vermittelt eine zutreffende Vorstellung von der Lage der LHW.“

#### 9.4.4 Vergleichende Darstellung der Gesamtabschlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden

Gemäß § 112 Absatz 9 HGO<sup>220</sup> ist der Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentliche Ergebnisse zu unterrichten. Die vom Gesetzgeber gesetzte Frist zur Aufstellung des Gesamtabschluss konnte durch die Stadt Frankfurt am Main in den Jahren 2009 bis 2013 für den Gesamtabschluss 2012 eingehalten werden. Die Aufstellung erfolgte im Juni 2013. In den weiteren Jahren erfolgte die Aufstellung jeweils im November oder Dezember auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres.

---

<sup>220</sup> § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss  
(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

Nachfolgend werden die vorliegenden Gesamtabstchlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden vergleichend, auch unter in Bezug auf die städtischen Jahresabschlüsse, betrachtet.

Vergleichende Darstellung der Jahres- und Gesamtabstchlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden						
Bilanz-/ Ergebnisposition	Frankfurt am Main			Wiesbaden		
	GA 2012	JA 2012	%-Anteil Stadt	GA 2012	JA 2012	%-Anteil Stadt
Bilanzsumme	21.887,2 Mio. €	15.802,4 Mio. €	72%	4.077,7 Mio. €	2.521,1 Mio. €	62%
Anlagevermögen	20.553,2 Mio. €	15.352,5 Mio. €	75%	3.552,7 Mio. €	2.237,5 Mio. €	63%
Umlaufvermögen	1.265,0 Mio. €	392,2 Mio. €	31%	496,6 Mio. €	257,3 Mio. €	52%
Eigenkapital	9.133,5 Mio. €	7.970,6 Mio. €	87%	1.473,8 Mio. €	1.324,2 Mio. €	90%
Sonderposten	4.488,3 Mio. €	4.199,8 Mio. €	94%	286,8 Mio. €	243,2 Mio. €	85%
Rückstellungen	2.806,3 Mio. €	1.406,1 Mio. €	50%	649,5 Mio. €	458,7 Mio. €	71%
Verbindlichkeiten	5.372,6 Mio. €	2.216,7 Mio. €	41%	1.625,1 Mio. €	458,9 Mio. €	28%
Ordentliche Erträge	6.678,6 Mio. €	3.050,4 Mio. €	46%	1.726,1 Mio. €	949,3 Mio. €	55%
Ordentliche Aufwendungen	6.587,8 Mio. €	3.076,0 Mio. €	47%	1.667,3 Mio. €	948,6 Mio. €	57%
Verwaltungsergebnis	90,8 Mio. €	-25,6 Mio. €		58,8 Mio. €	0,8 Mio. €	
Finanzergebnis	24,4 Mio. €	-00,8 Mio. €		-2,4 Mio. €	20,2 Mio. €	
Ordentliches Ergebnis	115,1 Mio. €	-26,4 Mio. €		56,4 Mio. €	21,0 Mio. €	
Außerordentliches Ergebnis	-15,1 Mio. €	-25,3 Mio. €		3,9 Mio. €	-1,8 Mio. €	
Konzernjahresüberschuss/-fehlbetrag nach Anteilen Dritter (GA) bzw. Jahresfehlbetrag/-überschuss (JA)	60,2 Mio. €	-51,7 Mio. €		43,0 Mio. €	19,2 Mio. €	
Quelle: Eigene Erhebungen						

**Ansicht 150: Vergleichende Darstellung der Jahres- und Gesamtabstchlüsse 2012 der Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden**

Die Darstellung vermittelt das Bild, dass mit Ausnahme der Verbindlichkeiten alle dargestellten Bilanzpositionen und die Bilanzsumme im Gesamtabstchluss maßgeblich durch den städtischen Jahresabschluss geprägt wurden. Dies ergibt sich insbesondere in Bezug auf die Bilanzsumme, das Anlagevermögen und das Eigenkapital daraus, dass die im städtischen Jahresabschluss im Finanzanlagevermögen bilanzierten Beteiligungsbuchwerte in maßgeblichem Umfang dem Eigenkapital der voll zu konsolidierenden Gesellschaften entsprechen. Im Rahmen der Vollkonsolidierung werden die einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger in den Gesamtabstchluss übernommen, während die Beteiligungsbuchwerte mit der Eigenkapitalposition der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger aufgerechnet werden. Somit erhöhen sich die Bilanzsumme, das Anlagevermögen und das Eigenkapital lediglich in dem Maße, in dem die jeweiligen Positionen den Beteiligungsbuchwert im städtischen Jahresabschluss übersteigen.

Ein anderes Bild zeigt sich bei den Verbindlichkeiten. 28 Prozent (Wiesbaden) bis 41 Prozent (Frankfurt am Main) der im Gesamtabstchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten wurden durch den städtischen Jahresabschluss in den Gesamtabstchluss eingebracht.

Die konsolidierten ordentlichen Aufwendungen und Erträge wurden in der Stadt Frankfurt am Main zu 47 Prozent bzw. 46 Prozent und in der Stadt Wiesbaden zu 55 Prozent bzw. 57 Prozent im Haushalt be-

wirtschaftet. Während die Stadt Frankfurt am Main im Jahresabschluss 2012 einen Jahresfehlbetrag von 51,7 Millionen € auswies, konnte im Gesamtabschluss 2012 ein Konzernjahresüberschuss nach Anteilen Dritter in Höhe von 60,2 Millionen € ausgewiesen werden. In der Stadt Wiesbaden konnten sowohl im Jahresabschluss 2012 (19,2 Millionen €) als auch im Gesamtabschluss 2012 (43,0 Millionen €) Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden.

## 10. Rechtmäßigkeit

### 10.1 Haushalte und Jahresabschlüsse

Die rechtzeitige Planung und Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde unterstützt eine solide Finanzwirtschaft. Gleichzeitig ist die Erfüllung der Hessischen Gemeindeordnung ein Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Für die betrachteten Jahre des Prüfungszeitraums wurde im Rahmen der Beurteilungen jeweils die zu diesem Zeitpunkt gültige Fassung der Gesetzestexte verwendet.

#### Prozess der Erstellung der Haushaltssatzung

Bevor die Haushaltssatzung das Beschlussfassungs-, Genehmigungs- und Bekanntmachungsverfahren durchläuft, ist ein mehrstufiger Erstellungsprozess notwendig. Exemplarisch wurde der zeitliche Ablauf der Erstellung der Haushaltssatzung in der Stadt Wiesbaden für den Doppelhaushalt 2014/2015 erhoben:

Erstellungsprozess für den Doppelhaushalt 2014/2015			
Nr.	Inhalt	Befasste Stellen	Datum
1	Versand der Aufstellungsverfügung für den Haushaltsplan 2014/2015	Kämmerei	Februar 2013
2	Erfassung der Anmeldungen zum Haushaltsplan 2014/2015 durch die Dezernate und Ämter	Dezernate und Ämter	März, April 2013
3	Überprüfung und Aufbereitung der Anmeldungen zum Haushaltsplan durch die Kämmerei	Kämmerei	Mai 2013
4	Kämmerergespräche (Abstimmung der Haushaltsplananmeldungen 2014/2015 zwischen Stadtkämmerer und den Dezernentinnen und Dezernenten)	Dezernentinnen und Dezernenten	Juni 2013
5	Haushaltskonferenz der Dezernentinnen und Dezernenten	Dezernentinnen und Dezernenten	August 2013
6	Einbringung Entwurf Haushaltsplan 2014/2015 in den Magistrat	Stadtkämmerer	September 2013
7	Einbringung des Magistratsentwurfs in die Stadtverordnetenversammlung (Haushaltsrede)	Stadtkämmerer	Oktober 2013
8	Haushaltsplanberatungen im Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung	Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung	Oktober, November 2013
9	Beschluss über den Haushaltsplan	Stadtverordnetenversammlung	Dezember 2013

Quelle: Eigene Erhebung

#### Ansicht 151: Erstellungsprozess für den Doppelhaushalt 2014/2015

Der Prozess der Haushaltserstellung sollte nach den Vorgaben der HGO so ausgestaltet sein, dass eine Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde bis Ende November des Vorjahres möglich ist. Der Doppelhaushalt 2014/2015 der Stadt Wiesbaden wurde erstmals mit Schreiben vom 31. Januar 2014

zur Genehmigung vorgelegt. Aufgrund eines Additionsfehlers in der beschlossenen Haushaltssatzung wurde eine korrigierte Fassung der Haushaltssatzung am 13. Februar 2014 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Diese wurde der Aufsichtsbehörde am 21. Februar 2014 per E-Mail durch die Stadt Wiesbaden mitgeteilt. Gemäß Begleiterlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wurden weitere entscheidungsrelevante Unterlagen am 14. April 2014 vorgelegt. Die Stadt Wiesbaden konnte mit dem oben aufgezeigten Prozess keine rechtzeitige Vorlage des Doppelhaushalts 2014/2015 bei der Aufsichtsbehörde sicherstellen.

Wir empfehlen der Stadt zu prüfen, inwiefern der oben beschriebene Erstellungsprozess durch Anpassungen so verändert werden kann, dass eine rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde möglich ist.

Der Prozess der Verabschiedung der Haushaltssatzung sowie die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung werden in den nachfolgenden Unterkapiteln dargestellt.

### **Vorlage der Haushaltssatzung**

Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch die Stadtverordnetenversammlung vorausgehenden Schritte (Feststellung, Einbringung, Beratung sowie öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des Entwurfs) sollen zeitlich so eingeleitet werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde und ein Beschluss vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahres möglich sind.

Der Entwurf der Haushaltssatzung soll vor der Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung nach einer öffentlichen Bekanntmachung an sieben Tagen öffentlich ausgelegt werden (§ 97 Absatz 2 HGO<sup>221</sup>). Die Vorgaben an die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung und die Dauer der Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung wurden von der Stadt Wiesbaden im Prüfungszeitraum eingehalten.

Die Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 97 Absatz 4 Satz 2 HGO<sup>222</sup>). Nach Beschluss der Stadtverordnetenversammlung und (sofern genehmigungspflichtig) der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, ist der Haushaltsplan nach entsprechender öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung an sieben Tagen öffentlich auszulegen (§ 97 Absatz 5 HGO<sup>223</sup>).

Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht ist, unterliegt die Stadt der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO<sup>224</sup>).

In Ansicht 152 wird die Fristenüberschreitung für die Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde sowie die Dauer der Genehmigung der Haushaltssatzungen (sofern genehmigungspflichtig) und die Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung im Prüfungszeitraum darge-

- 
- 221 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung  
(2) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist unverzüglich nach der Vorlage an die Gemeindevertretung spätestens am zwölften Tag vor der Beschlussfassung, an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist vorher öffentlich bekanntzumachen.
- 222 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung  
(4) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.
- 223 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung  
(5) Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile, so ist sie erst nach der Erteilung der Genehmigung bekannt zu machen.
- 224 § 99 HGO - Vorläufige Haushaltsführung  
(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde  
1. nur die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,  
2. die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,  
3. Kredite umschulden.  
(2) Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen.  
(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.



stellt: Fristenüberschreitung bei Vorlage, Genehmigung sowie öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
Vorlage an die Aufsichtsbehörde <sup>1)</sup> (in Arbeitstagen <sup>4)</sup> )	39	DHH 2010/2011	151	DHH 2012/2013	93
Genehmigung der Haushaltssatzung <sup>2)</sup> (in Arbeitstagen <sup>4)</sup> )	144		103		13
Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung <sup>3)</sup> (in Kalendertagen)	260		347		146

1) Die Vorlage der Haushaltssatzung soll jeweils zum 30. November des jeweils dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres erfolgen. Die Berechnung der Differenz in Arbeitstagen erfolgte auf Grundlage dieses Solltermins und dem Datum der tatsächlichen Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde.  
2) Differenz in Arbeitstagen aus dem Datum der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde und dem Datum des Genehmigungsschreibens der Aufsichtsbehörde. Sofern keine Genehmigungspflicht bestand, wird dies mit „-“ vermerkt.  
3) Die öffentliche Bekanntmachung ist mit dem Ablauf des Tages vollendet, an dem die Auslegung des Haushaltsplans endet. Die Haushaltssatzung sollte zu Beginn des Jahres bekannt gemacht sein. Zur Berechnung der Differenz in Kalendertagen wurde der 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres als Referenzdatum herangezogen.  
4) Kalendertage abzüglich Samstagen, Sonntagen und Feiertagen.  
Quelle: Haushaltssatzungen, Korrespondenz mit der Aufsichtsbehörde, Bekanntmachungen, eigene Erhebungen

#### Ansicht 152: Fristenüberschreitung bei Vorlage, Genehmigung sowie öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2014

Die Stadt Wiesbaden hatte im Prüfungszeitraum in keinem Fall die gesetzliche Frist zur Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde eingehalten. Die Überschreitungen lagen zwischen 39 und 151 Arbeitstagen.

Die genehmigungspflichtigen Haushaltssatzungen der Jahre 2010 bis 2014 wurden von der Aufsichtsbehörde innerhalb von 13 bis 144 Arbeitstagen nach Vorlage der Haushaltssatzungen genehmigt.

Die Stadt Wiesbaden hatte die Haushaltssatzung 2014/2015 der Aufsichtsbehörde erstmals zum 31. Januar 2014 zur Genehmigung vorgelegt. Die Vorlage der Haushaltssatzung 2014/2015 erfolgte 42 Arbeitstage nach der gesetzlichen Frist. Aufgrund eines Additionsfehlers in der ursprünglich am 19. Dezember 2013 beschlossenen Haushaltssatzung wurde eine korrigierte Fassung der Haushaltssatzung am 13. Februar 2014 durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Diese wurde der Aufsichtsbehörde am 21. Februar 2014 per E-Mail durch die Stadt Wiesbaden mitgeteilt. Gemäß Begleiterlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wurden weitere entscheidungsrelevante Unterlagen am 14. April 2014 vorgelegt. Die Fristüberschreitung erhöhte sich hierdurch auf 93 Arbeitstage.

Die Stadt Wiesbaden hatte die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung in jedem Jahr des Prüfungszeitraums deutlich nach Beginn des Haushaltsjahres vollendet. Die zeitlichen Differenzen lagen zwischen 146 und 347 Kalendertagen.

Die Stadt Wiesbaden unterlag in den Zeiten zwischen Jahresbeginn und Vollendung der Bekanntmachung der Haushaltssatzung einer vorläufigen Haushaltsführung und war so in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt.

Im Prüfungszeitraum wurden alle Haushaltssatzungen der Großstädte deutlich nach Beginn des Haushaltsjahres veröffentlicht. Im Median lag die Abweichung zwischen dem Beginn des Haushaltsjahres und dem Ende der öffentlichen Bekanntmachung über alle Haushaltssatzungen und Großstädte bei 198 Tagen. Die geringste Abweichung zwischen dem Beginn des Haushaltsjahres und dem letzten Tag der öffentlichen Bekanntmachung wies mit 70 Tagen die Stadt Darmstadt für die Haushaltssatzung 2014 auf. Die höchste Abweichung wurde mit 347 Tagen für den Doppelhaushalt 2012/2013 der Stadt Wiesbaden festgestellt.

Die hessischen Großstädte sind dazu angehalten, ihre Prozesse bei der Vorlage, Genehmigung und öffentlichen Bekanntmachung ihrer Haushaltssatzungen so anzupassen, dass die dargestellten Fristvorgaben eingehalten werden können.

Die formalen Vorgaben an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung und die öffentliche Auslegung des Haushaltsplans für die Jahre 2010 bis 2014 wurden in der Stadt Wiesbaden erfüllt.



## Nachtragssatzung

Sofern eine Änderung der Festsetzungen der Haushaltssatzungen notwendig (§ 98 Absatz 2 HGO<sup>225</sup>) oder angebracht ist, kann die Stadt eine Nachtragssatzung mit einem Nachtragshaushaltsplan erlassen. Für die Nachtragssatzung gelten die rechtlichen Bestimmungen zur Aufstellung, Beschlussfassung und Bekanntmachung der Haushaltssatzung entsprechend (§ 98 Absatz 4 HGO<sup>226</sup>).

Die Stadt Wiesbaden stellte im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 keine Nachtragshaushaltssatzungen auf.

## Jahresabschlüsse

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Absatz 9 HGO<sup>227</sup> bis zum 30. April des Folgejahres aufzustellen. Die Einhaltung dieser Frist ist ebenfalls ein Gradmesser für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Die Stadt Wiesbaden hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung die Jahresabschlüsse 2010 bis 2013 aufgestellt. Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 wurden nicht fristgerecht aufgestellt. Für den Jahresabschluss 2013 erfolgte die Aufstellung fristgerecht. Der Jahresabschluss 2014 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Juli 2015, und damit nicht fristgerecht aufgestellt.

Die Stadtverordnetenversammlung hat bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Magistrats zu beschließen (§ 114 Absatz 1 HGO<sup>228</sup>). Um diese Frist einzuhalten, soll der Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses spätestens bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorliegen.

Nachfolgende Ansicht zeigt die Differenz zwischen dem Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse durch die Stadtverordnetenversammlung und dem gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkt.

---

225 § 98 HGO - Nachtragssatzung

(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entstehen oder ein veranschlagter Fehlbedarf sich wesentlich erhöhen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
2. sich zeigt, dass im Finanzhaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
3. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen bei einzelnen Ansätzen oder einzelnen vorgegebenen Finanzrahmen (Budget) in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen und Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
4. Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
5. Beamte, Angestellte oder Arbeiter eingestellt, befördert oder in eine höhere Vergütungs- oder Lohngruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die hierzu notwendigen Stellen nicht enthält.

226 § 98 HGO - Nachtragssatzung

(4) Im Übrigen gilt § 97 entsprechend.

227 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

228 § 114 HGO - Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss [...] bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. [...]

Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen <sup>1)2)</sup>					
Jahr	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2010	494	58	78	-	246
2011	339	42	-15	-	245
2012	185	21	-31	-	31
2013	-	20	-118	-	-10
2014	-	-	-	-	-

1) Kalendertage abzüglich Samstagen, Sonntagen und Feiertagen.

2) Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wird das Datum des Stadtverordnetenbeschlusses gewählt.

Quelle: Jahresabschluss, Stadtverordnetenbeschluss, eigene Erhebungen

#### Ansicht 153: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits geprüft und beschlossen. Die Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse erfolgte zwischen 246 und 31 Tagen nach der gesetzlichen Frist. Der Jahresabschluss 2013 wurde im Nachgang zur örtlichen Erhebung, im Dezember 2015, fristgerecht beschlossen.

In Bezug auf die fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse durch die Stadtverordnetenversammlung verringerten die Großstädte, mit Ausnahme der Stadt Offenbach am Main, im Prüfungszeitraum die anfänglich bestehenden Rückstände. Während keine der Großstädte den Jahresabschluss 2010 fristgerecht beschließen konnte, wurden die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 in der Stadt Kassel fristgerecht beschlossen. Außerdem waren die Jahresabschlüsse 2013 der Kassel und Wiesbaden fristgerecht beschlossen worden.

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 der Stadt Offenbach am Main waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen weder geprüft noch beschlossen.

#### Prüfung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2013 durch die Revision

Gemäß § 128 HGO<sup>229</sup> ist der Jahresabschluss mit seinen Anlagen durch die Revision zu prüfen. Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Schlussbericht zusammenzufassen. Der Schlussbericht bildet gemäß § 114 Absatz 1 HGO<sup>230</sup> die Grundlage für die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über den Jahresabschluss sowie die Entlastung des Magistrats. Der Schlussbericht ist daher der Stadtverordnetenversammlung gemäß § 113 HGO<sup>231</sup> gemeinsam mit dem Jahresabschluss vorzulegen.

---

#### 229 § 128 HGO - Prüfung

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob

1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
4. die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
5. die Jahresabschlüsse nach § 112 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,
6. ob die Berichte nach § 112 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

#### 230 § 114 HGO - Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

#### 231 § 113 HGO - Vorlage an Gemeindevertretung

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2012 der Stadt Wiesbaden waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das Revisionsamt der Stadt geprüft. Die Schlussberichte des Revisionsamtes lagen vor. Die Prüfung der Jahresabschlüsse ergab einzelne Feststellungen bezogen auf die Vermögens- und Ergebnisrechnung. Insgesamt kam die Revision in den Jahren 2010 bis 2012 zu der Einschätzung, dass der Jahresabschluss – mit Aufnahme der im jeweiligen Prüfbericht dargestellten Prüfungsfeststellungen, den gesetzlichen Vorschriften entsprach und insgesamt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelte.

Der Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2013 konnte im Nachgang zur örtlichen Erhebung vorgelegt werden.

### **Unvermutete Kassenprüfungen**

Die Durchführung von unvermuteten Kassenprüfungen gehört nach § 131 Absatz 1 HGO<sup>232</sup> zu den Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes. § 27 Absatz 1 GemKVO<sup>233</sup> schreibt vor, dass mindestens einmal in jedem Jahr eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme der Stadtkasse vorzunehmen ist. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht nach den Vorgaben des § 29 GemKVO<sup>234</sup> zu fertigen, der insbesondere die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung enthalten soll.

Im Prüfungszeitraum führte das Revisionsamt der Stadt Wiesbaden insgesamt 72 unvermutete Kassenprüfungen in der Stadtverwaltung durch. Elf Prüfungen führten im Prüfungszeitraum zu schriftlichen Beanstandungen, die im Rahmen des Kassenprüfberichts dargelegt wurden und zu denen eine Stellungnahme der Stadtverwaltung erfolgte.

## **10.2 Kommunalaufsicht**

### **Genehmigungsaufgaben der Aufsichtsbehörde**

Haushaltssatzungen bedürfen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, sofern ihre Inhalte zukünftige Belastungen der Städte zur Folge haben. Hierzu zählen insbesondere die Gesamtgenehmigung der vorge-

---

Nach Abschluss der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (§ 128) legt der Gemeindevorstand den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor.

232 § 131 HGO - Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben: [...]

3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen mit der Maßgabe, dass mit den Kassenprüfungen der Zahlstellen mit geringem Umsatz auch andere dafür geeignete Stellen der Gemeindeverwaltung beauftragt werden dürfen, [...].

233 § 27 GemKVO - Zahl der Prüfungen

(1) Bei der Gemeindekasse und bei jeder ihrer Zahlstellen sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Der Bürgermeister kann bestimmen, dass die unvermutete Kassenbestandsaufnahme, die nicht im Rahmen einer Kassenprüfung vorgenommen wird, von einem sachkundigen Beamten oder Arbeitnehmer der Gemeinde, der nicht in der Gemeindekasse oder der Zahlstelle beschäftigt ist, vorgenommen wird. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Rechnungsprüfungsamt dauernd die Kasse, kann von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

234 § 29 GemKVO - Prüfungsbericht

(1) Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht zu fertigen; er ist dem Bürgermeister vorzulegen. Der Prüfungsbericht muss die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung und etwaige Erklärungen von den Beamten und Arbeitnehmern der Gemeindekasse hierzu enthalten.

(2) Dem Prüfungsbericht über eine Kassenprüfung oder Kassenbestandsaufnahme ist der Kassenbestandsnachweis beizufügen, der vom Kassenverwalter und von den mit dem Zahlungsverkehr beauftragten Beamten oder Arbeitnehmern handschriftlich zu unterzeichnen ist.

(3) Unwesentliche Beanstandungen sind nach Möglichkeit im Verlauf der Prüfung auszuräumen; von ihrer Aufnahme in den Prüfungsbericht soll abgesehen werden. Ergibt die Prüfung wesentliche Beanstandungen, hat der Bürgermeister die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen.

sehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (§ 103 Absatz 2 HGO<sup>235</sup>). Die Genehmigung kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

Im Prüfungszeitraum wurden die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen der Haushaltssatzungen der Stadt Wiesbaden für die Jahre 2010 bis 2013 mit Auflagen verbunden. Die Haushaltsgenehmigung für die Jahre 2014 und 2015 wurde durch die Aufsichtsbehörde ohne Auflagen erteilt, da die geplanten Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts durch die Inanspruchnahme der verfügbaren Rücklagemittel ausgeglichen werden konnten und die Stadt insoweit die gesetzliche Verpflichtung des § 92 Absatz 3 HGO<sup>236</sup> erfüllte.

Die wiederkehrenden Auflagen der Kommunalaufsicht bezogen sich in den Jahren mit genehmigungspflichtigen Haushaltssatzungen insbesondere auf folgende Sachverhalte:

- Beschluss bzw. Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzeptes unter Beachtung der „Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden“ vom 6. Mai 2010
- Begrenzung der Personalaufwendungen auf das Rechnungsergebnis des Haushaltsjahres 2009
- Reduzierung freiwilliger Leistungen (Bereitstellung einer Liste aller freiwilligen Leistungen im Bericht zum Aufgabendruck)
- Veräußerung von Vermögensgegenständen, welche auf absehbare Zeit nicht zur Erfüllung städtischer Aufgaben benötigt werden.
- Kritische Überprüfung des Leistungsangebots städtischer Gesellschaft mit Ziel der Gewinnerhöhung oder Verlustabsenkung

Die Kommunalaufsicht (Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport) bat in den Begleiterlassen zur Haushaltsgenehmigung grundsätzlich um Berichtserstattung hinsichtlich der Einhaltung der Genehmigungsaufgaben zum 30. Juni des Haushaltsjahres.

Der Ausschuss für Finanzen, Wirtschaft und Beschäftigung (FiWiBe) der Stadt Wiesbaden tagte in der Regel achtmal im Jahr. Die für diese Sitzungen erstellten Präsentationen zum aktuellen Finanzstatus wurden der Aufsichtsbehörde im Sinne der geforderten Berichterstattung zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Vorlage zur Haushaltsgenehmigung des Folgejahres in kürze Bericht erstattet. Eine abschließende Aussage zur Einhaltung der ausgesprochenen Auflagen war hieraus jedoch nicht abzuleiten.

### 10.3 Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung

#### 10.3.1 Umgang mit Empfehlungen aus der 163. Vergleichenden Prüfung

Die Städte sind angehalten, Maßnahmen der Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen im Sinne der Korruptionsvermeidung zu treffen. Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“ wurde ein Mindeststandard für Präventionsmaßnahmen zur Antikorruption festgelegt. Dabei wurde insbesondere für die Gesamtverwaltung geprüft, inwieweit derartige Standards vorlagen oder ob Handlungsbedarf bestand. Nachfolgende Ansicht stellt die im Rahmen der 163.

---

235 § 103 HGO - Kredite

(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

236 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(3) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn 1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins und sonstigen Finanzaufwendungen oder 2. der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

Vergleichenden Prüfung definierten Mindeststandards dar und zeigt auf, ob für die Stadt Wiesbaden Handlungsempfehlungen ausgesprochen wurden.

Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung definierte Mindeststandards und Handlungsbedarfe zur Korruptionsvorbeugung in der Wiesbaden		
Kriterium	Beschreibung	Handlungsbedarf identifiziert?
Ernennung Antikorruptionsbeauftragter	Gemäß dem Erlass zur Korruptionsvermeidung vom 15. Dezember 2008 soll ein unabhängiger Antikorruptionsbeauftragter benannt werden.	Nein
Errichtung Notfallplan	Ein Notfallplan beinhaltet eine Verhaltensvorschrift, wie mit der Entdeckung doloser Handlungen umgegangen werden sollte. Zudem sollte hier der Ansprechpartner und der Dienstweg bei der Aufdeckung beschrieben werden. Die beteiligten Personen können dann anhand von Handlungs- und Informationswegeempfehlungen vorgehen und sachgerecht handeln.	Nein
Compliance Richtlinien	Compliance Richtlinien sollen verwaltungsintern das Verhalten einer Körperschaft und seiner Mitarbeiter in Beachtung der geltenden Gesetze und Regeln gewährleisten. Dabei werden Grundsätze und Leitlinien definiert, denen die Mitarbeiter der Verwaltung verpflichtet sind. Mit den Compliance Richtlinien soll vor allem ein verbindlicher Maßstab für das Verhalten des einzelnen Mitarbeiters geschaffen werden.	Ja
Hinweissystem	Ein Hinweissystem stellt ein Informationssystem dar, welches Mitarbeitern und Externen beispielsweise über eine Internetplattform oder eine Telefonhotline die Möglichkeit gibt, Hinweise auf dolose Handlungen der Körperschaft zuzuleiten. Dabei soll die Vertraulichkeit und der Schutz des Hinweisgebers berücksichtigt werden. Die Einrichtung eines solchen Systems ist sinnvoll, da sowohl Externen als auch den Mitarbeitern der Verwaltung eine einheitliche Möglichkeit geboten wird, dolose Handlungen anonym zu melden.	Nein
Verbot Annahme von Geschenken	Der „Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Verwaltung (TVöD)“ als auch das Hessische Beamtengesetz (HBG) sehen ein Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen vor (§ 3 Absatz 2 TVöD, § 84 HBG). Dieses Verbot beinhaltet im Falle des TVöD eine Anzeigepflicht und im Falle des HBG eine Herausgabepflicht bei Erhalt entsprechender Leistungen. Zudem sieht die „Verwaltungsvorschrift für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“ vom 17. Oktober 2006 eine Belehrung der Mitarbeiter über die Unzulässigkeit von Geschenken und anderen geldwerten Leistungen vor.	Nein
Risikobeurteilung	Risikobeurteilungen sollen die identifizierten Risiken innerhalb einer kommunalen Körperschaft bewerten und gewichten. Aus dieser Gewichtung soll abgeleitet werden, welche Prüfgebiete oder Verwaltungsbereiche besonders risikobehaftet und folglich einer höheren Wahrscheinlichkeit von dolosen Handlungen ausgesetzt sind.	Nein
Nebentätigkeiten	Die Ausübung von Nebentätigkeiten ist gemäß § 3 TVöD grundsätzlich anzeigepflichtig. Diese Maßnahme dient der Vorbeugung von Interessenskonflikten bei der Erfüllung der arbeitsvertraglichen Pflichten der Beschäftigten.	Ja

Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung definierte Mindeststandards und Handlungsbedarfe zur Korruptionsvorbeugung in der Stadt Wiesbaden am Main		
Kriterium	Beschreibung	Handlungsbedarf identifiziert?
Korruptionsregister	Ein Korruptionsregister listet diejenigen Unternehmen auf, die in vorherigen Ausschreibungen negativ aufgefallen sind und folglich nur bei eingehender Prüfung bei der Vergabe berücksichtigt werden sollen. Ein Korruptionsregister muss nicht zwingend von der Stadt selbst geführt werden. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main (OFD) führt eine Melde- und Informationsstelle. Hierbei können für Vergaben Auskünfte für Vergabesperrungen eingeholt werden.	Nein
Belehrung Externer	Der Erlass zur Korruptionsvermeidung verweist auf § 1 Absatz 1 Nr. 1 Verpflichtungsgesetz, wonach Nicht-Beamte bei Erteilung eines Auftrags auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag verpflichtet werden sollen.	Nein
Schulungen zur Abwehr doloser Handlungen	Zur Umsetzung der Sensibilisierung bieten sich regelmäßige Rundschreiben zum Thema „dolose Handlungen“ an. Regelmäßige Schulungen gemäß dem Erlass zur Korruptionsvermeidung dienen als Präventionsmaßnahme und schärfen das Bewusstsein der Mitarbeiter zum Erkennen doloser Handlungen. Die Behördenleitung hat über die Annahme von Einladungen und Geschenken zu entscheiden und die Mitarbeiter darüber zu informieren. Die Behördenleitung hat dabei darauf zu achten, dass hierdurch das Bewusstsein zur Korruptionsprävention gestärkt wird.	Ja
Anmerkung: In der 163. Vergleichenden Prüfung wurden weitere Mindeststandards zur Personalrotation, der Kontrolle von Vergabeverfahren sowie des Informationsaustauschs betrachtet. Diese Kriterien bezogen sich ausschließlich auf die Rechnungsprüfungsämter und nicht auf die Gesamtverwaltung und wurden im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung nicht berücksichtigt. Quelle: Schlussbericht zur 163. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter Städte und LWV“, eigene Erhebungen		

**Ansicht 154: Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung definierte Mindeststandards und Handlungsbedarfe zur Korruptionsvorbeugung in der Stadt Wiesbaden**

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersuchten wir, inwieweit die Stadt Wiesbaden auf die Handlungsempfehlungen reagierte und ob die dargestellten Mindeststandards damit erreicht wurden.

**Vorliegen eines Antikorruptionskonzeptes/einer Compliance Richtlinie sowie eines Notfallplans**

Eine wirksame Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption erfordert erfahrungsgemäß einen ganzheitlichen Ansatz. Die von der Verwaltung vorgegebenen und im Zusammenhang mit Antikorruption stehenden Maßnahmen sollten in einem Antikorruptionskonzept bzw. einer Compliance Richtlinie zusammengefasst werden. Dies schafft sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber der Öffentlichkeit die größtmögliche Transparenz und sichert ein abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen.

Bereits zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der 163. Vergleichenden Prüfung im Jahr 2012 hatte die Stadt Wiesbaden ein Antikorruptionskonzept („Handbuch Korruptionsprävention“) inklusive einem darin enthaltenen Notfallplan erlassen. Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung wurde die Empfehlung ausgesprochen, das Handbuch Korruptionsprävention auch in den städtischen Beteiligungen zur Anwendung zu bringen.

Eine Übertragung der Regelungen auf die städtischen Beteiligungsgesellschaften war angabegemäß ohne Anpassung und Überarbeitung des Konzeptes nicht möglich. Nachdem Beteiligungsgesellschaften einzelne Aspekte einer bereits im Entwurf bestehende städtischen Compliance Richtlinie für Beteiligungsgesellschaften, welche insbesondere Aspekte der Korruptionsprävention betraf, eigenständig umgesetzt hatten, wurde stadintern die Entscheidung getroffen, einen Beteiligungskodex zu entwickeln und zu erlassen. Hierzu war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Projektgruppe eingerichtet. Ein interner Entwurf des Beteiligungskodex war angabegemäß bereits erstellt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, zeitnah den in der Erarbeitung befindlichen Beteiligungskodex zu erlassen.

**Nebentätigkeiten**

Ausgeübte Nebentätigkeiten dürfen nicht mit dienstlichen Interessen in Konflikt stehen und die Grundsätze der Neutralität und Objektivität negativ beeinflussen. Nebentätigkeiten sind je nach Art des Beschäfti-



ungsverhältnisses oder des Umfangs der ausgeübten Nebentätigkeit anzeige- oder genehmigungspflichtig. Die Städte sollten ihre Mitarbeiter über die Voraussetzungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten umfassend informieren, transparente und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nebentätigkeiten schaffen sowie entsprechende Anzeigen und Genehmigungsanträge kritisch beurteilen.

Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung bestanden bei einer Überprüfung der von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Revisionsamts gemeldeten Nebentätigkeiten keine Anhaltspunkte, dass angemeldeten Nebentätigkeiten einen Interessenskonflikt verursacht haben. Die Überörtliche Prüfung wies darauf hin, dass der Vorbeugung eines Interessenskonflikts die Anzeige und Dokumentation von Nebentätigkeiten dienend ist. In diesem Zusammenhang wurde die Empfehlung ausgesprochen, jährliche eine Anfrage an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (sowohl des Revisionsamts, als auch der weiteren Stadtverwaltung) bezüglich bestehender Nebentätigkeiten zu senden und in diesem Zuge zur Anzeige der Nebentätigkeit aufzufordern.

Die Stadt Wiesbaden gab an, die städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig, insbesondere bei gesetzlichen Änderungen, durch das Intranet und das städtische Mitteilungsinstrument „Personal im Fokus“ über die bestehenden Anzeige- bzw. Genehmigungspflichten zu informieren. Genehmigungen wurden entsprechend der Vorschriften (§73 Absatz 3 HBG) grundsätzlich für längstens fünf Jahre ausgesprochen. Des Weiteren wurde im Zusammenhang mit genehmigten Nebentätigkeiten die gemäß Hessischer Nebentätigkeitsverordnung vorgesehene Abfrage zu Einkünften aus diesen Nebentätigkeiten durchgeführt.

Eine ergänzende standardisierte jährliche Abfrage bestehender Nebentätigkeiten bzw. Erinnerung zur Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht wurde in der Stadt Wiesbaden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht genutzt. Wir empfehlen die Nutzung eines solchen standardisierten Verfahrens (beispielsweise in Form einer Rundverfügung).

### **Schulungen im Bereich doloser Handlungen**

Gemäß dem Erlass zur Korruptionsvermeidung<sup>237</sup> dienen regelmäßige Schulungen als Präventionsmaßnahme und schärfen das Bewusstsein der Mitarbeiter zum Erkennen doloser Handlungen.

Die Antikorruptionsbeauftragte der Stadt Wiesbaden führte Schulungen zum Thema Antikorruption für ausgewählte Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung (Nachwuchsführungskräfte und Mitarbeiter/innen des Revisionsamts) durch. Die Schulungen orientierten sich an den Inhalten des Handbuchs zur Korruptionsprävention.

Die Antikorruptionsbeauftragte der Stadt Wiesbaden führte Schulungen zum Thema Antikorruption für ausgewählte Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung (Nachwuchsführungskräfte und Mitarbeiter/innen des Revisionsamts) durch. Die Schulungen orientierten sich an den Inhalten des Handbuchs zur Korruptionsprävention. Im Rahmen der 163. Vergleichenden Prüfung wurde festgestellt, dass die Stadt Wiesbaden mit dem gewählten Verfahren den Anforderungen zur Sensibilisierung und Schulung im Bereich doloser Handlungen genüge. Ergänzend wurde die Empfehlung ausgesprochen, die Antikorruptionsschulungen verpflichtend für alle Mitarbeiter der Stadtverwaltung durchzuführen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der 184. Vergleichenden Prüfung wurden alle Nachwuchskräfte verpflichtend zum Thema Korruptionsvorbeugung geschult. Eine Schulung aller städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war noch nicht umgesetzt, jedoch angabegemäß vorgesehen und sollte schrittweise eingeführt werden. In diesem Zusammenhang wurde auch in Erwägung gezogen, die Schulungsinhalte im Rahmen eines „e-learning“ zu vermitteln.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, die Antikorruptionsschulung verpflichtend für alle Verwaltungsmitarbeiter durchzuführen.

---

<sup>237</sup> Vergleiche Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen des hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport (StAnz. 6/2015, S. 630).



### 10.3.2 Ergänzende Betrachtungen der Korruptionsvorbeugung

#### **Allgemeine Vergaberichtlinien für die Stadt Wiesbaden**

Zur Absicherung des Vergabewesens, sollten – aufbauend auf den allgemein gültigen Regelungen des Vergaberechts (VOB, VOL und VOF) und der genannten Erlasse und Vorschriften – die verwaltungsinternen Abläufe und ergänzenden Regelungen für Ausschreibungen, Angebotsverfahren und Auftragserteilungen in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden.

In der Stadt Wiesbaden lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die „Dienstanweisung für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (DVL)“ mit Gültigkeit ab dem 29. Februar 2008 vor. Diese war für alle Vergabearten (VOB/A, VOL/A, VOF) in der Stadt Wiesbaden und unter Beachtung der geltenden Rechtsgrundlagen des europäischen Vergaberechts zu verwenden. Wesentliche Inhalte der Dienstanweisung waren die Zuständigkeit der Zentralen Verdingungsstelle, die Aufgabenverteilung im Vergabeverfahren, die Beteiligung der Revision sowie die Dokumentation der Vergabeverfahren. Die Dienstanweisung war für die Mitarbeiter der Stadt im Intranet abrufbar.

Mit Wirkung zum 1. März 2015 trat das neue Hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz (GVBl. 25/2014 S. 121) in Kraft. Die damit verbundenen Neuerungen bezogen sich u.a. auf das Interessenbekundungsverfahren, die geänderten Freigrenzenregelungen, Pflichtbekanntmachungen in der Hessischen Ausschreibungsdatenbank, ausführlichere Dokumentationspflichten sowie die Prüfung zur Angemessenheit auffällig niedriger Angebote. Den Mitarbeitern der Stadtverwaltung wurden vergaberechtlich relevante Informationen und Anpassungen im Prüfungszeitraum per hausinternen Rundschreiben durch die Zentrale Verdingungsstelle bekannt gemacht. Beispielsweise wurden im Rundschreiben 01/2015 die wesentlichen Neuerungen und Handlungsempfehlungen zum Umgang mit dem am 19. Dezember 2014 beschlossenen Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz erläutert.

Darüber hinaus galten die Ausschreibungs- und Vergabegrundsätze der Landeshauptstadt Wiesbaden - 1986- in der geänderten Fassung mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 22. Mai 2001. Diese enthielten zusätzlich zur Dienstanweisungen weitere Festlegungen u.a. zu Arbeits- und Umweltschutzmaßnahmen, der Förderung mittelständischer Betriebe sowie zu Jahresleistungsverträgen.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden eine regelmäßige Prüfung zur Aktualisierung der Dienstanweisung vor dem Hintergrund geänderter gesetzlicher Vorschriften im Vergabewesen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen galt die Dienstanweisung vom 29. Februar 2008 unverändert fort. Wir empfehlen u.a. die Aufnahme der gesetzlichen Neuregelungen aus dem Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz, beispielsweise zu den geänderten Vorgaben der Tariftreue und des Mindestlohns, den Interessenbekundungsverfahren oder der verbindlichen Anwendung der Muster der Hessischen Ausschreibungsdatenbank zur Durchführung eines Vergabeverfahrens.<sup>238</sup>

Dienstanweisungen oder Richtlinien zum Vergabewesen waren in allen Großstädten erlassen. Die Städte Wiesbaden, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Darmstadt gaben vergaberechtliche Änderungen hausintern per Rundschreiben oder Amtsverfügungen bekannt. Hinsichtlich der Neuregelungen des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes hatten die Stadt Kassel, die Stadt Wiesbaden und die Stadt Offenbach am Main noch keine Aktualisierung der Vergaberichtlinie durchgeführt oder geplant.

#### **Vergleichende Dokumentation über Vergabevorgänge**

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“<sup>239</sup> empfiehlt unter anderem, Vergabevorgänge in geeigneter Art und Weise zu erfassen und auszuwerten, damit Verflechtungen und eventuelle Auftragshäufungen erkennbar werden. Hierfür ist der Aufbau einer Vergabedatei, die die wesentlichen Angaben über alle Vergabevorgänge enthält, sinnvoll. Zu den Vergaben sollten zumindest Daten über Auftrag, Leistung, Vergabedatum, Ausschreibungsart, Auftragnehmer, Auftragswert, Mitbieter, Abrechnungswert sowie Bearbeiter des Vergabevorgangs erfasst werden. Wir haben geprüft, ob eine

---

<sup>238</sup> Die Stadt Wiesbaden gab im Nachgang der örtlichen Erhebungen an, dass am 21. Oktober 2015 eine überarbeitete Fassung vom Oberbürgermeister unterzeichnet und in Kraft gesetzt wurde. Dabei wurden nach Angaben der Stadt insbesondere die Regelungen des neuen Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes (HVTG) eingearbeitet.

<sup>239</sup> Vergleiche Fußnote 237.

vergleichende Übersicht über die Vergaben im Prüfungszeitraum von den Großstädten des Vergleichs geführt und für Auswertungszwecke genutzt wurde.

In der Stadt Wiesbaden wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen kein elektronisches Vergabemanagementsystem (VMS) eingesetzt. Die Zentrale Verdingungsstelle war gemäß der Dienstanweisung mit der Führung einer gesamtstädtischen Statistik über sämtliche Vergabeverfahren beauftragt. Für die Jahre des Prüfungszeitraums wurden, getrennt nach Bauleistungen, Lieferleistungen und Dienstleistungen, teilautomatisierte Listen erstellt und fortlaufend aktualisiert. Unterteilt nach Fachämtern wurden dabei folgende wesentliche Kriterien für die einzelnen Vergabevorgänge aufgeführt: Vergabeart, Vergabenummer, zuständiger Sachbearbeiter, geschätzter Auftragswert, Auftragnehmer sowie Zeitpunkt der Vergabe. Die oben geforderten inhaltlichen Mindestanforderungen wurden für den Prüfungszeitraum nicht vollumfänglich erfüllt. Beispielsweise wurden in der Auswertung die unterlegenen Bieter des Verfahrens nicht dargestellt.

Vor dem Hintergrund der getroffenen Feststellungen empfehlen wir der Stadt Wiesbaden die zentrale Dokumentation der Vergabevorgänge zu intensivieren und eine Übersicht aller Vergabevorgänge – mindestens unter Darstellung der oben genannten Merkmale – zu gewährleisten.<sup>240</sup> Darüber hinaus empfehlen wir die Einführung eines elektronischen VMS, insbesondere vor dem Hintergrund der verpflichtenden elektronischen Auftragsvergabe. Die Stadt Wiesbaden prüfte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Implementierung einer zentralen Vergabemanagementplattform.<sup>241</sup>

Die Städte Wiesbaden, Offenbach am Main und Darmstadt setzten kein flächendeckendes elektronisches Vergabemanagementsystem ein. Dagegen nutzten die Städte Kassel und Frankfurt am Main ein solches für die ämterübergreifende Dokumentation und Auswertung der Vergaben. Die Auswertungsmöglichkeiten waren jedoch noch stark eingeschränkt und bedürfen mittelfristig einer Erweiterung.

### **Unabhängige Verhandlungsleitung und zentrale Submissionenstelle**

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ empfiehlt, dass Eröffnungstermine (Submissionen) durch einen vom planenden Fachamt oder vom planenden Dritten unabhängigen fachkundigen Verhandlungsleiter durchgeführt werden. Zur Funktions- und Aufgabentrennung bietet sich beispielsweise die Einrichtung einer zentralen Submissionenstelle an.

Die Stadt Wiesbaden hatte im Prüfungszeitraum mit der Zentralen Verdingungsstelle eine unabhängige Submissionenstelle eingerichtet. Diese war im Rahmen der Vergabeverfahren für die Überprüfung der Vergabeunterlagen, die formelle Prüfung der eingegangenen Angebote, die Angebotseröffnung und -wertung sowie für die Erstellung der Verhandlungsniederschriften zuständig. Die Zuständigkeit der Zentralen Verdingungsstelle als zentrale Submissionenstelle war in den bestehenden Vergaberichtlinien dargestellt.

Mit Ausnahme der Stadt Frankfurt am Main hatten alle Städte des Vergleichs eine ämterübergreifende Zentrale Submissionenstelle eingerichtet. Eine Konkretisierung der Vergaberichtlinien hinsichtlich der Durchführung der Submission (z.B. Einhaltung Vier-Augen-Prinzip) wurde den Städten Kassel, Offenbach am Main und Darmstadt empfohlen.

### **Anlassunabhängige Untersuchungen**

#### Betankung von Dienstfahrzeugen

Als verdachtsunabhängige Prüfungshandlung zur Vermeidung doloser Handlungen haben wir das Verfahren zur Betankung von Dienstfahrzeugen und diesbezüglichen Abrechnungen im Ordnungsamt der Stadt Wiesbaden überprüft.

Im Jahr 2003 hatten die Fachämter der Stadt Wiesbaden die vollständige Eigenverantwortung für ihre Dienstfahrzeuge im Rahmen ihrer finanziellen Mittel übertragen bekommen. In diesem Zusammenhang

---

<sup>240</sup> Nach Angaben der Stadt Wiesbaden sah die im Nachgang der örtlichen Erhebungen fortgeschriebene und in Kraft getretene Dienstanweisung über die Vergabe von Lieferungen und Leistungen (DVL) aufgrund der örtlichen Organisationsstruktur auch weiterhin eine zum Teil dezentrale Dokumentation in den Ämtern vor.

<sup>241</sup> Im Nachgang der örtlichen Erhebungen wurde nach Angaben der Stadt bereits geprüft, für sämtliche Vergaben oberhalb der Schwellenwerte im Jahr 2016 fakultativ die elektronische Angebotsabgabe zuzulassen.

wurde die Leitlinie für die dezentrale Bewirtschaftung von Dienstfahrzeugen erarbeitet und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Die Leitlinie regelte neben allgemeinen Grundsätzen die Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung von Fahrzeugen. Darüber hinaus wurden die zentralen Leistungen der Kämmerei (Verhandlungen mit Werkstattbetreiber, Tankvereinbarungen, Fuhrparkcontrolling etc.) beschrieben. Darüber hinaus existierte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine AL-Mitteilung in Amt 31 zur Handhabung der Fahrtenbücher.

Die städtischen Dienstfahrzeuge durften gemäß der Leitlinie grundsätzlich nur an der Tankstelle der ESWE Verkehrsgesellschaft mbH mit Benzin oder Diesel betankt werden. Gas konnte nur an einer externen Tankstelle getankt werden. Der Tankvorgang wurde mittels der im Auto hinterlegten und dem jeweiligen Kfz-Kennzeichen zugeordneten Tankkarte durchgeführt. Die Betankung der Fahrzeuge war im Fahrtenbuch einzutragen. Nach Erhalt der monatlichen Sammelrechnungen wurden die Angaben im Fahrtenbuch zunächst im Sachgebiet Verwaltung und Controlling plausibilisiert und die Rechnungen im Finanzverfahren sachlich und rechnerisch richtig gezeichnet. Die gefahrenen Kilometer, Stunden etc. wurden für Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung ebenfalls im Finanzverfahren erfasst.

Im Oktober 2014 wurde eine Vollzeitstelle neu geschaffen und mit einer Volljuristin besetzt. Dies insbesondere, um die Bereiche Revision, sowie Recht- und Grundsatzangelegenheiten adäquat abzudecken. Hier wurden u.a. die Form und die Angaben in den ausgefüllten Fahrtenbüchern kontrolliert. Aber auch die Auslastung der Fahrzeuge analysiert, da in der Leitlinie für die dezentrale Bewirtschaftung von Fahrzeugen Auslastungsgrenzen definiert wurden. Sofern Fahrtenbücher unvollständig oder nicht plausibel waren, wurde angabegemäß eine Klärung mit dem zuständigen Sachgebiet herbeigeführt.

Unsere stichprobenhafte Durchsicht der Fahrtenbücher von zwei Fahrzeugen führte zu keinen Feststellungen.

#### Bonuspunkte/Bonusmeilen

Als weitere verdachtsunabhängige Prüfungshandlung zur Vermeidung doloser Handlungen haben wir überprüft, inwieweit die Städte eine Regelung zum Umgang mit dienstlich erworbenen Bonuspunkten getroffen hatten.

Fortbildungsreisen wurden für die gesamte Stadtverwaltung zentral über das Personal- und Organisationsamt genehmigt und gebucht (Budgetverantwortung). Dienstreisen waren durch das jeweilige Fachamt zu genehmigen. Die Buchung der Bahn- und Flugverbindungen wurde durch das Personal- und Organisationsamt veranlasst. Dabei bediente sich das Personal- und Organisationsamt eines ortsansässigen Reisebüros, dass die tatsächliche Buchung gegen eine Servicepauschale durchführt. Für die Beantragung und Abrechnung von Fortbildungs- und Dienstreisen werden Formblätter genutzt. Mit dem von der Stadt genutzten Reisebüro bestand grundsätzlich keine Rahmenvereinbarung. Buchungen wurden einzeln abgerechnet. Folgende Servicepauschale fiel dabei für Buchungen an:

- 11,90 € - papierlos, die Fahrkarte wird im Automaten am Bahnhof gezogen
- 14,28 € - Papierticket, bei persönlicher Abholung im Rathaus

Insgesamt wurden im Zusammenhang mit Dienst- und Fortbildungsreisen im Jahr 2014 acht Flug- sowie 210 Bahnreisen durch das Personal- und Organisationsamt gebucht. Die Sachgebietsleitung 110403 prüfte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Möglichkeiten der Umstellung des Verfahrens vom Reisebüro auf ein eigenes Buchen von Fahrkarten.

Das Büro des Oberbürgermeisters sowie das Amt für soziale Arbeit buchten bereits eigenständig die Dienstreisen ihrer Mitarbeiter/innen. Insgesamt wurden insbesondere im Zusammenhang mit Dienstreisen im Jahr 2014 insgesamt 224 Bahnreisen durch das Amt für Soziale Arbeit gebucht. In Ausnahmefällen waren auch Bahnreisen im Rahmen von Familienzusammenführungen sowie der „Kommunalen Arbeitsvermittlung“ durch das Amt zu buchen. Waren Reisen zu buchen, sendeten die Mitarbeiter in einer formlosen Email den jeweiligen Verbindungswunsch an das Personal- und Organisationsamt. Hier wurde in der Regel überprüft, ob die genannten Verbindung besteht und ggf. Rücksprache mit dem beantragenden Mitarbeiter gehalten. Anschließend wurde der Buchungswunsch an das Reisebüro weitergeleitet.

Die Zusammenarbeit mit dem Reisebüro bestand angabegemäß bereits seit mehreren Jahren. Es handelte sich um das einzige Reisebüro in zentraler Lage, dass eine Geschäftskundenbetreuung anbot. Dies

ermöglichte es den Mitarbeitern der Stadtverwaltung die Fahrkarten an zentraler Stelle in der Innenstadt abzuholen. Markterkundungen zur Einholung von Vergleichspreisen wurden in der Vergangenheit nicht vorgenommen.

Angabegemäß wurde in der Vergangenheit bereits ein Innovationsantrag durch einen Mitarbeiter des Amtes für Soziale Arbeit gestellt. Darin wurde der Einsatz einer Corporate Kreditkarte angeregt, um eine eigenständige Buchung der Bahnreisen durch das Amt zu ermöglichen. Dies würde darüber hinaus auch das Verfahren zur Buchung von Hotelübernachtungen erleichtern, da aktuell die Übernachtungen per Email und mittels Zusendung einer Kostenübernahmeerklärung nur umständlich gebucht werden können.

Ein regulatorischer Rahmen zur Genehmigung und Buchung von Dienstreisen bestand in Form der Richtlinie „Ausführungsanweisung zum Reisekostenrecht“ aus dem Jahr 1986. Eine aktuellere Fortschreibung existierte nicht. Darüber hinaus war der Umgang mit dienstlich erworbenen Bonuspunkten nicht geregelt.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden, die vorliegende Richtlinie „Ausführungsanweisungen zum Reisekostenrecht“ zu aktualisieren und den Umgang mit dienstlich erworbenen Bonuspunkten festzuschreiben. Darüber hinaus empfehlen wir, die Wirtschaftlichkeit der Fahrkartenbuchung über ein externes Reisebüro zu prüfen. In diesem Rahmen sollte auch geprüft werden, inwieweit Wirtschaftlichkeitsvorteile durch die verbindliche Vorgabe zur Buchung eines möglicherweise nutzbaren Geschäftskundenrabatts realisiert werden können. In diesem Fall wäre den Mitarbeiter Zugang zum Geschäftskundenprogramm der Deutschen Bahn unter Hinweis auf ausschließliche Nutzung für Dienstreisen zu gewähren.

#### 10.4 Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionen

Unter Bezugnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des § 92 HGO<sup>242</sup> und des § 7 LHO<sup>243</sup> haben die Städte im Rahmen von Investitionsvorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung gemäß § 12 GemHVO<sup>244</sup> u.a. Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen und die Folgekosten der Investitionen zu ermitteln. Ohne Berücksichtigung von Folgekosten werden Investitionsentscheidungen auf nicht hinreichenden Informationsgrundlagen getroffen. Somit können die Entscheidungsträger in den Großstädten die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen. Darüber ist die Planung von Folgekosten eine wesentliche Steuerungsgrundlage im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von geplanten Ausgaben und Aufwendungen.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen ermöglichen eine permanente Erfolgskontrolle im Umsetzungsprozess von Investitionen. Sie sollten außerdem eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bei Beschluss einer Maßnahme darstellen und während des gesamten Planungsprozesses einbezogen werden. Nachfolgende Ansicht beinhaltet eine Vorgehensskizze zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich der nachträglichen Erfolgskontrolle. Die dargestellten Schritte zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden dabei detailliert beschrieben.

---

242 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

243 § 7 LHO - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

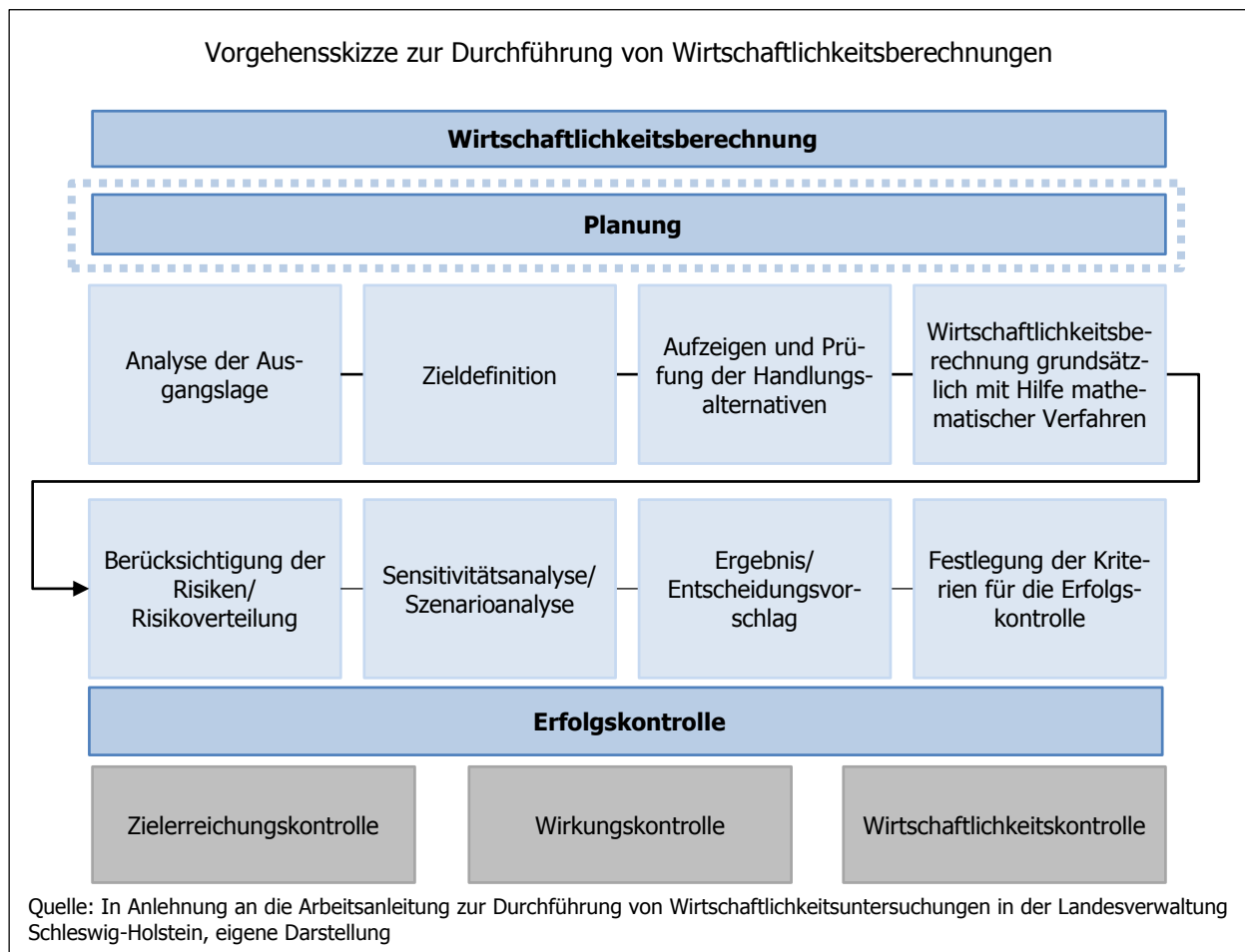
(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. [...]

244 § 12 GemHVO - Investitionen

1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

(2) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(3) Ausnahmen von Abs. 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.



Ansicht 155: Vorgehensskizze zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen prüften wir, inwieweit Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Planungsprozess standardisiert durchgeführt wurden und wie diese ausgeprägt waren. In der Stadt Wiesbaden untersuchten wir die bestehenden Verfahren und Vorgehensweisen im Tiefbau- und Vermessungsamt und im Hochbauamt.

### **Wirtschaftlichkeitsanalysen vor und im Planungsprozess**

Das Tiefbau- und Vermessungsamt führte vor Beschlussfassung einer Maßnahme Kostenberechnungen in Anlehnung an die Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbauvorhaben (AKS)<sup>245</sup> durch. Neben den darin aufgeführten standardisierten Kostengruppen wurden projektspezifisch Kosten für unvorhergesehene Ereignisse oder einen Generalunternehmerzuschlag aufgeführt. Für die im Rahmen der örtlichen Erhebungen betrachtete Maßnahme des Tiefbau- und Vermessungsamts (Mühlenwiesenstraße K 647) wurden unter der Kostengruppe Baunebenkosten u.a. Leistungen für Bauvermessung, örtliche Bauüberwachung, Baugrunduntersuchungen und Bauoberleitung berücksichtigt. Die Summen wurden auf Grundlage der Honorarordnung der Architekten und Ingenieure (HOAI) in der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Fassung ermittelt.

<sup>245</sup> Folgende standardisierte Kostengruppen wurden im Rahmen der Kostenberechnungen des Tiefbau- und Vermessungsamts Wiesbaden verwendet:

- Grunderwerb (Kostengruppe 100)
- Planung (Kostengruppe 200)
- Straßenbau (Kostengruppe 300)
- Ingenieurbauwerke (Kostengruppe 400)
- Verkehrstechnische Einrichtungen (Kostengruppe 500)
- Beleuchtung (Kostengruppe 600)
- Baunebenkosten (Kostengruppe 700)



Die vom Tiefbau- und Vermessungsamt erstellte Kostenberechnung war der Beschlussvorlage der Stadtverordnetenversammlung als Anlage beigelegt. Die Beschlussvorlage enthielt zudem eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen des Beschlusses mit Hinweis auf zustehende Förderungen. Die Planung sah eine Landesförderung i. H. v. ca. 600.000 € und Inanspruchnahme des Haushaltsbudgets i.H.v. ca. 700.000 € vor. Darüber hinaus wurde die Maßnahme im Rahmen einer Kurzbeschreibung sowie weiteren Erläuterungen ausführlich erörtert. In der Beschlussvorlage an die Stadtverordnetenversammlung wurden zudem geprüfte, jedoch nicht zur Umsetzung kommende, Alternativen zur Maßnahme dargestellt. Diese bezogen sich bei der betrachteten Straßenbaumaßnahme auf die zusätzliche Anbringung eines Fahrradweges. Die damit verbundenen Mehraufwendungen wurden in diesem Zusammenhang nicht aufgeführt.

Im Hochbauamt wurden für Neubauten oder Erweiterungen ebenfalls Wirtschaftlichkeitsanalysen, hier jedoch mit Hilfe der Erstellungskosten gemäß DIN 276, durchgeführt. Die vom Hochbauamt erstellte Kostenberechnung war ebenfalls der Beschlussvorlage der Stadtverordnetenversammlung als Anlage beigelegt. Der Beschlussvorschlag enthielt darüber hinaus eine Erläuterung der geplanten Maßnahme, jedoch keine geprüften Alternativen im Sinne verschiedener Bauvarianten und entsprechender vergleichender Kostenberechnungen.

Für die im Rahmen der örtlichen Erhebungen betrachteten Maßnahmen erstellte die Stadt keine Folgekostenberechnungen. Somit war der Stadtverordnetenversammlung vor Beschlussfassung keine mittelfristige Sicht auf die finanziellen Auswirkungen der zu beschließenden Maßnahme möglich.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Erstellung von Folgekostenberechnungen sowie die verpflichtende Berechnung von mittelfristigen Folgekosten eines Projekts für die nächsten fünf bis zehn Haushaltsjahre. Im Rahmen einer internen Handlungsanleitung sollte festgelegt werden, welche Kostengruppen zwingend in die Berechnung einzubeziehen sind. Die Gegenüberstellung der Folgekosten verschiedener Projektvarianten in einer einheitlichen Übersicht könnte zudem die Transparenz bei der Entscheidung für eine Variante erhöhen.

#### *Plausibilitätsprüfung für städtische Großbaumaßnahmen*

Zur Erhöhung der Kostensicherheit und Verbesserung der Entscheidungsbasis für die Stadtverordnetenversammlung wurden alle städtischen Baumaßnahmen mit Gesamtkosten ab 1 Million € vor der endgültigen Beschlussfassung über die Realisierung einer Plausibilitätsprüfung durch externe Gutachter im Auftrag der Revision der Stadt Wiesbaden unterzogen. Grundlage dafür war der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19. November 2009. Im Rahmen der Plausibilitätsprüfungen wurden die von den Objekt- und Fachplanern erarbeiteten Vorentwurfs- bzw. Entwurfsplanungen, Terminpläne und Kostenermittlungen auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Zudem wurden Ansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und mögliche Risiken, beispielsweise aufgrund zu gering angesetzter Baunebenkosten, aufgezeigt. Die Ergebnisse dienten als ergänzende Grundlage für die Entscheidung der städtischen Gremien über die Umsetzung der geplanten Maßnahme. Die durch die Prüfung entstehenden Kosten mussten dabei im Projektbudget berücksichtigt werden. Sofern den im Zuge der Plausibilitätsprüfung getroffenen Feststellungen nicht gefolgt wurde, resultierte daraus eine Begründungspflicht im Rahmen der Bauausführungsvorlage.

Um eine Standardisierung der Plausibilitätsprüfungen zu gewährleisten, wurde seitens des Revisionsamtes der Stadt Wiesbaden eine Prozessbeschreibung des operativen Ablaufs erstellt. Darüber hinaus existierten Mustervorlagen für eine Chance-Risiko-Analyse, eine Kostengegenüberstellung und einen Ergebnisbericht.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden die Prüfung der Folgekostenberechnungen im Rahmen der Plausibilitätsprüfung aufzunehmen, sobald diese in einer standardisierten Form eingeführt sind. Zusätzlich empfehlen wir die Ausweitung der Prüfung auf einen Wirtschaftlichkeitsvergleich im Sinne einer Gegenüberstellung verschiedener Bauausführungsvarianten.

### **Erfolgskontrolle durch Plan/Ist-Abweichungsanalysen**

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersuchten wir, ob eine laufende Kontrolle der Projektkosten, beispielsweise mit Hilfe von Abweichungsanalysen, durchgeführt wurde. Zudem analysierten wir, ob eine Eskalationskette bei unplanmäßigen Abweichungen definiert wurde.

Das Tiefbau- und Vermessungsamt nutzte eine Software zur Überwachung laufender Bauprojekte. Dabei wurden grundlegende Informationen des Maßnahmen-, Auftrags-, Zeiterfassungs- und Budget-Managements in der Software dargestellt und damit eine permanente Kostenkontrolle über das Projekt ermöglicht. Es wurden zudem monatliche Auswertungen für die einzelnen Bauprojekte erstellt, in denen alle dem Projekt zugehörigen Unterbudgets mit ihrer Veränderung dargestellt waren. Darüber hinaus wurde das Controlling mit Hilfe einer Access-Datenbank erweitert. Die Einzelmaßnahmen bzw. Aufträge des Projekts wurden u.a. mit der jeweiligen Rechnungssumme, einer Plan-Ist-Abweichung und der beauftragten Firma aufgeführt.

Das Hochbauamt verwaltete die laufenden Bauprojekte mit einer teilautomatisierten Liste, in welcher die Projekte aufgeführt wurden und in der über einer Zeitstrahl ablesbar war, in welcher Phase (Vorplanung, Ausführungsplanung, Objektüberwachung, etc.) sich das Projekt befand. Diese so genannten Baulisten wurden im Zwei-Monats-Rhythmus aktualisiert. Darüber hinaus verwendete das Hochbauamt die Vergleichsdaten des bundesweiten Baukostenindex. Mit Hilfe so genannter Kostenkontrolltabellen wurden innerhalb der einzelnen Projekte die Ist-Kosten sowie Kostenprognosen mit der Kostenberechnung und den Auftragssummen bzw. den Rechnungsbeträgen kontinuierlich verglichen. Für laufende Maßnahmen wurden ebenfalls im 2-Monats-Rhythmus Projektberichte erstellt, in denen der aktuelle Sachstand (Budgetüber- oder -unterschreitungen, Nachträge, bestehende Mängel etc.) aufgeführt wurden.

In der Stadt Wiesbaden galten Hinweise zu Budgetgrundsätzen und Haushaltsvollzugsbestimmungen. Darin waren u.a. die Entscheidungsbefugnisse über die Leistung von über- und außerplanmäßiger Ausgaben geregelt. Bei Baumaßnahmen musste demnach der Umfang beachtet werden, in dem sich die genehmigten Gesamtkosten erhöhen. Sofern ein erheblicher Kostenanstieg (mehr als 15 Prozent Kostensteigerung gegenüber der Grundsatzgenehmigung) auftrat, musste das Gremium über den Nachtrag entscheiden, welches die Maßnahme bereits grundsätzlich genehmigt hatte.

Wir empfehlen der Stadt Wiesbaden auch für die Hochbaumaßnahmen ein IT-gestütztes Budget- und Kostencontrolling einzusetzen. Sofern technisch realisierbar, erscheint eine Integration in das bereits genutzte System des Tiefbau- und Vermessungsamt sinnvoll.

#### Stellungnahme der Stadt Wiesbaden:

„Dem empfohlenen Einsatz eines IT-gestützten Budget- und Kostencontrolling kommt das Hochbauamt der Landeshauptstadt Wiesbaden zukünftig dahingehend nach, dass seit Anfang 2016 eine CAFM-Software (Computer Aided Facility Management) eingeführt wird, die neben der Bauunterhaltung auch in der Projektsteuerung eingesetzt werden wird. Das entsprechende Modul wird standardisierte Instrumente zur Kosten- und Projektsteuerung beinhalten und soll voraussichtlich ab 2017 für Hochbaumaßnahmen zur Verfügung stehen.“



## 11. Nachschau

Die Stadt Wiesbaden war in die Nachschau auf der Grundlage der Schlussberichte für die 132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ und die 148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“ einzubeziehen.

Gemäß des § 6 Absatz 1 Satz 5 ÜPKKG<sup>246</sup> ist der Bericht dem Beschlussorgan, namentlich der Stadtverordnetenversammlung, bekannt zu gegeben. Zusätzlich ist den Fraktionen eine Ausfertigung auszuhändigen.

### 132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“

Nachfolgende Ansicht stellt die verpflichtenden Prozessschritte im Rahmen der Nachschau und deren Umsetzung dar.

Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ in der Stadt Wiesbaden		
Prozessschritt gemäß § 6 ÜPKKG	Umsetzung	Anmerkung
Bekanntgabe des Schlussberichts gegenüber den Fraktionen?	✓	Beschluss des Magistrat vom 29. Juni 2010
Dokumentierte Kenntnisnahme Stadtverordnetenversammlung	✓	Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 9. September 2010

Legende:  
✓ : liegt vor  
● : liegt nicht vor  
ÜPKK: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften  
Quelle: eigene Erhebungen

[Ansicht 156: Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ in der Stadt Wiesbaden](#)

Mit Beschluss des Magistrat vom 29. Juni 2010 wurde der Schlussbericht an die Fraktionen weitergeleitet. Darüber hinaus wurden in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 9. September 2010 der Schlussbericht und das Management Summary der Verwaltung zu den Prüfungsfeststellungen zur Kenntnis genommen.

Für die Stadt Wiesbaden wurde untersucht wie mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen in der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse umgegangen wurde. Dabei wurden folgende Aspekte betrachtet:

---

<sup>246</sup> § 6 ÜPKKG - Prüfungsergebnis

(1) Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

132. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung		
Nr.	Thematische Einordnung	Nachschau
1	Haushaltsplan	<p>Der Haushalt der Stadt wies eine organisationsbezogene Gliederung auf. Gemäß § 4 Absatz 2 i. V. m. Muster 12 GemHVO muss dem Haushaltsplan eine Übersicht beigefügt werden, welche die auf die Produktbereiche entfallenden Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen darstellt.</p> <p>Die Stadt hatte im Haushaltsplan eine Produktliste dargestellt, in der die Ergebnisse der Produkte aufgeführt waren. Dieser Liste war die Summe der jeweiligen 16 Produktbereiche zu entnehmen. Eine Darstellung der Erträge und Aufwendungen als auch Einzahlungen und Auszahlungen war nicht enthalten.</p> <p>Wurde die formale Anforderung des § 4 Absatz 2 i. V. m. Muster 12 GemHVO umgesetzt?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die formale Anforderung des § 4 Absatz 2 GemHVO wurde bisher nicht umgesetzt. Der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aktuellste Haushaltsplan 2014/2015 wies für die 16 Produktbereiche jeweils die Haushaltsansätze der Jahre 2013 bis 2015 sowie das Ergebnis für das Jahr 2012 aus. Eine Darstellung der auf die Produktbereiche entfallenden Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen war nicht im Haushaltsplan enthalten.</p>
2	Inventur	<p>Die Bewertung der Betriebs- und Geschäftsausstattung wurde aus dem Ergebnis einer Inventur von Gebäuden hochgerechneten Inventarwert durchgeführt. Per Stichprobe wurde ermittelt, dass der Anteil des beweglichen Anlagevermögens am Gebäudevermögen rund ein Prozent beträgt. Dieser wurde über eine pauschale Restnutzungsdauer von fünf Jahren abgeschrieben.</p> <p>Gemäß § 35 Absatz 1 GemHVO hat die Stadt ihre Vermögensgegenstände für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz und für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände anzugeben (Inventar). Die Ermittlung eines Inventarwertes anhand einer Hochrechnung auf Basis einer Stichprobeninventur wurde dieser Anforderung nicht gerecht.</p> <p>Es wurde die Empfehlung ausgesprochen, eine Inventur durchzuführen sowie ein Inventar aufzustellen.</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [x]   nein [ ]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Mit Datum vom 1. Mai 2013 trat die Inventurrichtlinie der Landeshauptstadt Wiesbaden in Kraft. Die Verantwortung zur Durchführung der Inventur und zur Erstellung der Inventurlisten lag demnach bei den Fachämtern. Gemäß Punkt 4.1 der Inventurrichtlinie waren Vermögensgegenstände des beweglichen Sachanlagevermögens grundsätzlich körperlich (Zählen, Messen, Wiegen) in Inventurlisten zu erfassen. Für die Durchführung der Inventur wurden aus dem SAP-System Inventurlisten als Basis für eine körperliche Inventur erstellt. Eine körperliche Inventur musste demnach auch für die Betriebs- und Geschäftsausstattung durchgeführt werden.</p>
3	Bilanzierung	<p>Der Bilanzposten fertige und unfertige Erzeugnisse, Leistungen und Waren enthielten im Umlegungsverfahren befindliche Grundstücke sowie Grundstücke zur Veräußerung.</p> <p>Die Grundstücke im Umlegungsverfahren sind jedoch dem Sachanlagevermögen zuzuordnen.</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [x]   nein [ ]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>In Absprache mit dem Hessischen Innenministerium wurden die Grundstücke im Umlegungsverfahren im Jahr 2008 in das Anlagevermögen umgebucht.</p>

4	Cash-Pooling	<p>Durch die Abteilung „Bankbuchhaltung“ wurden Guthabenbestände auf den Nebenkonten täglich manuell kontrolliert und Beträge über 10.000 € bis 15.000 € auf das Hauptkonto umbucht. In diesen Prozess wurden die Guthaben der kommunalen Gesellschaften nicht einbezogen.</p> <p>Die Stadt Wiesbaden sollte ein Cash-Pooling über alle Bankkonten der Stadt, der Eigenbetriebe sowie der kommunalen Gesellschaften einführen.</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Mit Beschluss des Magistrats vom 15. März 2011 wurde die stufenweise Einführung eines Cash-Poolings im „Konzern Stadt“ beschlossen. Dafür wurde eine Projektgruppe unter Leitung der Kämmererei und Mitwirkung der städtischen Beteiligungen eingesetzt. Zwischen der Kernverwaltung und den Entsorgungsbetrieben sowie auf Ebene der TriWiCon wurde im Jahr 2012 jeweils ein Cash-Pooling implementiert. Zum Stand der örtlichen Erhebungen existierte ein physisches Cash-Pooling, bei dem durch tägliche Abstimmung der Bankbestände ein Kontoausgleich erfolgte. Das Cash Pooling zwischen Kernverwaltung und ELW wurde im Jahr 2013 um die mattiaqua und im Jahr 2015 um die WLW erweitert und umfasste insoweit alle Eigenbetriebe.</p> <p>Innerhalb der WVW Wiesbaden Holding GmbH („Holding“) wurde als Zwischenlösung ein bilaterales Cash-Management eingerichtet. Im Projektverlauf zeigte sich, dass zur Umsetzung eines Cash-Poolings für die Holding ein Folgeprojekt erforderlich war. Dieses wurde durch einen Beschluss des Magistrats vom 6. August 2013 gestartet. Die Umsetzung dieses Folgeprojekts erfolgte seitens der Holding. Ziel war dabei, auch auf Ebene der Holding eine ganzheitliche Cash-Pooling-Lösung umzusetzen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befand sich das Projekt in der Umsetzung.</p>
5	Finanzmanagement	<p>Bei der Aufnahme neuer Geschäftsbeziehungen zu Partnerbanken führte die Stadt Wiesbaden vor dem Geldtransfer keine Prüfung der Kontoverbindung durch. Es bestand das Risiko von Fehltransfers. Dies war angesichts der gehandelten Geldbeträge nicht sachgerecht.</p> <p>Wurde eine Prüfung der Kontoverbindung eingeführt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden :</p> <p>Die Umsetzung der Empfehlung der Überörtlichen Prüfung wurde in der Stellungnahme der Stadt Wiesbaden an den Hessischen Rechnungshof vom 30. November 2010 bestätigt.</p>
6	Derivative Finanzinstrumente I	<p>Der Handel mit derivativen Finanzinstrumenten wurde mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12. Februar 2004 genehmigt. Der Beschluss untersagte es nicht, Derivate zu Spekulationszwecken abzuschließen.</p> <p>Wurden Derivate zu Spekulationszwecken untersagt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input checked="" type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die interne Handelsrichtlinie zum Zinsrisikomanagement der Stadt Wiesbaden wurde im Prüfungszeitraum nicht aktualisiert. Es erfolgte keine explizite Aufnahme einer Festlegung, dass Derivate nicht zu Spekulationszwecken verwendet werden dürfen.</p>
7	Derivative Finanzinstrumente II	<p>In zwei von sechs betrachteten kommunalen Gesellschaften wurden derivative Finanzinstrumente mit einem Volumen von 198 Millionen € eingesetzt. Die Stadt Wiesbaden hatte keine Richtlinie für die kommunalen Gesellschaften zum Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten erlassen.</p> <p>Wurde eine Richtlinie für die kommunalen Gesellschaften zum Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten erlassen?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p>

		<p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 16. Juni 2011 waren die Richtlinien des Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Februar 2009 zu Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten in den städtischen Gesellschaften und Eigenbetrieben zu beachten. Demnach sind derivative Finanzierungsinstrumente nur als Zinssicherungsgeschäfte für bestehende Kredite oder für beabsichtigte Kreditaufnahmen im Rahmen einer beschlossenen Investitionsplanung zulässig. Ebenso wurden die städtischen Vertreter in den Gremien der Gesellschaften dazu aufgefordert, die Richtlinien im Rahmen ihrer Tätigkeit zu beachten.</p> <p>Die städtischen Gesellschaften und Eigenbetriebe wurden dazu aufgefordert, in Anlehnung an die Vorgaben geeignete Festlegungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Gesellschaftsspezifika einzuführen.</p>
8	Wirtschaftliche Betätigung	<p>Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Wiesbaden sollte die Berichtspflichten der von ihr gesteuerten Gesellschaften sowie die Abläufe der Mandatsträgerbetreuung schriftlich regeln und auch Minderheitsbeteiligungen in das Beteiligungscontrolling und Berichtswesen verbindlich einbeziehen.</p> <p>Wurden die Berichtspflichten der von der Beteiligungsverwaltung gesteuerten Gesellschaften sowie die Abläufe der Mandatsträgerbetreuung schriftlich geregelt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Eine Beteiligungsrichtlinie war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht erlassen.</p>
9	Internes Kontrollsystem und IT-Prozesse	<p>Die Steuerung des Dienstleisters Wivertis durch die Stadt Wiesbaden stützte sich auf einen umfangreichen Rahmenvertrag sowie eine Reihe technischer Leistungsbeschreibungen („SLA5“). In den ersten vier Jahren des ausgelagerten Betriebs beschränkte sich die Dienstleistersteuerung auf die Überwachung einiger weniger Parameter. Die Vorgaben der Stadt an den Dienstleister und die schriftliche Dokumentation als Grundlage für die Zusammenarbeit waren nicht ausreichend. So wurde keine Schutzbedarfs-, Bedrohungs- und Risikoanalyse über die Daten und Systeme der Stadt Wiesbaden erstellt. Es bestand das Risiko, dass die Maßnahmen zum Schutz der Daten und der IT-Systeme die Sicherheitsbedürfnisse der Stadt nicht angemessen berücksichtigen.</p> <p>Wurden die Maßnahmen zum Schutz der Daten und IT-Systeme verschärft?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [ ]   teilweise [x]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Der Rahmenvertrag mit dem städtischen Dienstleister Wivertis wurde nach Angaben der Stadt nicht verändert. Im Bereich der IT-Sicherheit wurden diverse technische Weiterentwicklungen durchgeführt, beispielsweise die Inbetriebnahme eines dritten Standorts zur Datensicherung. Zudem wurden sogenannte Datenschutzhandbücher erstellt, welche u.a. den Zugangs- und Zugriffsschutz sowie die Systemprotokollierung thematisierten. Die Datenschutzhandbücher wurden in den Jahren 2010 bis 2012 gemeinsam mit dem Dienstleister Wivertis und dem Datenschutzbeauftragten der Landeshauptstadt Wiesbaden erstellt und formal im Jahr 2012 in Kraft gesetzt.</p> <p>Die Fachbereiche konnten auf Basis des Dienstleistungsvertrages mit Wivertis individuell und in Abhängigkeit der verwalteten Daten entscheiden, welche Form der Datensicherung verwendet wurde.</p> <p>Eine stadtweite Schutzbedarfs-, Bedrohungs- und Risikoanalyse, beispielsweise unter Bestimmung von standardisierten Risikoklassifizierungen für die Daten der einzelnen Fachämter, wurde nicht durchgeführt.</p>
10	Internes Kontrollsystem und IT-Prozesse	<p>Die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung der Landeshauptstadt Wiesbaden aus dem Jahr 1969 war veraltet. Richtlinien können ihre verhaltensbeeinflussende Wirkung nur entfalten, wenn sie aktuell und leicht verfügbar sind.</p> <p>Wurde die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung aktualisiert?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p>

	<p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Im Prüfungszeitraum fand keine Aktualisierung der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung der Landeshauptstadt Wiesbaden statt.</p> <p>Am 4. Mai 2015 wurde ein Projekt zur Neugestaltung einer Dienst- und Geschäftsanweisung für die Stadt Wiesbaden beauftragt. Ziel ist die Erstellung einer neuen Dienst- und Geschäftsanweisung, welche abschließend den Geschäftsgang sowie die Ordnung und das Verhalten der Mitarbeiter/-innen regelt und über daneben bestehende Regelungen informiert. Der Entwurf der modernisierten Fassung soll bis Juli 2016 vorliegen.</p>
<p>Quelle: Eigene Erhebungen, Schlussbericht zur 132. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“</p>	

[Ansicht 157: 132. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung](#)

### 148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen“

Nachfolgende Ansicht stellt die verpflichtenden Prozessschritte im Rahmen der Nachschau und deren Umsetzung dar.

Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“ in der Stadt Wiesbaden		
Prozessschritt gemäß § 6 ÜPKKG	Umsetzung	Anmerkung
Bekanntgabe des Schlussberichts gegenüber den Fraktionen?	✓	Bekanntgabe am 6. Juni 2011
Beschluss/Kennntnisnahme Stadtverordnetenversammlung	●	
<p><u>Legende:</u>                      ✓ : liegt vor                      ● : liegt nicht vor                      ÜPKK: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften                      Quelle: eigene Erhebungen</p>		

[Ansicht 158: Bekanntmachung und Behandlung des Schlussberichts zur 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“ in der Stadt Wiesbaden](#)

Am 9. September 2011 wurde der Schlussbericht an die Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung durch den Amtsleiter des Amtes für Soziale Arbeit zur Kenntnisnahme weiter geleitet. Anmerkung. Der Schlussbericht wurde am 17.11.2011 zur Kenntnis genommen (Beschluss Nr. 0476). Eine Kenntnisnahme des Schlussberichtes durch einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung war nicht dokumentiert.

Für die Stadt Wiesbaden wurde untersucht, wie mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen in der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse umgegangen wurde. Dabei wurden folgende Aspekte untersucht:

148. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung		
Nr.	Thematische Einordnung	Nachschau
1	Ergebnisverbesserungen	<p>Die möglichen Ergebnisverbesserungen betragen 1,3 Millionen €. So können eine verbesserte Verselbstständigung der jungen Volljährigen und eine Reduzierung der Tagesgruppen zugunsten Sozialpädagogischer Familienhilfen zu einer Ergebnisverbesserung bei den Transferausgaben führen. Darüber hinaus sollten die Fälle in der Heimunterbringung angesichts der hohen Durchschnittskosten überprüft werden. Bei der Heranziehung Unterhaltspflichtiger zu den Ausgaben der Erziehungshilfen dürften Ergebnisverbesserungen in Höhe von mindestens 700.000 € erzielbar sein. Dies entspräche einer Steigerung der Rückholquote von fünf auf acht Prozent.</p> <p>Wurden die möglichen Ergebnisverbesserungen erzielt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p>

		<p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Empfehlung wurde fachlich nicht geteilt. Dieser Umstand wurde angabegemäß bereits während der 148. Prüfung zum Ausdruck gebracht.</p>
2	Rückstände	<p>In der Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft in Wiesbaden fehlten nach Inkrafttreten des reformierten Vormundschaftsrechtes Mitarbeiter. 4 VZS müssten zusätzlich geschaffen werden, um die 230 Mündel betreuen zu können, die das Amt 2009 mit (rechnerisch, da im integrierten Dienst) 0,75 VZS betreute. Auch hier können Beistände nicht in der Amtsvormundschaft beschäftigt werden, da sie mit 270 Fällen je VZS im Jahr 2009 bereits über dem empfohlenen Maximalwert lagen. Durch die Personalaufstockung entstünden dem Amt Kosten in Höhe von rund 220.000 €. Wurden zusätzliche VZS geschaffen?</p> <p>Wurden zusätzliche VZS geschaffen?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Es wurden angabegemäß 4,25 neue Stellen geschaffen (siehe Beschluss Nr. 0494 der Stadtverordnetenversammlung).</p>
3	Rückstände	<p>Das Wiesbadener Jugendamt überschreitet im Pflegekinderdienst die empfohlene Fallzahl von maximal 40 Pflegekindern je VZS. Im Jahr 2009 betreute der PKD 48 Pflegekinder je VZS. Um die Mitarbeiter zu entlasten, müsste eine weitere Kraft eingestellt werden. Dadurch entstünden Personalkosten in Höhe von rund 55.000 €.</p> <p>Wurde eine zusätzliche Kraft eingestellt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input checked="" type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Maßnahme wurde angabegemäß nicht umgesetzt.</p>
4	Rechtliche Feststellungen	<p>Der § 3 Absatz 2 Adoptionsvermittlungsgesetz schreibt den Einsatz von mindestens zwei Stellen in den Adoptionsvermittlungsstellen vor. Das Jugendamt der Stadt Wiesbaden konnte angesichts der geringen Vermittlungszahlen dieser Vorschrift nicht entsprechen.</p> <p>Wurden mindestens zwei Stellen in der Adoptionsvermittlungsstelle eingesetzt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input checked="" type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Maßnahme wurde angabegemäß nicht umgesetzt.</p>
5	Rechtliche Feststellungen	<p>In den Jugendämtern ist umstritten, ob ein Amtsvormund für ein Mündel, das außerhalb der eigenen Kommune untergebracht wird, weiterhin zuständig bleiben soll. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten wäre ein Zuständigkeitswechsel sinnvoll.</p> <p>Wurde ein Zuständigkeitswechsel beschlossen?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Ein Zuständigkeitswechsel wurde nach Aussage der Stadt beschlossen. Die Zuständigkeit wechselte an den Ort, an dem das Mündel dauerhaft lebt.</p>
6	Fachliche Feststellungen	<p>Der IT-Einsatz im Jugendamt war verbesserungsfähig. Mangelhaft waren vor allem ablauforganisatorische Regelungen im Amt und im Verhältnis zu den IT-Verfahren der Kämmerei bzw. Stadtkasse sowie die unzureichende Nutzung bestehender Funktionalitäten des Fachverfahrens PROSOZ 14plus.</p> <p>Wurde der IT-Einsatz im Jugendamt verbessert?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input checked="" type="checkbox"/></p>

		<p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Im Nachgang zur 148. Vergleichenden Prüfung erfolgte angabegemäß der Umstieg von der PROSOZ DOS Version auf PROSOZ 14plus. Der -angabegemäß inzwischen abgeschlossene- Prozess der Einführung der elektronischen Akte in der Bezirkssozialarbeit in den Jahren 2013 und 2014 wurde innerhalb der Stadtverwaltung und des Amtes priorisiert. Weitere Maßnahmen haben nicht stattgefunden.</p>
7	Wirtschaftliche Feststellungen	<p>Die in allen Ämtern zu beobachtende Verjüngung der Mitarbeiterschaft führte angabegemäß zu zahlreichen Neubesetzungen vakanter Stellen. Vakanzenzeiten, die zum Teil durch Wiederbesetzungssperren verlängert wurden, stellten eine erhebliche Belastung für die Fachkräfte im Sozialen Dienst dar. Sie können zur Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit der Hilfestellung führen und im Endeffekt zu einer Ausgabensteigerung in der Erziehungshilfe. Der Soziale Dienst sollte von Wiederbesetzungssperren ausgenommen werden.</p> <p>Wurde der Soziale Dienst von Wiederbesetzungssperren ausgenommen?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>In den Jahren 2012-2014 wurde das Amt nach eigener Aussage aus der Wiederbesetzungssperre ausgenommen. Ein offizieller Beschluss hierzu bestünde jedoch nicht.</p>
8	Wirtschaftliche Feststellungen	<p>Im Pflegekinderdienst ist ein Fallaufkommen zwischen 30 und 40 Pflegekindern je VZS und Jahr wirtschaftlich und fachlich optimal. Wiesbaden lag mit 48 Pflegekindern je VZS und Jahr darüber.</p> <p>Wurde das Fallaufkommen je VZS und Jahr im Pflegekinderdienst optimiert?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input checked="" type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Maßnahme wurde angabegemäß nicht umgesetzt.</p>
9	Wirtschaftliche Feststellungen	<p>Die Zusammenführung der Pflegedienste von Stadt und Landkreis führt zu mehr Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Sie erhöht die Zahl der zur Verfügung stehenden Pflegefamilien, führt zu Synergieeffekten in der Beratung und Qualifizierung der angehenden Eltern und erleichtert die Vermittlung der Pflegekinder in geeignete Familien.</p> <p>Wurde die Zusammenführung der Pflegedienste von Stadt und Landkreis geprüft?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/>   nein <input checked="" type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Diese Empfehlung wurde in fachlicher Hinsicht angabegemäß durch die Stadt nicht geteilt, da die umliegenden Landkreise andere Konzepte verfolgten. Die Qualität des eigenen Konzeptes sah die Stadt in anderen Prüfungen bestätigt. Die Stadt sah durch eine Kooperation mit Landkreisen keine Synergien.</p>
10	Wirtschaftliche Feststellungen	<p>Die Reisetätigkeit der Amtsvormünder, die Mündel außerhalb der eigenen Gemeinde betreuen, könnte reduziert werden, wenn die Jugendämter bereit wären, die Zuständigkeit an das ortsansässige Jugendamt abzugeben bzw. im Gegenzug für abgebende Jugendämter zuständig zu werden.</p> <p>Wurde geprüft ob Synergien durch eine verbesserte Aufteilung von Zuständigkeiten gehoben werden können?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/>   nein <input type="checkbox"/>   teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Siehe Anmerkungen zu Punkt 5.</p>



11	Wirtschaftliche Feststellungen	<p>In der Jugendhilfe im Strafverfahren wurden 190 Verfahren je VZS und Jahr als optimal ermittelt. Wiesbaden lag mit 219 Verfahren je VZS knapp über diesem Wert.</p> <p>Wurde die Zahl der Verfahren je VZS und Jahr optimiert?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Maßnahme wurde angabegemäß nicht umgesetzt. Seitens der Stadt Wiesbaden wurde kein Handlungsbedarf gesehen.</p>
12	Kindeswohlgefährdung	<p>Das Jugendamt Wiesbaden hat die Maßnahmen zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung sehr professionell und schlüssig aufbereitet. Die Ablauforganisation war im Untersuchungszeitraum in Form von Flussdiagrammen geradezu beispielhaft dokumentiert und ermöglichte so die schnelle Einarbeitung neuer Kollegen und die Abstimmung unterschiedlicher organisatorischer Schnittstellen. Das Jugendamt Wiesbaden verfügte allerdings über keine Bereitschaftsregelung. Die konkrete Umsetzung der Ablauforganisation zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung konnte daher nur während der regulären Geschäftszeiten gewährleistet werden.</p> <p>Wurde eine Bereitschaftsregelung eingeführt?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Das Amt für Soziale Arbeit hat sich angabegemäß für die Beibehaltung der über Jahre bewährten Absprache mit der Polizei entschieden, ein 24-Std-Bereitschaftsdienst wurde daher nicht eingeführt.</p>
13	Hilfestruktur	<p>Negativ wurde der hohe Anteil von Tagesgruppenfällen an der Summe der Fälle aus Sozialpädagogischer Familienhilfe und Tagesgruppenfällen bewertet. Die Sozialpädagogische Familienhilfe setzt überwiegend in den Familien an, die häufig die Ursache von Problemen der Kinder und Jugendlichen sind. Ein hoher Tagesgruppenanteil (in Wiesbaden 53 Prozent) kann ein Indikator für nicht ausreichende Arbeit in den Familien sein.</p> <p>Wurde der Anteil der Tagesgruppenfälle an der Summe der Fälle aus Sozialpädagogischer Familienhilfe und Tagesgruppe verringert?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Empfehlung wurde fachlich angabegemäß nicht geteilt. Dieser Umstand wurde nach Aussage der Stadt bereits während der 148. Prüfung zum Ausdruck gebracht.</p>
14	Hilfestruktur	<p>Der hohe Anteil junger Volljähriger an den familienersetzenden Hilfen deutet auf eine späte Verselbständigung hin. Ein hoher Anteil junger Volljähriger befand sich zudem noch in Heimeinrichtungen. Hier wurde noch gar kein Verselbständigungsprozess über Wohngemeinschaften und betreutes Wohnen eingeleitet.</p> <p>Wurde die Einleitung des Verselbständigungsprozesses über Wohngemeinschaften und betreutes Wohnen gewährleistet?</p> <p>Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:</p> <p>Die Empfehlung wurde fachlich angabegemäß nicht geteilt. Bei den stationären Hilfen für junge Volljährige handele es sich überwiegend um seelisch behinderte junge Menschen, bei denen eine Weiterführung der Hilfe auch nach Ende der SGB VIII-Leistung erforderlich war. Für diese Zielgruppe erfolgte aufgrund einer Vereinbarung der hessischen Spitzenverbände mit dem Landeswohlfahrtsverband eine Überleitung erst mit 23 Jahren.</p>

15	Hilfesteuern	<p>Die Steuerung der Hilfen über ein angemessenes Controlling war verbesserungsfähig. Zwar sind Informationen zur Hilfestruktur bekannt, diese Daten mussten aber teilweise sehr aufwändig erhoben werden. Dies war auch auf die veraltete Informationstechnik des Amtes zurückzuführen. Der Hilfeprozess wurde nicht nach einem Jahr einer gründlichen Analyse der Hilfevorschriften und der Eignung der Hilfe unterzogen.</p> <p>Wurde die Steuerung der Hilfen über ein angemessenes Controlling verbessert?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [ ]   teilweise [x ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:  Die Verbesserung der IT-Ausstattung erfolgte einerseits durch Einführung von ProSoz 14 plus, andererseits durch die Einführung der digitalen Fallakte. Die Einführung eines passenden Fachverfahrens für die Bezirkssozialarbeit war angabegemäß in Vorbereitung. Die zum Untersuchungszeitpunkt sich als herausfordernd darstellende Haushaltslage schränkte die Implementierung jedoch ein.</p>
16	IT-Nutzung	<p>Das in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe eingesetzte Fachverfahren PROSOZ J war mit MS DOS als Betriebssystem hoffnungslos veraltet. Der Hersteller, PROSOZ Hertel, bietet seit geraumer Zeit keinen Support mehr für diese Software und moderne Rechnersysteme müssen erst manuell so angepasst und konfiguriert werden, dass die Software lauffähig ist. Dadurch kommt es häufig zu unbeabsichtigten Wechselwirkungen mit anderen Programmen und Softwarepaketen, die dann nicht oder nur noch eingeschränkt lauffähig sind.</p> <p>Wurde das Fachverfahren PROSOZ J aktualisiert?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [x]   nein [ ]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:  Das Fachverfahren wurde angabegemäß aktualisiert.</p>
17	IT-Nutzung	<p>Wesentliche Kennzahlen zur wirtschaftlichen und finanziellen Steuerung des Jugendamtes ließen sich nur über die Wirtschaftliche Jugendhilfe beziehen, da dort alle Informationen über Kosten und Einnahmen und die Hilfedauer zusammenflossen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe verfügte über keine Datenbank, auf deren Basis sich schnelle Abfragen und Auswertungen durchführen ließen, um den Sachgebieten- und Abteilungsleitungen monatliche Berichte etwa über die tatsächlich entstandenen Kosten zur Verfügung zu stellen.</p> <p>Wurde eine Datenbank für wesentliche Kennzahlen zur wirtschaftlichen und finanziellen Steuerung des Jugendamtes eingeführt?  Hat die Stadt auf diese Empfehlung reagiert: ja [ ]   nein [x]   teilweise [ ]</p> <p>Reaktion der Stadt Wiesbaden:  Eine vergleichbare Datenbank wurde nach Aussage der Stadt nicht eingeführt.</p>

Quelle: Schlussbericht zur 148. Vergleichenden Prüfung „Erziehungshilfen“; eigene Erhebung

Ansicht 159: 148. Vergleichende Prüfung: Empfehlungen an die Stadt Wiesbaden und deren Umsetzung

## 12. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Zu den einzelnen Prüffeldern haben wir, sofern möglich, Ergebnisverbesserungen ermittelt und Empfehlungen ausgesprochen. Unter Gesamtwürdigung der Prüfungsergebnisse stellen wir fest, dass die Stadt Wiesbaden rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde (vergleiche § 3 Absatz 1 Satz 1 ÜPKKG).

Saarbrücken, den 7. April 2016

**PricewaterhouseCoopers**  
**Aktiengesellschaft**  
**Wirtschaftsprüfungsgesellschaft**



Peter Detemple  
Wirtschaftsprüfer



ppa. Erik Hersemann  
Diplom-Kaufmann (FH)

Anlage: Anlagenband

# Anhang

## **Anlage 1: Entwicklung und Struktur**

Im Rahmen der Analyse der Entwicklung und Struktur der Großstädte wird die soziale und wirtschaftliche strukturelle Situation der Großstädte im Prüfungszeitraum beschrieben. Zunächst werden die fünf Großstädte anhand ausgewählter Strukturkennzahlen vergleichend analysiert. Anschließend werden die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sowie die Themenbereiche Wirtschaft und Soziales beleuchtet.

### **Struktur der Großstädte**

Die Struktur des Stadtgebiets ist für die Einnahmepotenziale und Aufwandsbemessung der Großstädte von zentraler Bedeutung. Je größer die Wachstumsdynamik der Stadt, desto höher sind die aus den vereinnahmten Steuern zu erwartenden Erträge. Als Bemessungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen spielen die Einwohnerzahlen der Großstädte eine wichtige Rolle.

Die Bereitstellung und die Unterhaltung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen öffentlichen Infrastruktur stellen für die Großstädte einen maßgeblichen Kostenfaktor dar. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die Siedlungsdichte. Je größer die Streuung der Bevölkerung über die Fläche, umso aufwendiger ist es für die Großstädte, die kommunale Infrastruktur aufrecht zu erhalten.

In nachfolgender Ansicht sind die wichtigsten Strukturkennzahlen für die Großstädte zusammengefasst:

Strukturkennzahlen der Großstädte zum Stichtag 31. Dezember 2014						
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Hessen
Zahl der Stadtteile	9	46	23	19	26	-
Gemarkungsfläche in km <sup>2</sup>	122,1	248,3	106,8	44,9	203,7	21.114,9
Zahl der Einwohner	151.879	717.624	194.747	120.988	275.116	6.093.888
Einwohner je Quadratkilometer	1.244	2.890	1.824	2.695	1.354	289
Einwohner je Kilometer Straße	1.532	594	1.259	492	502	366

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

#### **Ansicht: Strukturkennzahlen der Großstädte zum Stichtag 31. Dezember 2014**

Die Zahl der Stadtteile reichte von 9 Stadtteilen in Darmstadt bis zu 46 Stadtteilen in Frankfurt am Main. Die Stadt Frankfurt am Main war sowohl die bevölkerungsreichste, als auch die flächenmäßig größte der in den Vergleich einbezogenen Großstädte. Hieraus resultierte die höchste Siedlungsdichte in Höhe von 2.890 Einwohnern je Quadratkilometer. Die Stadt Darmstadt wies mit 1.244 Einwohnern je Quadratkilometer eine mehr als doppelt so niedrige und damit die geringste Siedlungsdichte des Vergleichs auf. Obwohl die Stadt Offenbach am Main die kleinste Gemarkungsfläche und die geringste Zahl der Einwohner aufwies, verfügte sie mit 2.695 Einwohnern je Quadratkilometer über die zweithöchste Siedlungsdichte des Vergleichs.

Für die Großstädte des Vergleichs wurden als besondere Merkmale die Stellung der Stadt Wiesbaden als Landeshauptstadt sowie die Metropolfunktion der Stadt Frankfurt am Main festgestellt.

## Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung ist ein wichtiger Wachstumsindikator, der sich auf die Haushaltslage der Großstädte auswirkt. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Bevölkerungsentwicklung der Großstädte im Zeitraum von 2005 bis 2014:

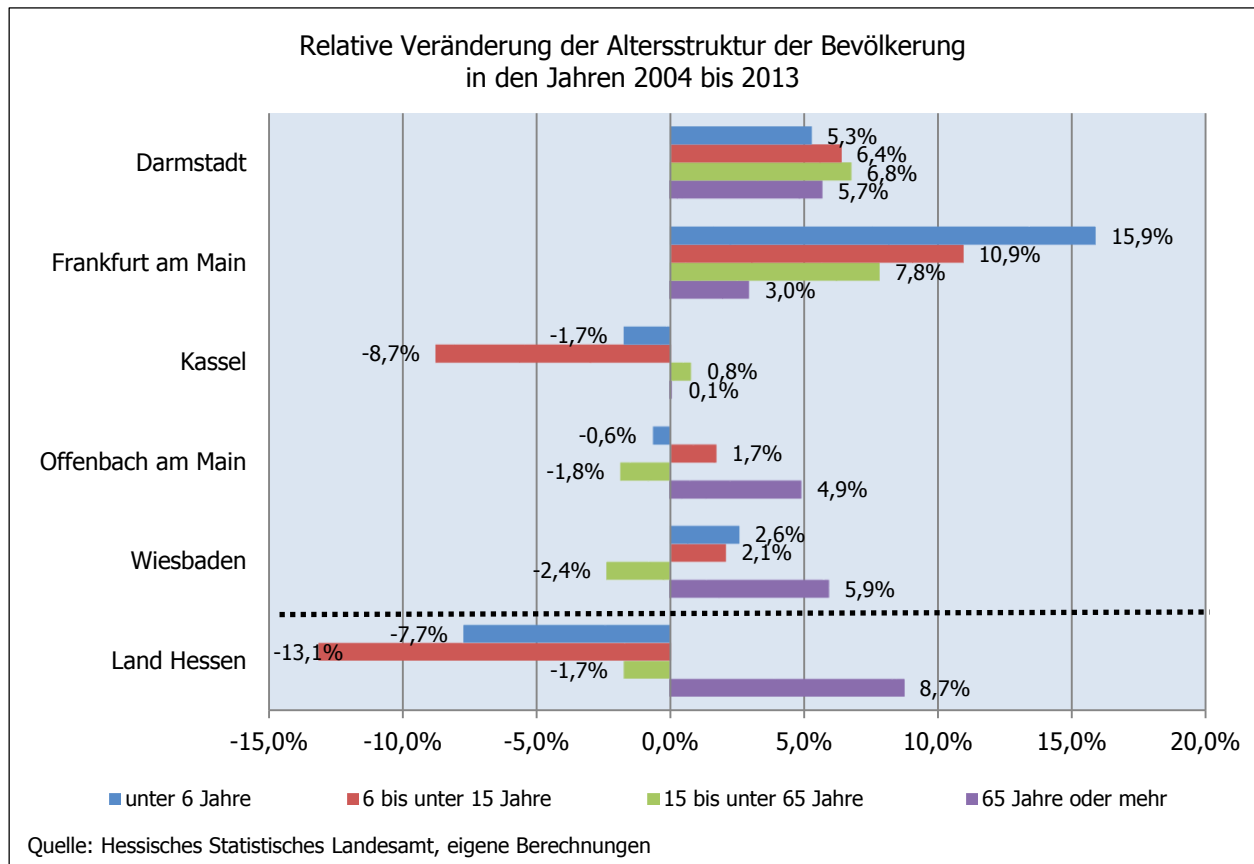
Bevölkerungsentwicklung der Großstädte in den Jahren 2005 bis 2014										
Jahr	Darmstadt		Frankfurt am Main		Kassel		Offenbach am Main		Wiesbaden	
	Absolut	Änderung	Absolut	Änderung	Absolut	Änderung	Absolut	Änderung	Absolut	Änderung
2005	140.562	484	651.899	5.010	194.427	-37	119.430	-97	274.611	535
2006	141.257	695	652.610	711	193.518	-909	117.564	-1.866	275.562	951
2007	142.191	934	659.021	6.411	193.803	285	118.245	681	275.849	287
2008	142.310	119	664.838	5.817	194.168	365	118.977	732	276.742	893
2009	143.332	1.022	671.927	7.089	194.774	606	118.770	-207	277.493	751
2010	144.402	1.070	679.664	7.737	195.530	756	120.435	1.665	275.976	-1.517
2011	149.052	4.650	691.518	11.854	196.526	996	122.705	2.270	278.919	2.943
2012	147.925	-1.127	687.775	-3.743	192.874	-3.652	116.945	-5.760	272.636	-6.283
2013	149.743	1.818	701.350	13.575	194.087	1.213	119.203	2.258	273.871	1.235
2014	151.879	2.136	717.624	16.274	194.747	660	120.988	1.785	275.116	1.245

Anmerkung: Die farblich hervorgehobenen Jahre 2012 bis 2014 basieren auf den Daten der Zensuserhebung. Sie stellen eine Korrektur des statistischen Verfahrens dar und lassen somit nur eine eingeschränkte Aussage im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung zu.  
Quelle: Hessische Gemeindestatistik, eigene Berechnungen

### Ansicht: Bevölkerungsentwicklung der Großstädte in den Jahren 2005 bis 2014

Die Städte Darmstadt und Frankfurt am Main hatten im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2014 mit 8 Prozent bzw. mit 10 Prozent vergleichsweise hohe Bevölkerungszuwächse, während in den Städten Kassel und Wiesbaden die Einwohnerzahlen nahezu konstant blieb. In der Stadt Offenbach am Main erhöhte sich Zahl der Einwohner um ein Prozent. Bedingt durch die Zensuserhebung veränderten sich die Bevölkerungsgrößen ab dem Jahr 2012 jedoch zum Teil erheblich. Für die Stadt Wiesbaden ergab sich zensusbedingt der größte Bevölkerungsrückgang (6.283 Einwohner). In den Städten Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden fiel das Bevölkerungswachstum bedingt durch die statistische Anpassung durch die Zensuserhebung im 10-Jahres-Vergleich gering aus (0,2 Prozent, 1,3 Prozent und 0,5 Prozent). Die Städte Darmstadt und Frankfurt am Main verzeichneten zwar teils erhebliche zensusbedingte Bevölkerungsrückgänge, wiesen im 10-Jahres-Vergleich aber trotzdem einen deutlichen Bevölkerungszuwachs auf. Eine niedrigere Einwohnerzahl wirkt sich in Bezug auf die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich direkt auf die Großstädte aus.

Der demografische Wandel stellt eine strukturelle und finanzielle Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen dar. Auf der einen Seite muss das Infrastrukturvermögen durch weniger Steuerzahler erhalten werden, auf der anderen Seite kann eine Anpassung der bestehenden Infrastruktur an einen stetigen Bevölkerungsrückgang nur langfristig erfolgen. Nachfolgende Ansicht zeigt die relative Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung der verglichenen Großstädte und zum Vergleich im Land Hessen im Zeitraum 2004 bis 2013:

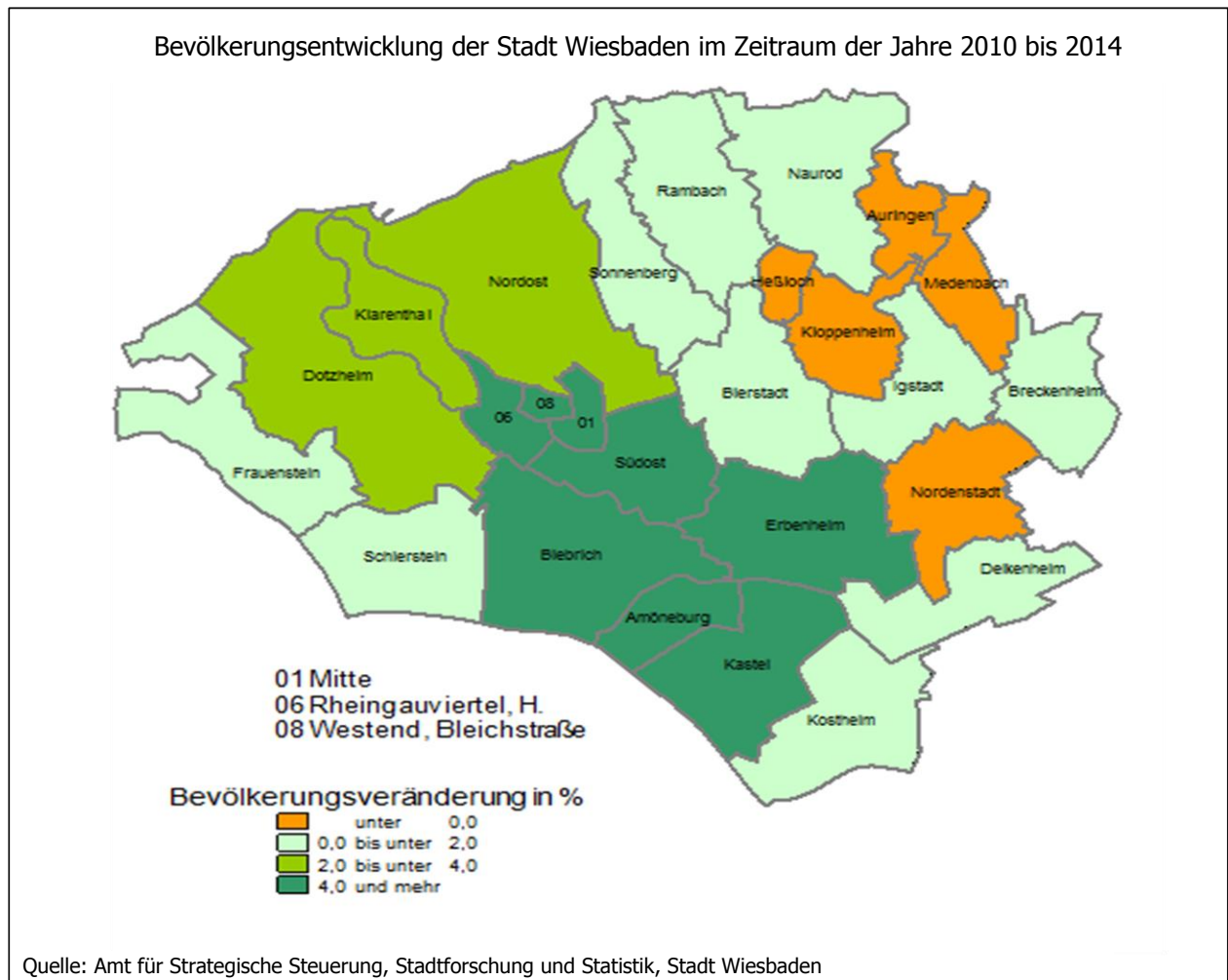


Ansicht: Relative Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung in den Jahren 2004 bis 2013

In der Stadt Wiesbaden nahm die Bevölkerung im Alter von 65 Jahren oder mehr im Verhältnis zu den Vergleichsstädten am deutlichsten zu (5,9 Prozent). Die Altersgruppe der 15- bis unter 65-Jährigen nahm hingegen am stärksten ab und lag damit über dem hessischen Landesdurchschnitt (2,4 Prozent). Mit einem Anstieg von 2,6 Prozent und 2,1 Prozent, veränderten sich die Bevölkerungsgruppen der unter 6-Jährigen und der 6- bis unter 15-Jährigen entgegen des hessischen Landestrends.

Auch die Städte Frankfurt am Main und Darmstadt konnten entgegen der Entwicklung in Kassel und des landesweiten Trends einen Bevölkerungszuwachs in der Altersgruppe der unter 6-Jährigen verzeichnen. Dabei wies die Stadt Kassel einen Bevölkerungsabgang von 8,7 Prozent auf, während die Stadt Frankfurt am Main einen Zuwachs von 15,9 Prozent verzeichnete. Die Stadt Frankfurt am Main wies damit eine nahezu dreimal so hohe Steigerung wie die Stadt Darmstadt auf, die auf den zweithöchsten Wert (5,3 Prozent) im Vergleich kommt. Auch in den Bevölkerungsgruppen der 6- bis unter 15-Jährigen und der 15- bis 65-Jährigen verzeichnete die Stadt Frankfurt am Main den größten Zuwachs der Vergleichsstädte (10,9 Prozent sowie 7,8 Prozent).





Ansicht: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Wiesbaden im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014

Fünf der 26 Stadtteile der Stadt Wiesbaden wiesen im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2014 einen relativen Bevölkerungsrückgang auf, während die übrigen 21 Stadtteile der Stadt Wiesbaden im Betrachtungszeitraum einen Zugang der Bevölkerung verzeichneten. Für acht Stadtteilen wurde ein Wachstum von mehr als 4 Prozent gemessen, in drei Stadtteilen erhöhte sich die Zahl der Einwohner zwischen 2 Prozent und 4 Prozent und zehn Stadtteile verzeichneten ein Wachstum von 0 Prozent bis 2 Prozent.

## Wirtschaft und Soziales

Die Großstädte wiesen unterschiedliche Sozialstrukturen innerhalb der Bevölkerung auf. Daraus ergaben sich für die Städte finanzielle und organisatorische Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung, die einen großen Einfluss sowohl auf die Ausgaben als auch die Einnahmen der Körperschaften haben. So deutet etwa ein hoher Beschäftigungsgrad auf eine geringere Zahl an Transferleistungen sowie höhere Steuereinnahmen hin. Um die Sozialstruktur der Großstädte einzuschätzen, werden im Folgenden ausgewählte wirtschaftliche und soziale Kennzahlen betrachtet. Die nachfolgende Ansicht zeigt zunächst ausgewählte wirtschaftliche Kennzahlen der Großstädte im Vergleich:

Wirtschaftliche Kennzahlen der Großstädte im Jahr 2013						
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Hessen
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (Stichtag 30. Juni)	92.710	514.794	101.710	43.466	124.127	2.291.732
Entwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von 2004 bis 2013	9,8%	11,0%	14,3%	-3,5%	3,8%	8,5%
Einpendlerquote <sup>1)</sup>	69,3%	65,3%	59,1%	70,1%	56,0%	14,4%
Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	8.451	43.053	9.355	6.155	16.079	305.113
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte je Betrieb	10,97	11,96	10,87	7,06	7,72	7,51

1) Die Einpendlerquote bezeichnet den Anteil der Einpendler an allen in einer Stadt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Stichtag für die Erhebung der Ein- und Auspendler in der Hessischen Landesstatistik war der 30. Juni 2013.  
 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

### Ansicht: Wirtschaftliche Kennzahlen der Großstädte 2013

Die Stadt Wiesbaden verzeichnete einen Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 3,8 Prozent, womit sie unter dem Mittelwert des Landes Hessen lag (8,5 Prozent).

Die Stadt Kassel wies im Prüfungszeitraum einen kontinuierlichen Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von insgesamt 14,3 Prozent auf. Damit lag die Stadt über dem hessischen Vergleichswert und verzeichnete den größten prozentualen Zuwachs der Großstädte des Vergleichs. Auch die Städte Darmstadt und Frankfurt am Main konnten jeweils einen überdurchschnittlichen Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten verzeichnen. Zu einer Verringerung (um 3,5 Prozent) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kam es in der Stadt Offenbach am Main.

Mit einer Einpendlerquote von 70,1 Prozent wies die Stadt Offenbach am Main den höchsten Wert des Vergleichs auf. Die Stadt Wiesbaden verzeichnete mit einer Einpendlerquote von 56 Prozent den niedrigsten Wert. Alle verglichenen Großstädte lagen deutlich über der hessischen Einpendlerquote von 14,4 Prozent, was auf hohe Arbeitsplatzdichte und die Einzugswirkung der Großstädte auf das Umland zurückzuführen war.

Mit 11,96 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Betrieb wies die Stadt Frankfurt am Main die höchste Zahl des Vergleichs auf. Dies deutet darauf hin, dass die Wirtschaftsstruktur in den Städten Frankfurt am Main, Darmstadt (10,97 Beschäftigte je Betrieb) und Kassel (10,87 Beschäftigte je Betrieb), von relativ großen Betrieben geprägt war. Die Städte Offenbach am Main und Wiesbaden hatten demnach mit 7,06 und 7,72 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vergleichsweise kleinere Betriebe.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die Wirtschaftsbereiche in den Großstädten verteilen:

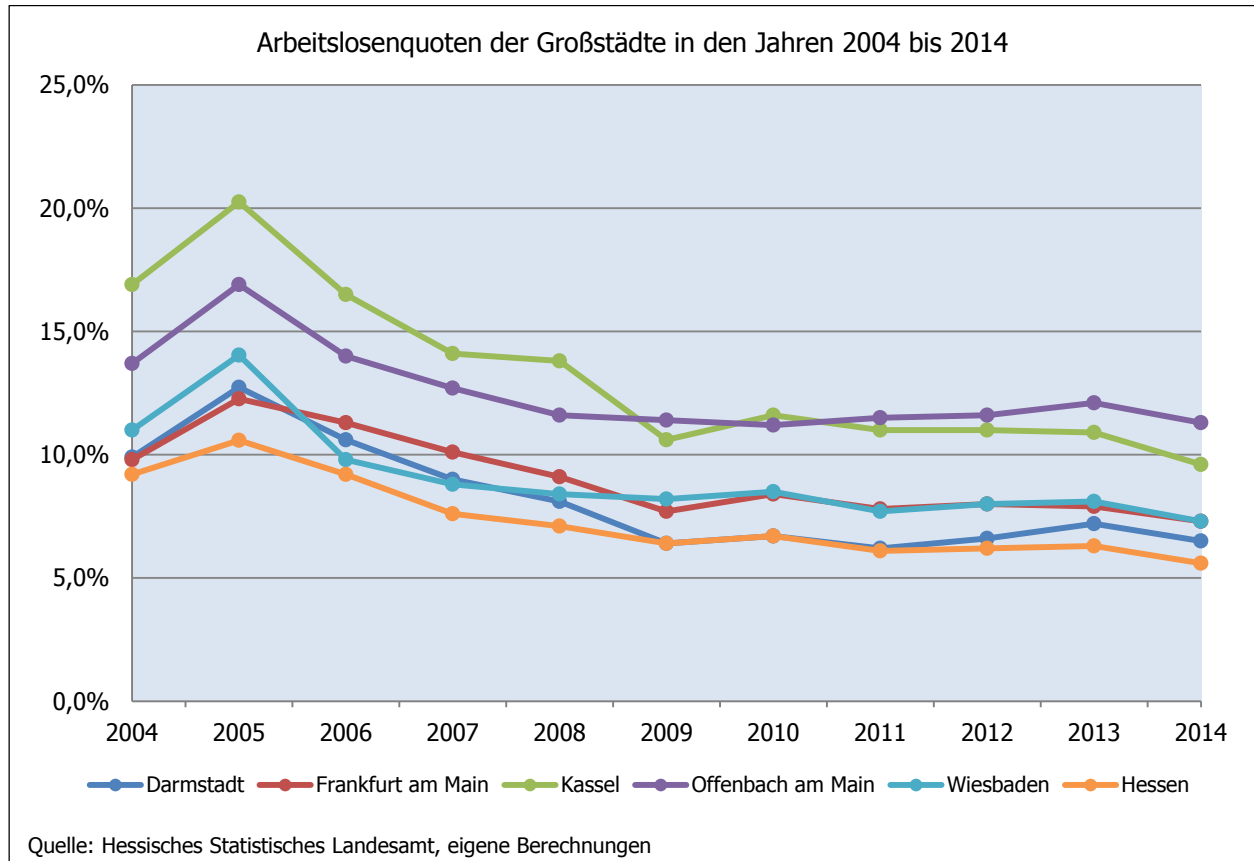
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Wirtschaftsabschnitt im Jahr 2012						
Wirtschaftsbereich	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Hessen
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	1,0%
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	15,5%	7,8%	12,9%	12,8%	9,7%	16,5%
Baugewerbe	2,4%	2,9%	3,5%	5,0%	3,9%	5,2%
Handel, Verkehr, Gastgewerbe, Information und Kommunikation	24,7%	30,9%	27,2%	24,9%	23,8%	27,7%
Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister, Grundstücks- u. Wohnungswesen	20,1%	34,9%	18,2%	26,8%	24,3%	20,8%
öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	37,2%	23,4%	38,1%	30,4%	38,0%	28,9%

Anmerkung: Die Zahlen für das Jahr 2013 erscheinen in der Hessischen Gemeindestatistik des 1. Halbjahres 2015. Sobald diese veröffentlicht wurden, wird diese Übersicht entsprechend aktualisiert.  
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

**Ansicht: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je Wirtschaftsabschnitt im Jahr 2012**

Die Wirtschaftsstruktur der Großstädte war von teilweise deutlichen Unterschieden in der Relevanz einzelner Wirtschaftsbereiche geprägt. Die Stadt Frankfurt am Main unterschied sich in ihrer Wirtschaftsstruktur deutlich von den anderen Städten des Vergleichs. Während in der Stadt Frankfurt am Main der Wirtschaftsbereich öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit lediglich die drittmeisten (23,4 Prozent) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hatte, war dieser Wirtschaftsbereich in den anderen Großstädten jeweils derjenige mit den meisten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Im Gegensatz dazu war der Wirtschaftsbereich Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister in der Stadt Frankfurt am Main deutlich ausgeprägter als in den anderen Großstädten. Mit 34,9 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, waren in diesem Wirtschaftsbereich die meisten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Stadt Frankfurt am Main beschäftigt. In der Stadt Darmstadt war darüber hinaus ein hoher Anteil der Beschäftigten im Wirtschaftsbereich Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe (15,5 Prozent) zu verzeichnen.

Zusätzlich zur Betrachtung der Wirtschaftsstruktur bietet eine Analyse der Arbeitslosenquoten einen wertvollen Indikator für die Einschätzung der Sozialstrukturen in den Großstädten. In der folgenden Ansicht werden die Arbeitslosenquoten der Großstädte und des Landes Hessen in den Jahren 2004 bis 2014 dargestellt:



Ansicht: Arbeitslosenquoten der Großstädte in den Jahren 2004 bis 2014

Die Stadt Wiesbaden verzeichnete im Jahr 2004 eine Arbeitslosenquote von 11 Prozent. Damit lag sie um 1,8 Prozentpunkte über dem Wert des hessischen Landesdurchschnitts. Bis zum Jahr 2014 reduzierte sich die Arbeitslosenquote der Stadt Wiesbaden um 3,7 Prozent auf 7,3 Prozent und lag damit um 1,7 Prozent über dem errechneten Durchschnitt des Landes Hessen. Somit deckte sich die Entwicklung der Arbeitslosenquote der Stadt Wiesbaden nahezu vollständig mit dem erhobenen Landestrend.

Die Stadt Kassel hatte im Jahr 2004 mit 16,9 Prozent die höchste Arbeitslosenquote im Vergleich. Bis zum Jahr 2014 reduzierte sich die Arbeitslosenquote auf 9,6 Prozent. Damit verringerte sich die Arbeitslosigkeit innerhalb des Vergleichs rings am stärksten. Im Vergleich zum Landesdurchschnitt (5,6 Prozent) war sie jedoch immer noch hoch. Die höchste Arbeitslosenquote des Vergleichs im Jahr 2014 (11,3 Prozent) sowie den geringsten Rückgang im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2014 (2,4 Prozent) wies die Stadt Offenbach am Main auf. Die niedrigste Arbeitslosenquote im Jahr 2014 verzeichnete die Stadt Darmstadt mit 6,5 Prozent. Die Arbeitslosenquoten der Städte Frankfurt am Main (7,3 Prozent) und Wiesbaden (7,3 Prozent) befanden sich im Jahr 2013 im Mittel des Vergleichs. Eine erhöhte Arbeitslosenquote im Vergleich zum Durchschnitt des Landes Hessen war in allen Großstädten des Vergleichs zu beobachten, was auf die generell höhere Arbeitslosigkeit in Ballungsräumen zurückzuführen ist.

**Anlage 2: Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungs-  
konzept 2014**

Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014				
Thematische Einordnung	Maßnahme	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2014	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2015	Umsetzungsstand Ende 2014
<b>Innere Verwaltung</b>				
Beschwerdemanagement	Aufnahmen und Bearbeitung von Anregungen der Bürgerschaft durch Bürgertelefon, Bürgerreferat und Dezernate und Fachämter/AR	-	-	unbekannt
Mieten	Einrichtung einer Projektgruppe zur Erarbeitung und Umsetzung von Optimierungen/AR	-	-	unbekannt
<b>Soziale Leistungen</b>				
Integration	Ausführung von Maßnahmen zur Optimierung der Integration/AR	-	-	teilweise umgesetzt
<b>Kinder-, Jugend- und Familienhilfe</b>				
Tageseinrichtungen für Kinder	Gebührenerhöhung für die Elternbeiträge sowie Einführung der Gebühren für die Betreuende Grundschule zum 01.01.2012/EE	-	-	Umgesetzt
<b>Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV</b>				
Straßenbau	Durchführung von Straßenzustandserfassungen zur verbesserten Beurteilung des Handlungsbedarfs/AR	-	-	teilweise umgesetzt
<b>Natur- und Landschaftspflege</b>				
Grünflächen-/Friedhofsflächenmanagement	Flächenbedarfsberechnung;  Kostenreduzierungen durch Optimierung von Arbeitsabläufen Sukzessiver Einsatz von neuen Medien, Arbeitsverfahren/AR  Ertragsverbesserungen durch Veränderung/Erweiterung der angebotenen Leistungen (neues Leistungsangebot)/EE	-	-	teilweise umgesetzt
<b>Allgemeine Finanzwirtschaft</b>				
Liquiditätsmanagement	Einschaltung von Finanzvermittlern im Vorfeld von Termingeldanlagen, um zu bestmöglichen Konditionen anlegen zu können/AR	-	-	unbekannt

Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014				
Thematische Einordnung	Maßnahme	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2014	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2015	Umsetzungsstand Ende 2014
Schuldenmanagement	Legung des Schwerpunktes auf Zinssicherung, Planbarkeit und Kalkulierbarkeit der Zinsausgaben sowie auf eine Verstetigung der Zinsbelastung/AR	-	-	unbekannt
produktübergreifend				
-	Beitrag kommunaler Gesellschaften zur Konsolidierung des kommunalen Haushalts - Zielsetzung seitens der Stadt an die Beteiligungen und Betriebe, keine Vorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen/EE/AR	-	-	nicht umgesetzt
-	Anpassung von Gebühren und Beiträgen Friedhofs- und Bestattungswesen, Hundesteuer, Kindertagesstätten/Betreuende Grundschule, Parkgebühren, Abwassergebühren, Abfallgebühren, Straßenreinigungsgebühren, Marktgebühren/EE	-	-	umgesetzt
Berichtswesen (CO und HMS)	Verbesserung des Berichtswesens/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Berichtswesen (IM)	Weiterentwicklung und Überarbeitung des Investitions- und Instandhaltungscontrolling (IM)/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Budgetierung (CO)	Steuerbarkeit der Budgets durch die einzelnen Dezernate, stellt direkte und zugeordnete Verantwortlichkeit her/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Budgetierung (IM)	Aussteuerung der unterschiedlichen Projekte und Strukturen im Sinne der grundsätzlichen Trennung der Budgets in investive (darlehensfinanzierbare) und konsumtive (aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert)/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Contracting	Planung von 2 Projekten zur Verbesserung des Energiemanagements/AR	-	-	unbekannt
Demografiemanagement	Aufnahme von Ergebnissen der Altersstrukturanalyse in ein Personalsteuerungskonzept, um der aufgezeigten Entwicklung wirkungsvoll begegnen zu können/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Papierlose Rechnungsprüfung	Umstellung des bestehenden Prozesses der Rechnungsprüfung, so dass alle erforderlichen Dokumente und Unterschriften revisionsicher in digitaler Form bei der Prüfung im System abrufbar sind/AR	-	-	umgesetzt
Implementierung von eAkten auf Basis von serviceorientierten Architekturen	Umsetzung von Organisations-/Prozessoptimierung (stadtweit und sektoral)/AR	-	-	teilweise umgesetzt

Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014				
Thematische Einordnung	Maßnahme	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2014	Erwarteter erstmaliger Konsolidierungsbeitrag ab 2015	Umsetzungsstand Ende 2014
Forderungsmanagement	Schließung eines Vertrags mit dem Inkassounternehmen Creditreform Wiesbaden Hoffmann & Nikbakht KG zur Realisierung niedergeschlagener Forderungen/EE	-	-	teilweise umgesetzt
Neuorganisation des Fuhrparkmanagements	Konsequenterer Orientierung der Aufgabenorganisation des Fuhrparks am Erfolgskonzept „Dezentrale Ressourcenverantwortung“. Wirtschaftlichkeit umweltbewusster Umgang mit Dienstfahrzeugen als wichtige Ziele/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Gesundheitsmanagement	Analyse und Bewertung der Maßnahmen des Integrierten Gesundheitsmanagements einschließlich der Fehlzeitenstruktur/AR	-	-	unbekannt
Ideenmanagement / Zukunftslabor	Einrichtung des IT-Zukunftslabor: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können Vorschläge machen, wie ihr Arbeitsgebiet mit Mitteln der Informationstechnologie effizienter und wirtschaftlicher gestaltet werden könnte/AR	-	-	umgesetzt
Intelligent sparen	Sparen durch kontinuierliches Überprüfen und Verbessern der Budgetierungsleitlinien/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Kosten- und Leistungsrechnung	Laufende Verwendung der Kosten- und Leistungsrechnung zur Ermittlung der Betriebsergebnisse/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Personalkostencontrolling	Einrichtung einer Steuerungsgruppe, die in monatlichen Sitzungen über Wiederbesetzungen von Stellen entscheidet/AR	-	-	unbekannt
Produktivitätssteigerung	Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsunterstützung/-optimierung, Standortplanung zur Schnittstellenminimierung, MA-Fortbildung/-qualifizierung/AR	-	-	teilweise umgesetzt
Projektcontrolling	Vor Beginn eines Projektes wird ein genauer Projektauftrag formuliert und eine Zeit- und Kostenplanung erstellt/AR	-	-	teilweise umgesetzt
<b>Summen</b>		-	-	

Legende:

EE: Ertragssteigerung  
AR: Aufwandsreduktion

Erläuterung zu den ausgewiesenen Konsolidierungsbeiträgen: Die dargestellten Konsolidierungsbeiträge fallen in dem jeweils zugewiesenen Jahr erstmals an. Konsolidierungsmaßnahmen, die in den betrachteten Jahren nicht erstmalig zu erwarten sind und dadurch in den Jahren 2014 und 2015 zu keiner Ergebnisverbesserung führen, werden in dieser Analyse nicht dargestellt.

Quelle: Haushaltssicherungskonzept 2014, Schutzschirmvertrag, eigene Erhebungen

Ansicht: Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssicherungskonzept 2014



**Anlage 3: Zuordnung der betrachteten Kostenstellen der Stadt Wiesbaden zu den Aufgabenbereichen**

Zuordnung der Aufgabenbereiche der Stadt Wiesbaden zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2014		
Verwaltungssteuerung und -service		
Finanzmanagement und Rechnungswesen <sup>1)</sup>	Service Gesamtverwaltung <sup>1)</sup>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 Kämmerei</li> <li>• 21 Finanzbuchhaltung</li> <li>• 21 Kommunale Zahlungsberatung</li> <li>• 21 Steuerveranlagung</li> <li>• 21 Vollstreckung</li> <li>• 21 Zentrale Dienste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 Druckerei</li> <li>• 10 Poststelle</li> <li>• 10 Service Rathaus</li> <li>• 10 stadtweite Dienstleistungen</li> <li>• 63 Aktenkammer</li> <li>• 80 Abteilung Beschaffung</li> <li>• 80 Abteilung Vergabe</li> </ul>	
Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit <sup>1)</sup>	Organisation	Personaldienste/-management <sup>1)</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 Frauenreferat</li> <li>• 10 Ortsverwaltung Kastel/Kostheim</li> <li>• 10 Ortsverwaltungen Nord</li> <li>• 10 Ortsverwaltungen Ost</li> <li>• 10 Ortsverwaltungen West</li> <li>• 10 Protokoll und kommunale Auslandsbeziehungen</li> <li>• 10 Zentrale Dienste</li> <li>• 10 zentrale Dienstleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 Organisation und Amtssteuerungsunterstützung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 Nachwuchskräfte</li> <li>• 11 Personalbetreuung</li> <li>• 11 Personalentwicklung Aus- und Fortbildung</li> <li>• 11 Personalwirtschaft</li> <li>• 11 Sicherheitstechnischer Dienst</li> <li>• 11 Sozialstellen</li> </ul>
Rechts- und Versicherungsangelegenheiten	Rechnungsprüfung	Personalrat
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 Rechtsamt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 BgA Revision im Konzern LHW</li> <li>• 14 Revision</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 90 Personalräte</li> <li>• 90 Personalrat Stadtverwaltung</li> </ul>
Magistrat	Stadtverordnetenversammlung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01 Dezernatsbüro I</li> <li>• 02 Dezernatsbüro II</li> <li>• 03 Dezernatsbüro III</li> <li>• 04 Dezernatsbüro IV</li> <li>• 05 Dezernatsbüro V (alt VIII)</li> <li>• 06 Dezernatsbüro VI</li> <li>• 07 Dezernatsbüro VII</li> <li>• 10 Magistrat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 Amt der Stadtverordnetenversammlung</li> </ul>	

Statistik und Wahlen		
<ul style="list-style-type: none"> <li>12 Zentrale Dienste und Wahlen</li> </ul>		
Ordnungsangelegenheiten		
Allgemeine Sicherheit und Ordnung	Kfz-Zulassungen	Einwohnerservice, Personenservice, Personenservice und Meldeangelegenheiten
<ul style="list-style-type: none"> <li>31 Gewerbeswesen und Veranstaltungen</li> <li>31 Öffentliche Ordnung</li> <li>31 Ordnungs- und Sicherheitsdienst</li> <li>39 Außendienst</li> <li>39 Zentrale Dienste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>34 Fahrerlaubnis- und Zulassungsbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>34 Einwohnerwesen und Bürgerservice, Wahlen</li> <li>34 Standesamt</li> <li>34 Zentrale Dienste</li> </ul>
Aufenthalt von Ausländern		Verkehrsüberwachung
<ul style="list-style-type: none"> <li>33 Ausländerbehörde</li> <li>33 Integrationsabteilung</li> <li>33 Zentrale Dienste</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>31 Stadtpolizei, Sicherheit und Sauberkeit</li> </ul>
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen		
Vermessungswesen/Geobasisdaten- und Geoinformation	Stadt- und Landschaftsplanung	
<ul style="list-style-type: none"> <li>66 05 Vermessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>31 Straßenverkehrsbehörde</li> <li>61 01 Zentrale Dienste</li> <li>61 02 Stadtentwicklung</li> <li>61 03 Städtebau</li> <li>66 Zentrale Dienste</li> </ul>	
<p>1) In diesen Aufgabenbereichen wurden insbesondere noch dezentrale Bereiche hinzugerechnet. Die Nennung dieser Kostenstellen ist nicht aussagekräftig und wird aufgrund dessen hier vernachlässigt.  Quelle: Stellenübersicht, eigene Erhebungen</p>		

Ansicht: Zuordnung der Aufgabenbereiche der Stadt Wiesbaden zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2014

**Anlage 4: Verteilung der VZÄ auf die Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Inneren Verwaltung zum 30. Juni 2014**

Verteilung der VZÄ auf die Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Inneren Verwaltung zum 30. Juni 2014					
Aufgabenbereiche	Personal der Städte in VZÄ				
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Verwaltungssteuerung und -service					
Stadtverordnetenversammlung	3,10	22,37	6,50	3,50	6,26
Finanzmanagement und Rechnungswesen	88,42	413,35	94,62	62,82	153,05
Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters, Hauptabteilung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	17,04	86,04	23,04	13,83	67,63
Informations- und Kommunikationstechnik	39,37	390,30	38,46	24,64	32,11
Magistrat	24,76	113,69	15,45	15,00	58,74
Organisation	7,08	14,67	7,67	4,40	6,71
Personaldienste/-management	56,65	316,68	42,60	23,37	97,96
Personalrat	10,34	33,99	5,82	7,00	16,98
Rechnungsprüfung	12,84	52,08	13,72	8,41	18,46
Rechts- und Versicherungsangelegenheiten	9,28	51,43	12,57	8,45	18,33
Service Gesamtverwaltung	15,29	161,77	39,03	18,43	82,28
Statistik und Wahlen					
Statistik	3,79	16,76	2,33	2,40	8,41
Wahlen	2,65	12,35	1,48	1,60	0,27
Ordnungsangelegenheiten					
Allgemeine Sicherheit und Ordnung	61,15	354,83	40,11	61,35	151,27
Verkehrsüberwachung	20,36	103,16	55,73	9,46	23,00
Einwohnerservice, Personenstandswesen und Meldeangelegenheiten	38,67	195,48	47,21	35,38	64,75
Aufenthalt von Ausländern	29,99	138,88	15,42	25,57	49,72
Kfz-Zulassungen	12,83	57,05	14,91	17,92	21,03

Verteilung der VZÄ auf die Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Inneren Verwaltung zum 30. Juni 2014					
Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen					
Vermessungswesen/Geo-basisdaten- und Geoinformation	20,33	80,89	35,69	14,25	39,79
Stadt- und Landschaftsplanung	25,64	88,65	22,74	12,42	35,56
Innere Verwaltung gesamt	499,59	2.704,40	535,09	370,19	952,31
Einwohner je VZÄ	300,84	262,31	362,35	322,95	287,87
VZÄ je 1.000 Einwohner	3,32	3,81	2,76	3,10	3,47
Quelle: Stellenübersicht, Personalberechnung, eigene Berechnungen					

Ansicht: Verteilung der VZÄ auf die Aufgabenbereiche in den finanzstatistischen Produktgruppen der Inneren Verwaltung zum 30. Juni 2014