Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.04.02

104. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte" nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Schlussbericht für die Stadt Langen

11. Oktober 2006

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt • Telefon: 06151/381-257 • Telefax: 06151/381-255 • www.rechnungshof-hessen.de • E-mail: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

104. Vergleichende Prüfung

Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte

nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht

für die

Stadt Langen

11. Oktober 2006

steria mummert consulting

104. Vergleichende Prüfung

Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht
für die
Stadt Langen

Datum:
11. Oktober 2006

Kommentar:

Ansprechpartner:
Peter Hempel

Telefon:
+49 172 44 78 276

Fax:
+49 40 227 03 34 54

E-Mail:
peter.hempel@steria-mummert.de

Standort:
Steria Mummert Consulting AG
Hans-Henny-Jahnn-Weg 29
D-22085 Hamburg

© Steria Mummert Consulting AG

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammengefasste Prüfungsergebnisse	9
1.1	Geprüftes Risiko	9
1.2	Sparpotenziale	9
1.3	Rückstände	9
1.4	Rechtliche Feststellungen	10
1.4.1	Einräumung Unterrichtungs- und Prüfungsrechte	10
1.4.2	Vergabeverfahren	10
1.4.3	Haushaltsplanung	11
1.4.4	Korruptionsvermeidung	11
1.5	Fachliche Feststellungen	12
1.5.1	Mittelfristige Finanzplanung	12
1.5.2	Einführung der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung	12
1.5.3	Hebesätze	13
1.6	Wirtschaftliche Feststellungen	14
1.6.1	Straßenunterhaltung	14
1.6.2	Hochbauunterhaltung	14
1.6.3	Schulden und Zinsbelastung	15
1.6.4	Wirtschaftlichkeit in den Standesämtern, Bürgerbüros und Ordnungsämtern	16
1.6.5	Personaleinsatz in der Stadtplanung, den Hochbau- und Tiefbauämtern	16
1.6.6	Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung	16
1.7	Beschluss über die Jahresrechnung	17
1.8	Auftrag und Prüfungsverlauf	18
1.9	Zusammenfassender Bericht	20
2	Prüfungsergebnisse	21
2.1	Grundlagen	21
2.1.1	Datenbasis, Prüfungszeitraum und Vergleichsmethodik	21
2.1.2	Kennzahlenprüfung	23
2.2	Zusammenfassendes Bewertungsprofil	26
2.2.1	Balanced Scorecard	26
2.2.2	Gesamtüberblick Gemeindeentwicklung	30
2.2.3	Statistisches Profil	35
2.2.4	Ortsteile	36
2.3	Finanzen	38
2.3.1	Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte	38
2.3.1.1	Höhe und Struktur der Einnahmen der Verwaltungshaushalte	38
2.3.1.2	Höhe und Struktur der Ausgaben der Verwaltungshaushalte	42
2.3.1.3	Realsteueraufbringungs- und Steuereinnahmekraft	48
2.3.1.4	Realsteuerhebesätze	52
2.3.1.5	Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel	55
2.3.2	Haushaltsstabilität / Vermögenssicherung	58

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2.1	Haushaltsergebnis	58
2.3.2.2	Hochbau- und Straßenunterhaltung	65
2.3.2.3	Rücklagenbestand	71
2.3.2.4	Schuldenstand und Zinsausgabenbelastung	73
2.3.2.5	Haushaltsausgabereste	77
2.4	Prozesse	79
2.4.1	Vergleich der Aufgabenwahrnehmung	79
2.4.1.1	Personalausgaben	80
2.4.1.2	Gemeindeorgane	82
2.4.1.3	Personenstandswesen	85
2.4.1.4	Bürgerbüro	88
2.4.1.5	Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung)	92
2.4.1.6	Verkehrsüberwachung	95
2.4.1.7	Einrichtungen der gesamten Verwaltung	97
2.4.1.8	Bäderbetrieb	105
2.4.1.9	Stadtplanung	107
2.4.1.10	Hochbau- und Tiefbauämter	110
2.4.1.11	Betriebliche Einrichtungen	116
2.4.1.12	Trinkwasserversorgung / Abwasserentsorgung	121
2.4.2	Rechtmäßigkeit der Vergabeverfahren	122
2.4.3	Einsatz der Informationstechnik	125
2.4.4	Mittelfristige Finanzplanung	127
2.4.4.1	Planung einzelner Einnahmepositionen	129
2.4.4.2	Planung der Personalausgaben	131
2.4.4.3	Planung des Saldos des Verwaltungshaushalts	133
2.4.5	Haushaltsplanung	135
2.4.6	Stand der Vorbereitungen auf das neue Gemeindehaushaltsrecht	137
2.4.7	Korruptionsvermeidung	140
2.4.8	Sponsoring	143
2.4.9	Wirtschaftliche Betätigung	145
2.4.9.1	Rechtliche Verhältnisse	145
2.4.9.2	Wirtschaftliche Verhältnisse	146
2.4.9.3	Bewertung des Beteiligungsmanagements	154
2.4.9.4	Bürgschaften	156
2.5	Bürgerorientierung	158
2.5.1	Kultur, Sport, Jugend und Senioren	158
2.5.1.1	Infrastruktur für Kultur, Sport, Jugend und Senioren	159
2.5.1.2	Sparpotenziale aus der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung	173
2.5.1.3	Märkte	177
2.5.2	Aus der Sicht der Modellfamilie: Feststellungen zur Entgelt- / Gebührenhöhe	179
2.5.3	E-Government	183
2.6	Zukunftsausrichtung	186
2.6.1	Zukunftgerichtete „strategische“ Planung	186
2.6.2	Investitionsverhalten und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Bauinvestitionen	189
2.6.3	Standortsicherung für Unternehmen in der Gemeinde	194
2.6.4	Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen	198
2.7	Haushaltskonsolidierung	200
2.8	Nachschau	202

© Steria Mummert Consulting AG

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Balanced Scorecard, Datenherkunft	28
Abbildung 2:	Balanced Scorecard für die Stadt Langen	29
Abbildung 3:	Zuordnung der Vergleichsstädte zu Oberzentren	31
Abbildung 4:	Entwicklungsdynamik der Vergleichsstädte 1999 - 2003	32
Abbildung 5:	Anteil des Pendlersaldos an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2003	34
Abbildung 6:	Profil Langen	35
Abbildung 7:	Anzahl der Ortsteile einschließlich Kernstadt	37
Abbildung 8:	Einnahmen des Verwaltungshaushalts 2000-2004	38
Abbildung 9:	Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts pro Einwohner 2004	40
Abbildung 10:	Verteilung der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts auf die Einnahmearten 2004	41
Abbildung 11:	Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2000-2004	42
Abbildung 12:	Personalausgaben und Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände pro Einwohner 2004	44
Abbildung 13:	Entwicklung der Ausgaben für Personal	45
Abbildung 14:	Zahl der tatsächlich besetzten Stellen der allgemeinen Verwaltung am 30.06. in VZÄ	47
Abbildung 15:	Realsteueraufbringungskraft und Ist-Realsteueraufkommen pro Einwohner 2004	49
Abbildung 16:	Steuereinnahmekraft und Ist-Steueraufkommen pro Einwohner 2004	51
Abbildung 17:	Realsteuerhebesätze im Haushaltsjahr 2004	53
Abbildung 18:	Potenzial Hebesatzerhöhung 2004	54
Abbildung 19:	Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel pro Einwohner 2004	56
Abbildung 20:	Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner 2000 - 2004	57
Abbildung 21:	Entwicklung des Kameralen Haushaltsergebnisses	58
Abbildung 22:	Entwicklung des Normierten Haushaltsergebnisses	60
Abbildung 23:	Normiertes Haushaltsergebnis 2000 – 2004; Minimum- und Maximumwerte	61

© Steria Mummert Consulting AG

Abbildung 24:	Normiertes Haushaltsergebnis 2000 - 2004	62
Abbildung 25:	Mittleres Normiertes Haushaltsergebnis (Überschuss / Defizit) 2000 – 2004 in Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel	63
Abbildung 26:	Anteil der durchschnittlichen Ausgaben 2002 bis 2004 für Hochbauunterhaltung am Neuwert der Gebäude 2004	67
Abbildung 27:	Durchschnittliche Ausgaben für die Straßenunterhaltung pro km in den Jahren 2002 bis 2004	70
Abbildung 28:	Bestand der allgemeinen Rücklage im Verhältnis zur Mindestrücklage 2004	72
Abbildung 29:	Verschuldung der Städte pro Einwohner 2004	74
Abbildung 30:	Anteil der Zinsausgaben an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2004	76
Abbildung 31:	Anteil der durchschnittlichen Übertragungen 2002 - 2004 an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts	78
Abbildung 32:	Jährliche durchschnittliche Kosten des Arbeitsplatzes 2004	80
Abbildung 33:	Stellen des Sitzungsdienstes pro 1.000 Einwohner 2004	84
Abbildung 34:	Stellen pro 100 Falläquivalenten im Personenstandswesen 2004	87
Abbildung 35:	Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen 2004	91
Abbildung 36:	Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen 2004	94
Abbildung 37:	Stellen Verkehrsüberwachung pro 10.000 Euro Einnahmen 2004	96
Abbildung 38:	Telefonkonditionen 2004	98
Abbildung 39:	Gesamtkosten für die Verbindungen ins Festnetz im Jahr 2004	99
Abbildung 40:	Anzahl der Bediensteten pro Fahrzeug in der Allgemeinen Verwaltung 2004	101
Abbildung 41:	Durchschnittliche Jahreskilometerleistung aller Fahrzeuge in der allgemeinen Verwaltung 2004	102
Abbildung 42:	Reinigungsfläche in Verwaltungsgebäuden pro Beamten- und Angestelltenstelle 2004 ohne Kita-Personal	104
Abbildung 43:	Zuschussbedarf für Bäder gesamt 2004	106
Abbildung 44:	Interne und „externe“ Stellen in der Stadtplanung pro 1.000 Einwohner 2004	109
Abbildung 45:	Anteil des Honoraraufwands an den Bauausgaben im Hochbau (Durchschnitt 2002 – 2004)	113
Abbildung 46:	Anteil der Honoraraufwands an den Bauausgaben im Tiefbau (Durchschnitt 2002 – 2004)	115

© Steria Mummert Consulting AG

Abbildung 47:	Personalaufwand im Bereich betriebliche Einrichtungen 2004	117
Abbildung 48:	Kalkulatorische Kosten des Fahrzeugparks der betrieblichen Einrichtungen pro 1.000 Einwohner 2004	120
Abbildung 49:	Einnahmen aus Gewerbesteuer im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen	129
Abbildung 50:	Einnahmen aus Einkommenssteuer im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen	130
Abbildung 51:	Ausgaben für Personal im Vergleich zu Jahresrechnungen 1998-2007	132
Abbildung 52:	Haushaltsergebnis des Verwaltungshaushalts im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen	134
Abbildung 53:	Vorlage der Haushaltssatzung nach dem 30.11.2003	136
Abbildung 54	Maßgebliche und beherrschte direkte Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Langen	146
Abbildung 55	Durchschnittliche Gesamtkapital- und Umsatzrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und Eigenbetriebe (in Prozent pro Jahr im Durchschnitt 2002, 2003 und 2004)	149
Abbildung 56	Durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und Eigenbetriebe (in Prozent pro Jahr im Durchschnitt 2002, 2003 und 2004)	151
Abbildung 57	Anteiliges und summarisches Jahresergebnis der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe pro Einwohner	153
Abbildung 58	Übernommene Bürgschaften aller direkten Beteiligungen pro Einwohner 2004	157
Abbildung 59	Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Kultur / Bildung	160
Abbildung 60	Veranstaltungen mit Eintrittsentgelten 2004	163
Abbildung 61	Sportanlagen und Schulsportanlagen in den Städten 2004	165
Abbildung 62	Sportanlagen (ohne Schulsportanlagen) in den Städten 2004	166
Abbildung 63	Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Jugend	168
Abbildung 64	Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Soziales / Wohlfahrtspflege	169
Abbildung 65	Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Senioren	170
Abbildung 66	Gebäude im Besitz der Stadt am 31.12.2004: Kultur / Bildung und Soziales / Senioren / Jugend	171
Abbildung 67	Gebäude im Besitz der Stadt am 31. Dezember 2004	172

© Steria Mummert Consulting AG

Abbildung 68	Zuschussbedarf für Kultur, Sport, Jugend und Senioren pro 1.000 Einwohner 2004	175
Abbildung 69	Einnahmen aus Märkten pro 1.000 Einwohner 2004	178
Abbildung 70	Jährliche Ausgaben der Modellfamilie für Gebühren im Jahr 2004	181
Abbildung 71	Kriterienraster für die Bewertung des E-Government	183
Abbildung 72	E-Government – Ausbaugrad in den Städten im Jahr 2004	184
Abbildung 73	Anteil der Bauinvestitionen und gewährte Darlehen/Zuschüsse (Mittelwert 2002 – 2004) an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2004	190
Abbildung 74:	Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen bei Hochbaumaßnahmen in den Jahren 2002 bis 2004	192
Abbildung 75	Reserveflächen für Gewerbenutzung 2004	196
Abbildung 76	Kriterienraster für die Bewertung der Nachhaltigkeit im Umgang mit natürlichen Ressourcen	198

© Steria Mummert Consulting AG

1 Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

1.1 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko informiert über die durch die Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Es weist auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben hin, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. In einer Haushaltsstrukturprüfung wird mit verschiedenen Schwerpunkten der gesamte Haushalt geprüft. Daher wurden die Ausgaben des Verwaltungshaushaltes des letzten zu prüfenden Jahres zugrunde gelegt.

Das geprüfte Risiko der Stadt Langen, gemessen am Ausgabevolumen des Verwaltungshaushaltes 2004, belief sich auf insgesamt 62.154.629 Euro.

1.2 Sparpotenziale

Eine vergleichende Haushaltsstrukturprüfung liefert zuverlässige Hinweise auf Konsolidierungsmöglichkeiten, ohne dass Feinuntersuchungen einzelner Prüffelder notwendig sind. Die Ergebnisse geben Hinweise für positive und negative Abweichungen zwischen den am Vergleich beteiligten Städten. Ob und in welchem Umfang Sparpotenziale ausgeschöpft werden, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens in den Städten.

Die Sparpotenziale setzen sich zusammen aus Einnahmeverbesserungen durch Hebesatzerhöhungen, Prozessoptimierungen und Reduzierungen von Leistungen, die für die Bürger bereitgestellt werden. Für alle Städte wurde in Summe ein Sparpotenzial von 58,9 Millionen Euro ermittelt.

Aus dem Vergleich wurden für die Stadt Langen Sparpotenziale in Höhe von 2,3 Millionen Euro ermittelt.

1.3 Rückstände

Rückstände wurden im Rahmen dieser auf die Haushaltsstruktur der Städte ausgerichteten Prüfung nicht festgestellt.

© Steria Mummert Consulting AG

1.4 Rechtliche Feststellungen

1.4.1 Einräumung Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.9.3 zu finden.

Von 22 geprüften Städten hatten 16 Städte[1] die Anforderungen nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO[2] noch nicht umgesetzt, dass der Überörtlichen Prüfung die Unterrichtungs- und Prüfungsrechte nach § 54 HGrG bei den Beteiligungen eingeräumt werden.

Die Stadt Langen war dieser Verpflichtung nachgekommen und hatte diese Prüfungsrechte dort in den Satzungen und Gesellschaftsverträgen der Beteiligungen verankern lassen.

1.4.2 Vergabeverfahren

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.2 zu finden.

Alle Städte hielten die formalen Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ein. Ein nachahmenswertes Praxisbeispiel der Dokumentation der Projektvergabe fanden wir in Heppenheim (Bergstraße) vor.

Es war auffällig, dass elf Städte[3] die Unterhaltsreinigung (ohne Glasreinigung) vollständig oder überwiegend mit eigenen Kräften durchführten. Damit verzichteten die Städte auf Sparpotenziale. Nach den Ergebnissen der 91. Vergleichenden Prüfungen „Konsolidierung der Großstädte“ waren die Kosten der Fremdreinigung durchschnittlich um 45 Prozent geringer als bei der Eigenreinigung.

Von 19 Städten, die Reinigungsleistungen extern vergaben, verlängerten sieben Städte[4] die Verträge ohne erneute Ausschreibung. Als Argument wurde dafür angeführt, dass die Auftragnehmer eine qualitativ gute Leistung erbringen. Darüber hinaus wäre eine Neuausschreibung durch die notwendige Erhebung der Flächendaten eine umfangreiche Aufgabe.

---

[1] Bad Vilbel, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Viernheim.

[2] § 123 Unterrichtungs- und Prüfungsrechte (1) Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Absatz 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang, so hat sie (…) 2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. (…)

[3] Baunatal, Butzbach, Dillenburg. Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Pfungstadt, Rodgau und Taunusstein.

[4] Bad Vilbel, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus) und Rodgau.

© Steria Mummert Consulting AG

Nachahmenswerte Praxisbeispiele stellten wir in den Städten Dietzenbach und Neu-Isenburg fest, die für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und die Bewertung der Angebote externe Experten hinzuzogen. Mit diesem Vorgehen sonderten die Städte Angebote aus, die aufgrund zu gering bemessener Reinigungszeiten qualitativ unbefriedigende Reinigungsergebnisse erwarten ließen.

Die Stadt Langen hielt die formalen Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ein. Die Reinigungsleistungen wurden ohne erneute Ausschreibung verlängert.

1.4.3 Haushaltsplanung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.5 zu finden.

Alle Städte kamen § 97 Absatz 4 Satz 2 HGO nicht nach, wonach die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden soll. Die Städte Dillenburg, Idstein, Langen und Oberursel (Taunus) zeigen jedoch, dass mit durchschnittlich 16 Tagen späterer Einreichung eine frühere Vorlage der Haushaltssatzung möglich ist als dies in den übrigen Städten praktiziert wird (durchschnittlich 95 Tage später).

Die Stadt Langen legte die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde 15 Kalendertage nach dem 30. November 2003 vor.

1.4.4 Korruptionsvermeidung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.7 zu finden.

Alle Städte hatten eigene Dokumente mit Dienstanweisungen zum Vergabeverfahren. Wir stellten fest, dass diese Grundanforderung des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998 [5] von den Städten erfüllt wurde.

In 21 von 22 Vergleichsstädten[6] hatten die Mitarbeiter mindestens bei der Einstellung schriftlich beurkundet, dass die Annahme von geldwerten Leistungen unzulässig und mit personal- und strafrechtlichen Konsequenzen verbunden ist.

Von 22 Vergleichsstädten hatten 19[7] interne Dokumente mit Dienstanweisungen zur Korruptionsvermeidung.

---

[5] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998, veröffentlicht im Staatsanzeiger 20/1998, Seite 1432, geändert durch den Erlass vom 22. Dezember 1998, Staatsanzeiger 3/1999, Seite 190.

[6] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstrasse), Hofheim am Taunus, Kelkheim, Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein und Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

1.5 Fachliche Feststellungen

Die Prüfungsmethodik wird im jeweiligen Prüfkapitel erläutert.

1.5.1 Mittelfristige Finanzplanung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.4 zu finden.

Die Planungen der Gewerbesteuereinnahmen wurden in der Stadt Langen vorsichtig vorgenommen. Die Planungen der Einkommenssteuereinnahmen gingen von Steigerungsraten von durchschnittlich zwölf Prozent über einen Finanzplanungszeitraum von fünf Jahren aus. Die Planwerte nahmen den rückläufigen Trend, der aus den Jahresrechnungen erkennbar war, nicht auf. Die Planung des Jahres 2004 ging entgegen einer stagnierenden Tendenz von einer erhöhten Steigerungsrate aus. Die Planungen der Ausgaben für Personal orientierten sich in den Jahren 2000 bis 2003 an den mit rund zehn Prozent starken Zuwächsen der vorangegangenen Jahre. Die Planungen des Jahres 2003 lagen über dem Trend der Jahresrechnungen, die des Jahres 2004 nahm den Trend wieder auf.

Die Planungen der Jahre 2003 bis 2005 gingen für den Verwaltungshauhalt von steigenden Defiziten aus. Die Ergebnisse der Jahresrechnungen ließen einen solchen Verlauf nicht nachvollziehen.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen plant die Beträge für den Einkommensteueranteil aufgrund der Ergebnisse des AK Steuerschätzung bzw. der darauf beruhenden Orientierungsdaten des Landes Hessen gemäß § 24 Absatz 3 GemHVO. Damit stehen von Fachgremien ermittelte Zukunftswerte zur Verfügung und es ist nicht nachvollziehbar, warum der Prüfungsbericht kritisiert, dass Vergangenheitswerte nicht verwendet wurden. Die jährliche Höhe des Einkommensteueranteils bemisst sich zudem nach dem Aufkommen im Land Hessen und nicht nach dem der jeweiligen Gemeinde, dieses fließt lediglich alle 3 Jahre in die zur Verteilung notwendige Schlüsselzahl ein. Die Anmerkung ist daher zurückzuweisen.“

1.5.2 Einführung der Haushaltswirtschaft mit doppelter Buchführung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.6 zu finden.

Von 22 Städten haben 21 (außer Viernheim) auf der Seite der Verwaltungen bereits die Entscheidung getroffen, zukünftig die Haushaltswirtschaft nach der doppelten Buchführung vorzunehmen. Die Stadt

[7] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstrasse), Hofheim am Taunus, Idstein, Kelkheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein und Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

Viernheim entschied sich für die Umstellung auf die erweiterte Kameralistik. In 15[8] dieser 21 Städte lag der entsprechende Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vor.

Die Umstellung auf die Doppik wurde in der Stadt Langen mit einem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Juli 2005 gefasst.

1.5.3 Hebesätze

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.3.1.4 zu finden.

Es wurde ermittelt, welche zusätzlichen Einnahmepotenziale für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer möglich wären, wenn die Hebesätze auf den oberen Quartilswert (Grundsteuer B 288 Prozent und Gewerbesteuer 368 Prozent) der Vergleichsstädte angehoben werden.

Durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer ergäben sich zusätzliche Einnahmepotenziale von 362.379 Euro. Die Stadt Langen lag mit dem Gewerbesteuer-Hebesatz über dem Referenzwert der Vergleichsstädte. Ein zusätzliches Einnahmepotenzial wird deshalb nicht ausgewiesen.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Es wird darauf verwiesen (wie auch in Fußnote 22 dargestellt), dass die Stadt Langen für die Grundsteuer B für 2005 einen Hebesatz von 280 v.H. und für 2006 einen Hebesatz von 300 v.H. festgesetzt hat. Das dargestellte zusätzliche Einnahmepotenzial wird also inzwischen ausgeschöpft.“

[8] Baunatal, Bensheim, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

1.6 Wirtschaftliche Feststellungen

Die Prüfungsmethodik ist im Kapitel 2.1 erläutert.

1.6.1 Straßenunterhaltung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.3.2.2 zu finden.

Von den 22 Vergleichsstädten gaben 13 Städte[9] weniger als 5.000 Euro pro Kilometer und Jahr aus. Ab dieser Warngrenze ist auf Dauer ein Substanzerhalt des Straßennetzes nicht gewährleistet. Die weiteren neun Städte[10] gaben mehr als 5.000 Euro pro Kilometer und Jahr aus.

Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 gab die Stadt Langen 7.776 Euro pro Kilometer aus.

1.6.2 Hochbauunterhaltung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.3.2.2 zu finden.

Von den 22 Vergleichsstädten gaben zehn Städte[11] weniger als 0,9 Prozent des Neuwertes der städtischen Gebäude aus. Ab dieser Warngrenze ist auf Dauer ein Substanzerhalt des Gebäudebestandes nicht gewährleistet.

Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 gab die Stadt Langen 1,2 Prozent des Neuwertes für die bauliche Unterhaltung aus.

[9] Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Idstein, Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Rodgau, Taunusstein, Viernheim.

[10] Bad Vilbel, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Lampertheim, Langen, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt.

[11] Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Heppenheim (Bergstraße), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Rodgau, Taunusstein, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

1.6.3 Schulden und Zinsbelastung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.3.2.4 zu finden.

- Schulden

  Die Spannweite der Schulden pro Einwohner[12] reichte im Prüfjahr 2004 von 422 Euro Schulden pro Einwohner in der Stadt Baunatal bis zu 2.601 Euro in der Stadt Neu-Isenburg. Der Median betrug 1.811 Euro Schulden pro Einwohner.

  Die Städte Baunatal (422 Euro), Dillenburg (1.114 Euro), Lampertheim (1.034 Euro), Maintal (900 Euro), Pfungstadt (1.240 Euro) und Rodgau (1.110 Euro) hatten eine Verschuldung pro Einwohner, die im ersten Quartil der Vergleichsdaten lag.

  Kelkheim (Taunus) (1.371 Euro), Langen (1.737 Euro), Mörfelden-Walldorf (1.542 Euro), Oberursel (Taunus) (1.564 Euro) und Taunusstein (1.513 Euro) hatten eine Verschuldung pro Einwohner, die im zweiten Quartil der Vergleichsdaten lag.

  Die Städte Butzbach (1.907 Euro), Dietzenbach (1.986 Euro), Friedberg (Hessen) (2.141 Euro), Mühlheim am Main (2.102 Euro) und Viernheim (2.088 Euro) hatten eine Verschuldung pro Einwohner, die im dritten Quartil der Vergleichsdaten lag.

  Die Städte Bad Vilbel (2.544 Euro), Bensheim (2.184 Euro), Heppenheim (Bergstraße) (2.337 Euro), Hofheim am Taunus (2.525 Euro), Idstein (2.289 Euro) und Neu-Isenburg (2.521 Euro) hatten eine Verschuldung pro Einwohner, die im vierten Quartil der Vergleichsdaten lag.

- Zinsbelastung

  Die Belastung der Städte durch Zinsen wird als Anteil der Zinszahlungen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ausgewiesen.

  Die Warngrenze von 15 Prozent des Anteils der Zinszahlungen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln unterschritten alle Städte, so dass beim Zinsniveau des Jahres 2004 von den Zinszahlungen keine zusätzlichen Gefahren für den Haushalt ausgingen.

[12] Die Schulden beinhalten die Schulden des Kernhaushalte, die durchschnittlichen Schulden aus Kassenkrediten sowie die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig der maßgeblich durch die Städte beeinflussbaren Beteiligungsgesellschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

1.6.4 Wirtschaftlichkeit in den Standesämtern, Bürgerbüros und Ordnungsämtern

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.4.1.2 bis 2.4.1.6 zu finden.

Die Stadt Langen lag beim Standesamt mit einem Aufwand von 0,70 Vollzeitäquivalenten pro 100 Falläquivalenten im dritten Quartil der Vergleichswerte, beim Bürgerbüro mit 2,13 Vollzeitäquivalenten pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen im vierten Quartil, beim Ordnungsamt mit 1,08 Vollzeitäquivalenten pro 100 Gewerbean-, -ab- und –ummeldungen ebenfalls im vierten Quartil und bei der Verkehrsüberwachung mit 0,21 Vollzeitäquivalenten pro 10.000 Euro Einnahmen im dritten Quartil.

1.6.5 Personaleinsatz in der Stadtplanung, den Hochbau- und Tiefbauämtern

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapiteln 2.4.1.9 und 2.4.1.10 zu finden.

In diesen Prüffeldern wurden Referenzwerte zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung gebildet. Der Referenzwert für die Stadtplanung beträgt 0,15 Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner. Für das Hochbauamt beträgt der Referenzwert 14,4 Prozent und für das Tiefbauamt 11,9 Prozent (Honoraraufwendungen in Prozent der Bauausgaben im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt).

Langen lag bei der Stadtplanung geringfügig über dem Referenzwert. Im Hoch- und Tiefbauamt unterschritt der Honoraraufwand den jeweiligen Referenzwert.

1.6.6 Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung

Die Prüfungsfeststellungen sind im Kapitel 2.5.1 zu finden.

In diesem Prüffeld wurde ein Vergleich der Standards der Aufgabenwahrnehmung durchgeführt. Verglichen wurden die Zuschüsse für Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung pro 1.000 Einwohner, um Sparpotenziale aus dem Vergleich gegenüber dem Referenzwert ermitteln zu können.

Die Zuschüsse lagen in den Vergleichsstädten zwischen 1.086 Tausend Euro und 6.517 Tausend Euro beziehungsweise 43.290 Euro und 207.572 Euro pro 1.000 Einwohner.

Die Stadt Langen wies im Jahr 2004 Zuschüsse in Höhe von 4.204.829 Euro auf, entsprechend 118.630 Euro pro 1.000 Einwohner.

© Steria Mummert Consulting AG

1.7 Beschluss über die Jahresrechnung

Der Beschluss des Magistrats zur Aufstellung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2004 (§ 112 Absatz 2 HGO) wurde uns nicht vorgelegt. Daher können wir nicht die Ordnungsmäßigkeit des Aufstellungsbeschlusses bestätigen.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Es war bisher Verwaltungspraxis, dass der Magistrat über die vom RPA geprüfte Jahresrechung erst im Rahmen der Zuleitung an die Stadtverordnetenversammlung beschließt. Wir haben die Anmerkung zum Anlass genommen, künftig einen formalen Beschluss des Magistrates über die Jahresrechnung nach deren Aufstellung durch die Verwaltung fassen zu lassen. Einen entsprechenden Beschluss bezüglich der Jahresrechnung 2005 hat der Magistrat am 17.07.2006 gefasst. Die Jahresrechnung für das Jahr 2004 und die Entlastung hat die Stadtverordnetenversammlung am 22.06.2006 beschlossen.“

Die letzte von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene und vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresrechnung war für das Haushaltsjahr 2003. Mit Beschluss vom 07.11.2005 entlastete die Stadtverordnetenversammlung zugleich den Magistrat.

Der Beschluss über die Jahresrechnung und die Entlastung wurde in der Langener Zeitung vom 20.12.2005 öffentlich bekannt gemacht und mit dem Erläuterungsbericht in der Zeit vom 02.01.2006 bis 13.01.2006 öffentlich ausgelegt (§ 114 Absatz 2 Satz 1 HGO).

© Steria Mummert Consulting AG

1.8 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 (GVBI. I S. 708) die 104. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte" bei den Städten Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein, Viernheim vorzunehmen.

Der Stadt Langen wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 17. Januar 2005 zugeleitet; das Eingangsgespräch, in dem die Stadt über Prüfungsziele und Prüfungsverlauf informiert wurde, fand am 10. Februar 2005 statt. Wir prüften vor Ort die Stadt Langen in der Zeit vom 10. Februar 2005 bis zum 11. März 2005. Die Nacherhebungen wurden zwischen dem 16. Januar und 9. Februar 2006 durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung waren die Rechtmäßigkeit, die Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

Die Prüfung umfasste den Zeitraum der Jahre 2002 bis 2004, für einzelne Prüffelder bedurfte es einer mehrjährigen Betrachtung (2000 bis 2004).

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke der Stadt geordnet und prüffähig zur Verfügung. Die in der festgelegten Frist erbetenen Auskünfte und Nachweise sind uns erschöpfend erteilt worden. Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt.

Als Grundlage für die in diesem Bericht genannten Daten verwendeten wir die Jahresrechnungen; es sei denn es wird im Bericht eine andere Quelle angegeben. In Einzelfällen mussten wir die Daten der Jahresrechnungen aus Gründen des Vergleichs abgrenzen und die Ergebnisse mit den Städten abstimmen.

Die Tabellen wurden von uns mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Excel erstellt. Anwendungsbedingt können bei Berechnungen Abweichungen beim Runden auftreten. Die Fehler basieren auf der Programmierung der Anwendung und können nicht behoben werden.

Mit der Prüfungsanmeldung wurde die Stadt Langen aufgefordert, die Tatsachen zu benennen, von denen sie glaubte, dass sie sich als spezifisches Unterscheidungsmerkmal von den übrigen in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften eignen. Die Stadt Langen hat mit Schreiben vom 8. März 2005 an den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung – auf die Budgetierung, die Anwendung von Durchschnittspersonalkosten, die Verwaltungskostenerstattungen sowie die Rahmenvereinbarungen zwischen der Stadt Langen und den Kommunalen Betrieben Langen über die Vergütung hingewiesen.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Projektleiterin der Stadt Langen, Frau Janke, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten. Das Erörterungsgespräch fand am 14. und am 16. März 2005 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 27. März 2006 zugeleitet. Das Interimsgespräch fand am 18. Mai 2006 statt. Die Prüfungsfeststellungen gingen unter dem 29. Juni 2006 mit Frist zur Stellungnahme bis 11. August 2006 an die Stadt Langen. Die Stadt Langen nahm dazu fristgerecht unter dem 21. Juli 2006 Stellung. Die Schlussbesprechung fand am 11. Oktober 2006 statt. Über deren Ergebnis wurde ein Protokoll gefertigt, das von der Überörtlichen Prüfung, der Stadt Langen und dem Prüfungsbeauftragten unterzeichnet wurde.

© Steria Mummert Consulting AG

1.9 Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 104. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte" werden voraussichtlich in den 17. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Jahr 2007 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei angefordert werden und wird nach Veröffentlichung im Internet unter www.rechnungshof-hessen.de abrufbar sein.

© Steria Mummert Consulting AG

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Grundlagen

2.1.1 Datenbasis, Prüfungszeitraum und Vergleichsmethodik

Der Prüfung lagen die Jahresrechnungen und Haushaltspläne sowie Geschäftsstatistiken und weitere Angaben der Städte zugrunde. Bei den Jahresrechnungen verwendeten wir aus Gründen der Typologisierung die Daten nach den Soll-Abschlüssen. Diese Zahlen finden durchgängig Eingang in die Haushaltssatzungen der Städte. Ergänzend zogen wir die amtliche Gemeindestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes[13] heran.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2002 bis 2004. Für Zeitreihen gingen wir in einzelnen Prüffeldern auch auf weitere Jahre zurück. Für stichtagsbezogene Angaben wurden die Daten zum 31.12.2004 verwendet. Zu einzelnen Prüffeldern berechneten wir Durchschnitte über die Jahre 2002 bis 2004.

In den einzelnen Prüffeldern verglichen wir mit Hilfe des Medians sowie unter Nutzung des unteren oder des oberen Quartilswerts die Daten der Städte:

- Der Median einer nach der Größe sortierten Zahlenfolge ist der Wert, der in der Mitte liegt. Bei einer geraden Zahl von Einzelwerten ist der Median das arithmetische Mittel der beiden mittleren Werte. Somit sind 50 Prozent aller Werte kleiner und 50 Prozent aller Werte größer als der Median.

  Gegenüber dem Mittelwert besitzt der Median[14] den Vorteil, dass er nicht durch Extremwerte an den Rändern der Zahlenfolge (besonders großer Wert oder besonders kleiner Wert) beeinflusst wird.

- Der untere Quartilswert (vergleiche Fußnote 14) ist der Wert einer Zahlenfolge, bei dem 25 Prozent aller Werte kleiner sind und 75 Prozent aller Werte größer sind als der untere Quartilswert.

- Der obere Quartilswert ist der Wert einer Zahlenfolge, bei dem 75 Prozent aller Werte kleiner sind und 25 Prozent aller Werte größer sind als der obere Quartilswert.

---

[13] Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Gemeindestatistik, Ausgewählte Strukturdaten aus Bevölkerung und Wirtschaft, Jahrgänge 2000 bis 2004.

[14] Beispiele:

Die geordnete Zahlenreihe 1, 4, 17, 18, 22 hat den Median 17 und den unteren Quartilswert 4.

Die geordnete Zahlenreihe 1, 4, 17, 18, 22, 999 hat den Median 17,5. Es wird deutlich, dass der Extremwert 999 keine Auswirkungen auf den Median hat. Der untere Quartilswert ist in diesem Beispiel 7,25.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Heranziehung der unteren beziehungsweise oberen Quartilswerte ist ein wesentliches Element der Vergleichsmethodik, da dadurch einzelne Spitzenwerte, die auch auf unterschiedliche Rahmenbedingungen zurückgeführt werden können, im Vergleich unberücksichtigt bleiben. Für die Städte hat das den Vorteil, dass sie im Vergleich nicht am günstigsten Wert, sondern an einem Wert gemessen werden, den 25 Prozent aller Städte noch unterschreiten.

Die konkreten Werte des Prüfberichtes ermittelten wir mit den in Excel vorhandenen Funktionen zum Median und zu den Quartilswerten.

Die Kennzahlenvergleiche der Prüfung verfolgen auch das Ziel, Aussagen zur Haushaltskonsolidierung zu treffen. Auch die Stadt mit der im Vergleich geringsten Ausstattung erfüllt die gesetzlichen Anforderungen. Ein fachlich wünschenswerter Standard kann weit über diesen Anforderungen liegen. Die Prüfung orientierte sich an diesen Anforderungen, um Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Nicht in jedem Prüffeld errechneten wir ein Sparpotenzial.

Sparpotenziale berechneten wir mit dem unteren beziehungsweise oberen Quartilswert. Vorhandene besondere Rahmenbedingungen und daraus resultierende Ausreißerwerte bei der Aufgabenbetrachtung in einzelnen Prüffeldern bleiben, somit bei der Berechnung des Sparpotenzials unberücksichtigt.

- Der untere Quartilswert ist in ausgewählten Prüffeldern der Referenzwert zur Berechnung von Sparpotenzialen. Unterschiede aus dem Vergleich bleiben bis zu diesem 25 -Prozentwert für die Ermittlung von Sparpotenzialen unberücksichtigt.

- Der obere Quartilswert bildet bei der Berechnung eines Einnahmepotenzials aus der Erhöhung der Hebesätze den Referenzwert für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer.

- Im Prüffeld 2.4.1.10 Hochbau- und Tiefbauämter wird ein Sparpotenzial durch Vergleich des Aufwands einer Stadt mit Referenzwerten aus der Privatwirtschaft berechnet. Die Methodik ist im Kapitel 2.4.1.10 erläutert.

Sparpotenziale und Einnahmepotenziale errechneten wir als Differenz zwischen dem Referenzwert und dem Wert der Stadt.

Bei den Prüffeldern haben wir im Einvernehmen mit den Städten Zu- und Abrechnungen vorgenommen, um die jeweiligen Inhalte des Prüffeldes einheitlich abzugrenzen.

© Steria Mummert Consulting AG

2.1.2 Kennzahlenprüfung

Eine vergleichende Haushaltsstrukturprüfung kann von ihrem Ansatz heraus keine Feinuntersuchung oder intensive Prozessanalyse einzelner städtischer Einheiten sein. Auch trifft ein Vergleich in einer Haushaltsstrukturprüfung überwiegend keine Aussagen über die Qualität kommunalen Handelns.

Der Vergleich liefert aber zuverlässige Hinweise auf Konsolidierungsmöglichkeiten. Er leistet Hilfestellung bei der Suche nach Ursachen für positive und negative Abweichungen zwischen den am Vergleich beteiligten Städten. Ob und in welchem Umfang Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens in den Städten und gehört nicht in den Aufgabenkatalog der Prüfung.

Dies betrifft insbesondere Sparpotenziale, die sich nicht beziehungsweise nur in geringerem Umfang aus Effizienzgewinnen und Synergiepotenzialen erschließen lassen. Die Städte werden ihr eigenes Leistungsangebot hinsichtlich Umfang und Intensität zu überprüfen und darauf aufbauend zu entscheiden haben, auf welche Leistungen verzichtet werden kann oder welche reduziert werden können. Dies trifft gleichermaßen auf die stadteigenen Standards der Leistungserbringung zu.

Die Sparpotenziale berechnen sich aus dem Vergleich der Daten der Städte. Ergänzend wurden in Einzelfällen externe Maßstäbe herangezogen.

Der Kern dieser 104. Vergleichenden Prüfung besteht darin, dass

- die Städte an konkreten Vergleichswerten aus dem Kreis der geprüften Städte gemessen wurden und
- die Prüfung einen Überblick über den gesamten Haushalt einer Stadt gibt.

Mit den Kennzahlen dieses Berichts sollen Hinweise gegeben werden, wie die Städte verstärkt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in das kommunale Handeln einbeziehen können. Trotz regionaler Einflussfaktoren verfolgen die Städte gleiche Aufgaben und Ziele, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben. Abweichungen entstehen durch unterschiedliche kommunale Strategien. Die Städte wählen differenzierte Wege zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

Es ist zu berücksichtigen, dass mit der Prüfung nicht alle Sparpotenziale der Städte aufgedeckt werden konnten. In mehreren Prüffeldern ergaben sich aus der vergleichenden Darstellung weitere Ansätze für Gestaltungs- und damit auch Sparmöglichkeiten der Städte. Ein besonders relevantes Beispiel dafür ist das Prüffeld Bäder. Zudem haben wir auftragsgemäß die Wirtschaftlichkeit beispielsweise der Kindergärten oder der Feuerwehr nicht untersucht.

Für den Vergleich der Städte verwendeten wir folgende Kennzahlenarten:

- Fallkennzahlen

  Wenn möglich, bildeten wir Effizienzkennzahlen, welche die Relation Fallzahlen je Vollzeitstelle darstellen. Diese Kennzahlen wählten wir für Aufgabenbereiche mit standardisierter Bearbeitung.

© Steria Mummert Consulting AG

Der Kommunalisierungsgrad ist in allen Städten gleich. Alle Städte haben aufgrund der gleichen Rechtslage grundsätzlich dieselben Aufgaben zu erfüllen. Die Prüfung geht davon aus, dass die in den Kennzahlen erfassten Fallzahlen für eine Aufgabe auch die weiteren Aufgaben in allen Städten abbilden.

Da die einzelnen Aufgabenanteile in den Städten abweichen können, zogen wir die Quartilswerte zur Berechnung der Sparpotenziale heran. Hiermit bleiben rechnerisch Unterschiede vom niedrigsten Wert bis zum 25-Prozentwert unberücksichtigt.

Es ist zu berücksichtigen, dass weitere Unterschiede bei den Aufgabenanteilen sich aus den Handlungsspielräumen der Städte ergeben können. Beispielsweise variiert die Intensität einzelner Überwachungsaufgaben im Ordnungsamt.

Genauso hängt der Aufwand von den qualitativen Standards ab, die die Städte bei einer Reihe der in den Vergleich einbezogenen Aufgaben ebenfalls individuell setzen. Beispiele dafür sind die Art und Weise der Eheschließungen, die Zahl und der Sachbearbeitungsanteil von Aufgaben im Bürgerbüro oder die Gestaltung der Verkehrsüberwachung.

- Einwohnerbezogene Kennzahlen

  War ein Effizienzvergleich nicht möglich, weil keine eindeutige Leistungsgröße und kein vergleichbares Fallzahlenaufkommen vorlagen, wurde als Maßstab der direkte Kostenvergleich der Städte auf Basis einer einwohnerbezogenen Kennzahl herangezogen. Dieses Vorgehen wurde beim Vergleich des zentralen Sitzungsdienstes der Gemeindeorgane und den Stadtplanungsämtern angewandt.

  Mit der Kennzahl „Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner“ kann keine Aussage über die Effizienz des verglichenen Bereichs getroffen werden. Sie beschreibt vielmehr den kommunalen Standard und konzentriert sich auf die Ausgabenseite. Es ist möglich, dass ein Bereich mit höherer Stellenausstattung je Einwohner effizienter agiert als der zum Vergleich herangezogene Bereich mit niedrigerer Stellenausstattung. Untersuchungsgegenstand war der Ausstattungsstandard, den sich die Stadt leistet, nicht die Qualität mit der diese Leistung erbracht wurde.

- Kennzahlen mit externen Vergleichswerten

  Vergleichsgrößen aus der Privatwirtschaft wurden im Hochbau- und Tiefbauamt für eine Bemessung anhand der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) verwendet.

Eine durch die Methodik bedingte Grenze des Vergleichsverfahrens liegt darin, dass auch die Stadt mit dem im Vergleich geringsten Wert nicht notwendigerweise alle Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Für konsolidierungserprobte Städte bringt der Vergleich möglicherweise wenig neue Erkenntnisse, weil sie den unter Konsolidierungsgesichtspunkten günstigsten Wert stellte.

Für den Effizienz- wie den Kostenvergleich eines Aufgabenbereichs wurde grundsätzlich die Personal-Ist-Besetzung zum 31. Dezember 2004 zugrunde gelegt. Der Personaleinsatz wurde auf Vollzeitstellen (abgekürzt: VZÄ für Vollzeitäquivalente) umgerechnet, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Eine Vollzeitstelle entspricht einer ganzjährig besetzten Ganztagsstelle.

© Steria Mummert Consulting AG

Den Kennzahlen liegt der Gesamtpersonaleinsatz für eine Leistung zugrunde. Die Stellen der Führung sowie unterstützender Funktionen wie Sekretariate sind berücksichtigt. Dies hat den Vorteil, dass im Vergleich von arbeitsorganisatorischen Unterschieden abstrahiert wird (zum Beispiel ganzheitliche oder arbeitsteilige Sachbearbeitung).

© Steria Mummert Consulting AG

2.2 Zusammenfassendes Bewertungsprofil

2.2.1 Balanced Scorecard

Den inhaltlichen Gesamtrahmen für die Haushaltsstrukturprüfung bilden wir durch eine „Balanced Scorecard" ab. Sie ist in die vier Prüffelder Finanzen, Prozesse, Bürgerorientierung und Zukunftsfähigkeit gegliedert.

Vergleichswerte konnten in die „Balanced Scorecard" aufgenommen werden, da in mindestens 15 der geprüften Städte Vergleichsdaten erhoben werden konnten. Die eingeflossenen Daten sind vertieft in den Prüffeldern behandelt, die Datenherkunft ist in der folgenden Abbildung dargestellt. Die Zuordnung der Werte einer Stadt erfolgt nach der Einordnung des Wertes in das entsprechende Fünftel der Datenreihe der 22 Vergleichsdaten. In den verschiedenen Erhebungskategorien sind die Werte entsprechend ihrer inhaltlichen Aussage aufsteigend oder absteigend sortiert. Ergänzend werden das Minimum (der kleinste Wert), der Median[15] und das Maximum (größter Wert) angegeben.

Aufsteigend sortiert – tendenziell ist ein hoher Wert anzustreben – sind folgende Erhebungskategorien:

- Einnahmekraft
- Mittleres normiertes Haushaltsergebnis
- Rücklagenbestand

Absteigend sortiert – tendenziell ist ein niedriger Wert anzustreben – sind folgende Erhebungskategorien:

- Anteil Zinsausgaben
- Summe Schulden der Stadt
- Kategorien, in denen im Rahmen der Vergleichenden Haushaltsstrukturprüfung Sparpotenziale ermittelt werden:
  - Prozesse: Personaleinsatz
  - Bürgerorientierung: Haushaltsbelastung
- Entgelt-/ Gebührenhöhe der Modellfamilie

  In dieser Kategorie wird die spezifische Sicht des Bürgers eingenommen, der dem Grunde nach die ihm angebotenen Leistungen in einer hohen Qualität, zugleich aber auch zu günstigen Preisen in Anspruch nehmen möchte. Bei dieser Betrachtungsweise erfolgt deshalb bewusst keine Komplettbetrachtung, die auch die Seite der Kommune mit deren Interesse an beispielsweise niedrigen Haushaltsbelastungen mit einschließen würde.

[15] Siehe Kapitel 2.1

© Steria Mummert Consulting AG

Bei der Modellfamilie ist zu beachten, dass die Bereiche Abwasser, Wasser und Abfall teilweise in Verantwortung des zuständigen Kreises fallen oder Zweckverbänden übertragen wurden. Es wird aus Sicht der Modellfamilie betrachtet, welche Entgelte und Abgaben sie in einer Stadt zu leisten hätte. Bei den Entgelten für den Kindergarten ist bei den Städten, die eine einkommensabhängige Sozialstaffel anwenden, die höchste Entgeltstufe angesetzt.

© Steria Mummert Consulting AG

Balanced Scorecard Datenherkunft

2004		
Erhebungskategorie	**Kennzahl**	**Anlage**
Gemeindeentwicklung		
Bevölkerungswachstum	Index 1999 = 100	**2.2.1-1**
Wachstum des sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Index 1999 = 100	**2.2.1-1**
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Dienstleistungsbranchen	Prozent	**2.2.1-1**
Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Prozent	**2.2.1-1**
Ortsteile (einschließlich Kernstadt)	Anzahl	**2.2.3-1**
Finanzen: Einnahmekraft		
Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel	Euro je Einwohner	**2.3.1.5-2**
Steuereinnahmekraft	Euro je Einwohner	**2.3.1.3-2**
Finanzen: Haushaltsstabilität		
Mittleres normiertes Haushaltsergebnis	Mio. Euro (Mittelwert 2000-2004)	**2.3.2.1-2**
Anteil Zinsausgaben (inkl. Zinsen für Kassenkredite)	Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel	**2.3.2.4-2**
Rücklagenbestand im Verhältnis zu den Ausgaben der letzten drei Jahre	Bestand in Prozent der Bezugsgröße [1)]	**2.3.2.3-1**
Summe Schulden der Stadt, der Kassenkredite und Eigenbetriebe und anteilige Schulden der Eigengesellschaften	Schuldenstand in Euro je Einwohner	**2.3.2.4-1**
Prozesse: Vergleich der Leistungserstellung		
Personaleinsatz Gemeindeorgane	Stellen je 1.000 Einwohner	**2.4.1.2-1**
Personaleinsatz Verkehrsüberwachung	Stellen je 10.000 Euro Einnahmen	**2.4.1.6-1**
Prozesse: Qualität interner Prozesse		
Qualität des Finanzplanung	Ist-Plan-Abweichung in Prozent	**2.4.4.2**
Vorlage Haushaltssatzung [2)]	Abweichung vor/ nach dem 30.11. in Tagen	**2.4.5-1**
Bürgerorientierung: Haushaltsbelastung		
Förderung Soziales, Sport und Kultur	Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner	**2.5.1.2-1**
Bürgerorientierung: Entgelt- / Gebührenhöhe aus Sicht der Modellfamilie		
Kindergarten [3)]	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Abwasser [4)]	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Wasser [4)]	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Abfall [4)]	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Bestattung	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Grundsteuern	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**
Summe	Euro pro Jahr	**2.5.2-1**

Anmerkungen:
1) Die Bezugsgröße entspricht dem Durchschnitt der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre. Die gesetzliche Mindestanforderung liegt bei zwei Prozent.
2) Vorlage bei der Aufsichtsbehörde
3) Höchste Entgeltstufe der Sozialstaffel
4) Bei Wahrnehmung durch die Landkreise oder Zweckverbände erfolgt dort auch die Festlegung der Gebühren.

Abbildung 1: Balanced Scorecard, Datenherkunft

© Steria Mummert Consulting AG

Balanced Scorecard für die Stadt Langen

2004										
Erhebungskategorie	**Kennzahl**	**Wert**						**Vergleichsgemeinden der 104. Vergl. Prüfung**		
								Minimum	Median	Maximum
Gemeindeentwicklung										
Bevölkerungswachstum	Index 1999 = 100	101,5						98,2	101,4	103,9
Wachstum des sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Index 1999 = 100	126,8						73,8	103,0	134,5
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Dienstleistungsbranchen	Prozent	82,7 %						21,1 %	69,1 %	82,7 %
Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	Prozent	9,9 %						-103,7 %	-17,7 %	55,7 %
Ortsteile (einschließlich Kernstadt)	Anzahl	1						1	5	14
		Wert	**Gemeindeprofil**							
			1. Fünftel	2. Fünftel	3. Fünftel	4. Fünftel	5. Fünftel	Minimum	Median	Maximum
Finanzen: Einnahmekraft										
Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel	Euro je Einwohner	745 €					X	357 €	559 €	895 €
Steuereinnahmekraft	Euro je Einwohner	1.076 €					X	539 €	838 €	1.489 €
Finanzen: Haushaltsstabilität										
Mittleres normiertes Haushaltsergebnis	Mio. Euro (Mittelwert 2000-2004)	4,5					X	-2,99 €	-0,08 €	14,14 €
Anteil Zinsausgaben (inkl. Zinsen für Kassenkredite)	Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel	5,5 %				X		0,5 %	6,5 %	14,9 %
Rücklagenbestand im Verhältnis zu den Ausgaben der letzten drei Jahre	Bestand in Prozent der Bezugsgröße 1)	28,0 %					X	0,0 %	5,6 %	28,0 %
Summe Schulden der Stadt, der Kassenkredite und Eigenbetriebe und anteilige Schulden der Eigengesellschaften	Schuldenstand in Euro je Einwohner	1.737 €			X			422 €	1.822 €	2.544 €
Prozesse: Vergleich der Leistungserstellung										
Personaleinsatz Gemeindeorgane	Stellen je 1.000 Einwohner	0,03					X	0,02	0,04	0,12
Personaleinsatz Verkehrsüberwachung	Stellen je 10.000 Euro Einnahmen	0,21			X			0,10	0,20	0,39
Prozesse: Qualität interner Prozesse										
Qualität des Finanzplanung	Ist-Plan-Abweichung in Prozent	0,37 %					X	0,06 %	4,22 %	11,16 %
Vorlage Haushaltssatzung 2)	Abweichung vor/ nach dem 30.11. in Tagen	15					X	0	87	156
Bürgerorientierung: Haushaltsbelastung										
Förderung Soziales, Sport und Kultur	Zuschussbedarf je 1.000 Einwohner	118.629,67 €	X					43.290,21 €	96.010,57 €	207.571,64 €
Bürgerorientierung: Entgelt-/ Gebührenhöhe aus Sicht der Modellfamilie										
Kindergarten 3)	Euro pro Jahr	1.096,80 €			X			672,00 €	1.038,00 €	1.908,00 €
Abwasser 4)	Euro pro Jahr	456,00 €	X					230,30 €	363,00 €	489,00 €
Wasser 4)	Euro pro Jahr	265,47 €				X		195,97 €	293,37 €	459,03 €
Abfall 4)	Euro pro Jahr	177,20 €					X	158,40 €	239,58 €	345,60 €
Bestattung	Euro pro Jahr	249,00 €	X					72,76 €	142,83 €	285,00 €
Grundsteuern	Euro pro Jahr	260,00 €		X				200,00 €	260,00 €	350,00 €
Summe	Euro pro Jahr	2.504,47 €		X				2.026,29 €	2.286,77 €	3.397,05 €

1) Die Bezugsgröße entspricht dem Durchschnitt der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre. Die gesetzliche Mindestanforderung liegt bei zwei Prozent.
2) Vorlage bei der Aufsichtsbehörde
3) Höchste Entgeltstufe der Sozialstaffel
4) Bei Wahrnehmung durch die Landkreise oder Zweckverbände erfolgt dort auch die Festlegung der Gebühren.

Abbildung 2: Balanced Scorecard für die Stadt Langen

© Steria Mummert Consulting AG

2.2.2 Gesamtüberblick Gemeindeentwicklung

Die nachfolgende Untersuchung soll der Charakterisierung der Vergleichsstädte dienen. Die 22 geprüften Städte hatten am 31.12.2003 zwischen 22.893 und 43.345 Einwohnern. In der Landesplanung sind alle Städte als Mittelzentren eingestuft. Friedberg (Hessen) ist zusammen mit Bad Nauheim als Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums eingestuft.

Bei der Bevölkerungsentwicklung und den Arbeitsplatzangeboten Stellten wir unterschiedliche Entwicklungen fest, die Einfluss auf das Angebot von öffentlichen Dienstleistungen haben könnten. Ziel der nachfolgenden Analyse ist es, einen Überblick über die soziodemografischen Besonderheiten der zu prüfenden Städte zu erhalten.

Die Untersuchung zur Gemeindeentwicklung verwendete Daten der amtlichen Gemeindestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes der Jahrgänge 2000 bis 2004[16].

Wir analysierten Daten zur Entwicklung und Struktur der Bevölkerung und der Beschäftigten sowie zur Pendlersituation. Die für die Analyse verwendeten Grunddaten sind in der Anlage 2.2.2 - 1 dargestellt.

Die Vergleichsstädte sind den aufgeführten Oberzentren zugeordnet. Die Entfernungen zum nächsten Oberzentrum ermittelten wir mit dem Programm MapPoint von Microsoft (Straßenkilometer von Rathaus zu Rathaus).

Zuordnung der Vergleichsstädte zu Oberzentren		
Vergleichsstadt	Oberzentrum	Entfernung zum Oberzentrum
Bad Vilbel	Frankfurt am Main	11,2 km
Baunatal	Kassel	9,4 km
Bensheim	Darmstadt	31,7 km
Butzbach	Gießen	23,0 km
Dietzenbach	Frankfurt am Main	15,5 km
Dillenburg	Wetzlar	38,0 km
Friedberg (Hessen)	Frankfurt am Main	34,0 km
Heppenheim (Bergstraße)	Darmstadt	31,7 km
Hofheim am Taunus	Frankfurt am Main	21,5 km

[16] Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Gemeindestatistik, Ausgewählte Strukturdaten aus Bevölkerung und Wirtschaft, Jahrgänge 2000 bis 2004.

© Steria Mummert Consulting AG

Zuordnung der Vergleichsstädte zu Oberzentren		
Vergleichsstadt	Oberzentrum	Entfernung zum Oberzentrum
Idstein	Wiesbaden	23,8 km
Kelkheim (Taunus)	Frankfurt am Main	21,9 km
Lampertheim	Mannheim	14,7 km
Langen	Frankfurt am Main	15,3 km
Maintal	Frankfurt am Main	8,7 km
Mörfelden-Walldorf	Frankfurt am Main	20,7 km
Mühlheim am Main	Offenbach	5,8 km
Neu-Isenburg	Frankfurt am Main	8,2 km
Oberursel (Taunus)	Frankfurt am Main	21,0 km
Pfungstadt	Darmstadt	11,5 km
Rodgau	Offenbach	15,2 km
Taunusstein	Wiesbaden	10,6 km
Viernheim	Mannheim	13,3 km

Abbildung 3: Zuordnung der Vergleichsstädte zu Oberzentren

Im Durchschnitt war die Bevölkerung in den 22 Vergleichsstädten mit 1,4 Prozent zwischen den Jahren 1999 und 2003 stärker gewachsen als im Land Hessen, in dem die Bevölkerung um 0,6 Prozent zunahm. Auch das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten war im Durchschnitt der 22 Vergleichsstädte zwischen 1999 und 2003 mit 5,0 Prozent höher als im Landesdurchschnitt Hessens mit 2,8 Prozent.

In der Abbildung 4 ist die relative Beschäftigten- und Bevölkerungsentwicklung von 1998/1999 bis 2003 mit Indexzahlen dargestellt[17]. Die Lage des Koordinatenkreuzes ist durch die Medianwerte bestimmt.

[17] Die Zahlen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind in der Hessischen Gemeindestatistik 2000 für das Jahr 1998 angegeben.

© Steria Mummert Consulting AG

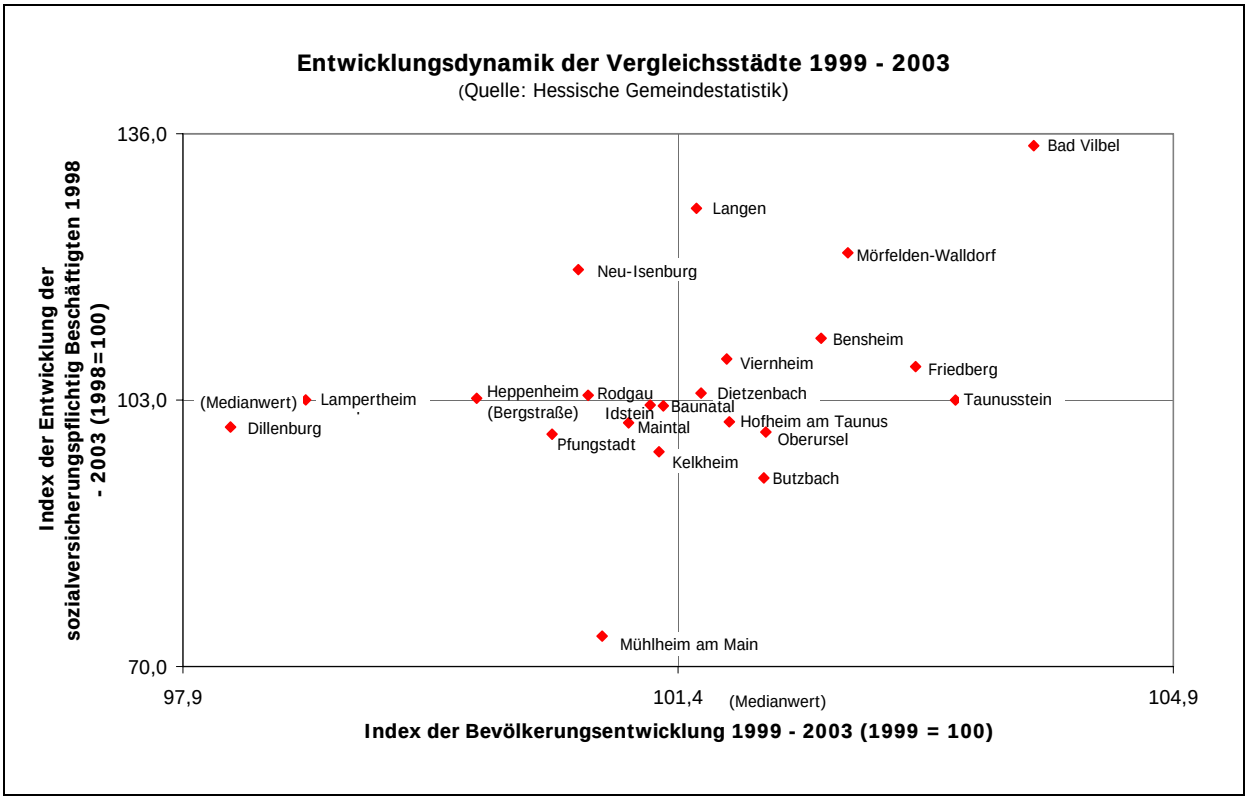


Abbildung 4: Entwicklungsdynamik der Vergleichsstädte 1999 - 2003

Wie aus Abbildung 4 hervorgeht, wuchs die Bevölkerung im Zeitraum 1999 bis 2003 am stärksten in den drei Städten Bad Vilbel, Taunusstein und Friedberg (Hessen). Während Bad Vilbel und Taunusstein in rund zehn Kilometer Entfernung von ihren Oberzentren Frankfurt am Main beziehungsweise Wiesbaden entfernt liegen, liegt Friedberg mit rund 35 Kilometer am Rande des Pendlerbereichs der Stadt Frankfurt am Main. Die Bevölkerung hatte in Dillenburg und Lampertheim absolut abgenommen. Beide Städte liegen am Rande von Ballungsräumen in Hessen, wobei Lampertheim der Rhein-Neckar-Region zuzurechnen ist, mit dem Oberzentrum Mannheim/Ludwigshafen.

Die höchsten Zuwachsraten bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wiesen im Zeitraum 1998 bis 2003 die Städte Bad Vilbel, Langen, Mörfelden-Walldorf und Neu-Isenburg auf (vergleiche Abbildung 4). Sie lagen alle im Einflussbereich des Oberzentrums Frankfurt am Main. Unterdurchschnittlich entwickelte sich die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Städten Mülheim am Main, Butzbach und Kelkheim (Taunus).

Zur Charakterisierung der Mittelstädte ist der Pendlersaldo ein geeigneter Indikator, da er Rückschlüsse über die Funktion der Stadt im zentralörtlichen Gefüge erlaubt. Hohe Auspendlerüberschüsse sind für Standorte mit bevorzugter Wohnnutzung und geringen Erwerbsmöglichkeiten vor Ort kennzeichnend. Im Durchschnitt hatten die 22 Vergleichsstädte im Jahr 2003 negative Pendlersalden. Der Median lag bei - 17,7 Prozent der sozialversicherungspflichtig

© Steria Mummert Consulting AG

Beschäftigten am Ort. Ein Drittel der Mittelstädte hatten einen Einpendlerüberschuss (vergleiche Abbildung 5).

Die höchsten Auspendlerüberschüsse aller Vergleichsstädte hatten Mühlheim am Main, Kelkheim (Taunus), Rodgau und Maintal. Diese Städte liegen im Einflussbereich der Oberzentren Frankfurt am Main beziehungsweise Offenbach am Main. Einpendlerüberschüsse hatten eher peripher gelegene Städte wie Dillenburg, Friedberg und Heppenheim (Bergstraße) aufzuweisen. Eine Sonderstellung nahmen die Städte Baunatal und Neu-Isenburg ein, in denen die Ansässigkeit von Werken großer bzw. ein vergleichsweise hohe Anzahl von Unternehmen für hohe Einpendlerüberschüsse sorgte.

© Steria Mummert Consulting AG

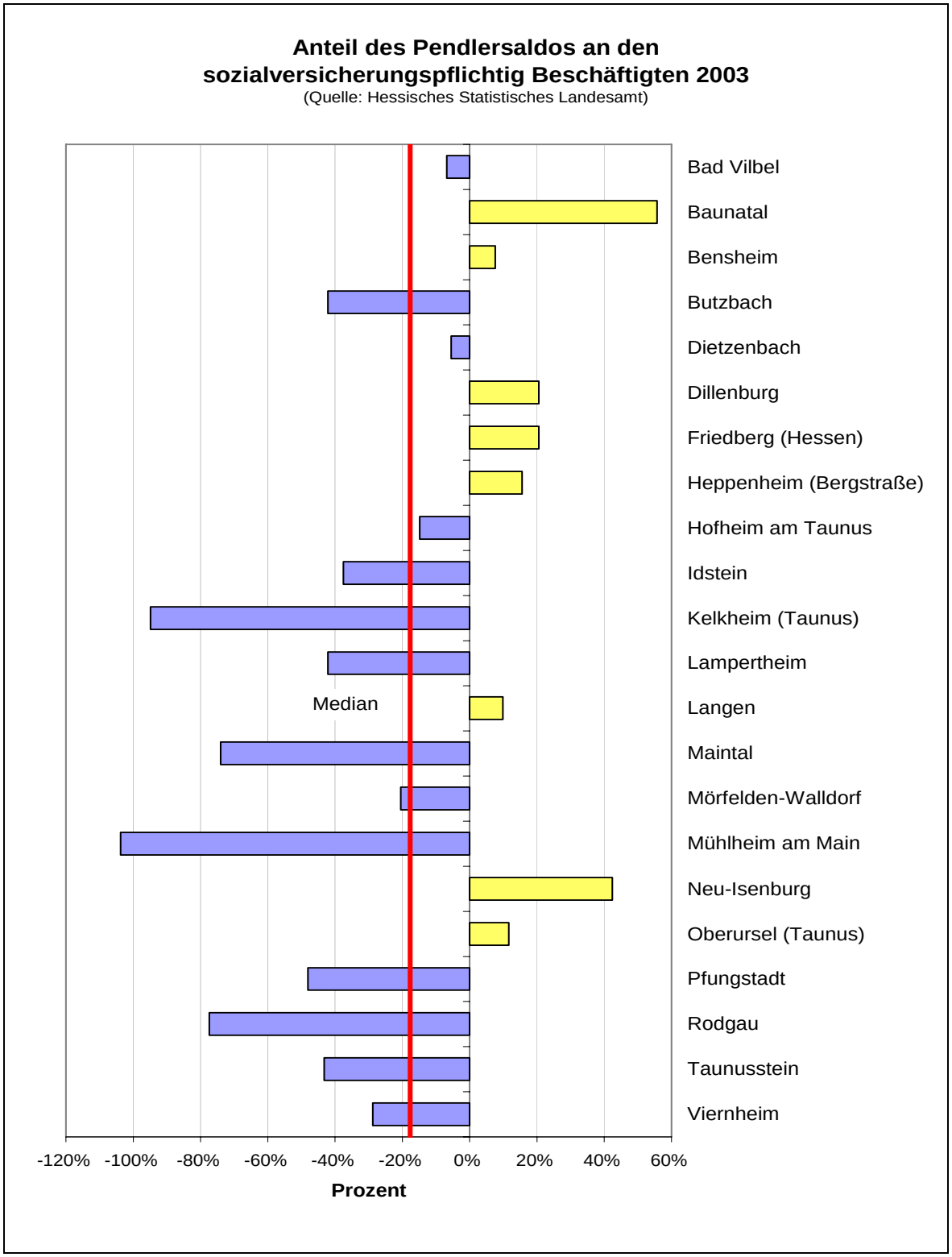


Abbildung 5: Anteil des Pendlersaldos an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2003

© Steria Mummert Consulting AG

2.2.3 Statistisches Profil

Nachfolgend werden die Profile der Vergleichsstädte anhand ausgewählter Kennzahlen der amtlichen Gemeindestatistik charakterisiert und in einer Netzgrafik im Vergleich der 22 zu prüfenden Vergleichsstädte dargestellt.

Für jede der zwölf Kennzahlen ordneten wir den Wert der Stadt in den konzentrischen Zwölfecken nach folgender Systematik ein:

- 2	**- 1**	**0**	**+ 1**	**+ 2**
Erstes Fünftel	Zweites Fünftel	Drittes Fünftel	Viertes Fünftel	Fünftes Fünftel

Im Zentrum des Zwölfecks liegt der **-** 2-Wert (das erste Fünftel der nach Größe geordneten Werte aller Städte), die äußere Linie stellt den **+** 2-Wert dar (das fünfte Fünftel der nach Größe geordneten Werte aller Städte). Die Einstufung der Städte ist der Anlage 2.2.2 - 1 zu entnehmen.

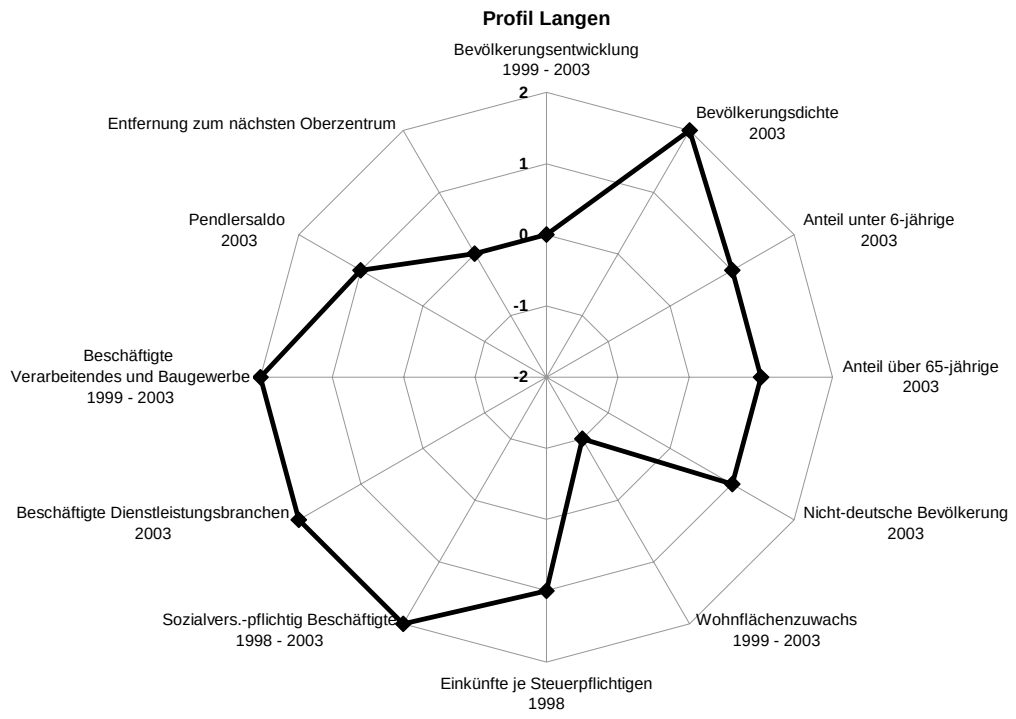


Abbildung 6: Profil Langen

Die Stadt Langen lag bei dem Bevölkerungswachstum im mittleren Bereich aller Vergleichsstädte. Die Bevölkerungsdichte wies in Langen einen vergleichsweise hohen Wert aus, der auf eine dichte

© Steria Mummert Consulting AG

Bebauung des gesamten Gemeindegebietes hinweist. Dies korrespondierte mit einem unterdurchschnittlichen Zuwachs an Wohnfläche in den Jahren 1999 bis 2003.

Weit überdurchschnittlich war die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Jahren 1998 bis 2003. Dieses Wachstum fand überwiegend in Dienstleistungsbranchen statt, aber auch die Beschäftigtenzunahme im Verarbeitenden Gewerbe und im Bauhauptgewerbe lag über dem Durchschnitt. Die überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung korrelierte mit einem überdurchschnittlichen positiven Pendlersaldo (10 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten).

2.2.4 Ortsteile

Die Zahl der Ortsteile gibt einen Hinweis auf die Siedlungsstruktur der Städte. Nachstehende Abbildung 7 zeigt die Zahl der Ortsteile einschließlich der Kernstadt[18]. Der Median der Städte lag bei fünf Ortsteilen.

Die Stadt Langen hat neben der Kernstadt keine weiteren Ortsteile.

[18] Sofern vorhanden.

© Steria Mummert Consulting AG

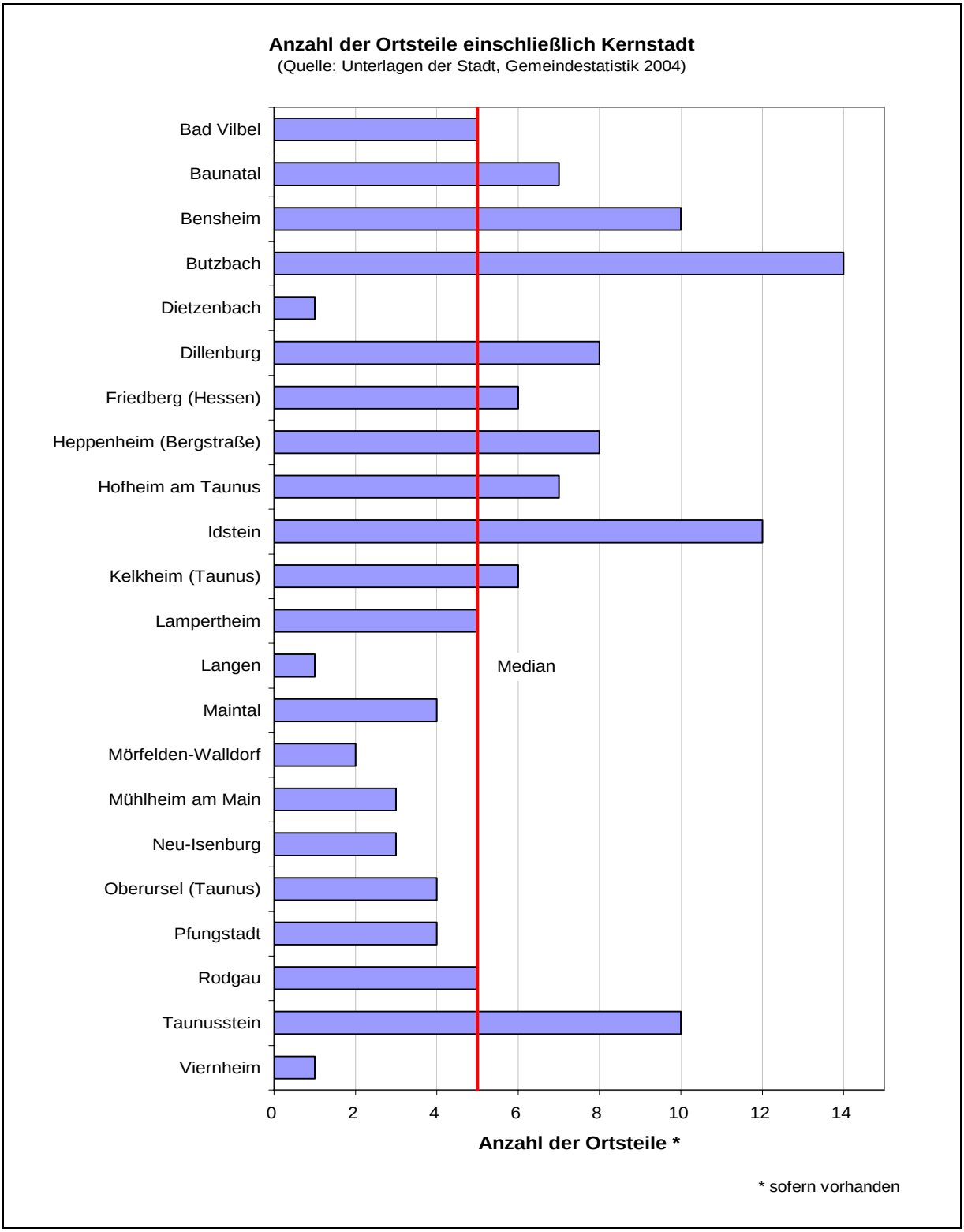


Abbildung 7: Anzahl der Ortsteile einschließlich Kernstadt

© Steria Mummert Consulting AG

2.3 Finanzen

2.3.1 Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte

2.3.1.1 Höhe und Struktur der Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts von 2000 bis 2004 für alle Vergleichsstädte dar (vergleiche Anlagen 2.3.1.1 – 1 und 2.3.1.1 - 4).

Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts (Grp.Nr. 0-2)

	Einnahmen des Verwaltungshaushalts 2000 - 2004					
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**Veränderung 2000-2004**
Bad Vilbel	92.615.303 €	165.989.484 €	94.241.364 €	115.555.084 €	65.990.706 €	71,3 %
Baunatal	79.633.764 €	63.513.584 €	73.612.525 €	58.185.243 €	42.968.811 €	54,0 %
Bensheim	59.784.548 €	61.022.590 €	71.089.201 €	62.520.443 €	61.664.425 €	103,1 %
Butzbach	35.182.892 €	33.513.913 €	36.381.645 €	37.109.275 €	34.719.748 €	98,7 %
Dietzenbach	61.758.712 €	80.189.868 €	65.188.327 €	64.332.240 €	59.113.961 €	95,7 %
Dillenburg	33.533.232 €	34.574.633 €	33.877.385 €	33.004.282 €	29.184.007 €	87,0 %
Friedberg (Hessen)	35.035.357 €	31.995.657 €	33.337.681 €	35.279.633 €	36.979.312 €	105,5 %
Heppenheim (Bergstraße)	36.771.322 €	36.964.975 €	36.427.224 €	34.763.657 €	36.288.707 €	98,7 %
Hofheim am Taunus	48.647.827 €	49.376.338 €	50.702.727 €	48.255.650 €	47.872.971 €	98,4 %
Idstein	30.656.502 €	29.825.099 €	33.782.030 €	32.991.613 €	32.064.761 €	104,6 %
Kelkheim (Taunus)	32.643.498 €	31.697.252 €	30.678.016 €	32.662.578 €	32.129.494 €	98,4 %
Lampertheim	53.731.807 €	54.763.916 €	63.747.763 €	59.606.164 €	58.251.789 €	108,4 %
Langen	53.979.053 €	67.406.688 €	59.969.633 €	64.156.891 €	62.154.629 €	115,1 %
Maintal	59.510.456 €	59.265.674 €	57.366.568 €	57.282.318 €	55.798.355 €	93,8 %
Mörfelden-Walldorf	56.001.861 €	56.344.219 €	49.376.853 €	55.524.110 €	53.860.201 €	96,2 %
Mühlheim am Main	38.501.287 €	40.425.940 €	40.188.749 €	40.875.828 €	40.927.234 €	106,3 %
Neu-Isenburg	93.215.320 €	71.582.292 €	75.990.915 €	86.757.281 €	79.562.250 €	85,4 %
Oberursel (Taunus)	77.043.417 €	59.396.381 €	58.781.390 €	55.055.721 €	57.368.117 €	74,5 %
Pfungstadt	28.608.204 €	28.850.394 €	28.402.063 €	28.882.574 €	29.324.672 €	102,5 %
Rodgau	55.005.465 €	55.349.440 €	53.523.048 €	59.836.852 €	58.921.663 €	107,1 %
Taunusstein	39.943.312 €	37.245.826 €	41.231.920 €	41.227.705 €	42.854.627 €	107,3 %
Viernheim	41.498.594 €	40.963.112 €	43.445.379 €	44.482.976 €	42.377.957 €	102,1 %

Quelle: Ergebnisse der Jahresrechnungen der Städte lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne

Abbildung 8: Einnahmen des Verwaltungshaushalts 2000-2004

Die Einnahmen des Verwaltungshaushalts erhöhten sich bei der Stadt Langen von 54,0 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2000 auf 62,2 Millionen Euro im Haushaltsjahr 2004. Bezogen auf das Basisjahr 2000 erreichte die Stadt Langen im Jahr 2004 ein Einnahmeniveau von 115,1 Prozent.

Die Analyse der Haushaltsdaten ergab, dass die Entwicklung der Einnahmen des Verwaltungshaushalts durch Schwankungen in den einzelnen Einnahmearten beeinflusst war. So war bei den Gewerbesteuereinnahmen ein hoher Anstieg von 12,9 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 21,4 Millionen Euro im Jahr 2004 zu verzeichnen.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Darstellung der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts pro Einwohner zeigt auf, über welche Mittel die Stadt verfügte, um ihre Funktionen für die Bürger wahrzunehmen. In der folgenden Abbildung sind die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts in Euro pro Einwohner in 2004 im Vergleich zusammengefasst (vergleiche Anlage 2.3.1.1 - 2).

Die Höhe der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts pro Einwohner wich bei den Vergleichstädten von einander ab. In der Stadt Pfungstadt (niedrigster Wert pro Einwohner) standen mit 1.168 Euro pro Einwohner rund 52 Prozent der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts pro Einwohner der Stadt Neu-Isenburg (höchster Wert) mit 2.244 Euro zur Verfügung.

Die Stadt Langen wies pro Einwohner 1.754 Euro an Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts auf.

Die folgende Abbildung zeigt die Struktur der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts nach wesentlichen Einnahmearten im Vergleich der Städte in 2004 (vergleiche Anlage 2.3.1.1 - 3).

Für die Stadt Langen hat der Anteil der Gewerbesteuer mit 34,4 Prozent die größte Bedeutung, während der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ein Viertel der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts ausmachte.

© Steria Mummert Consulting AG

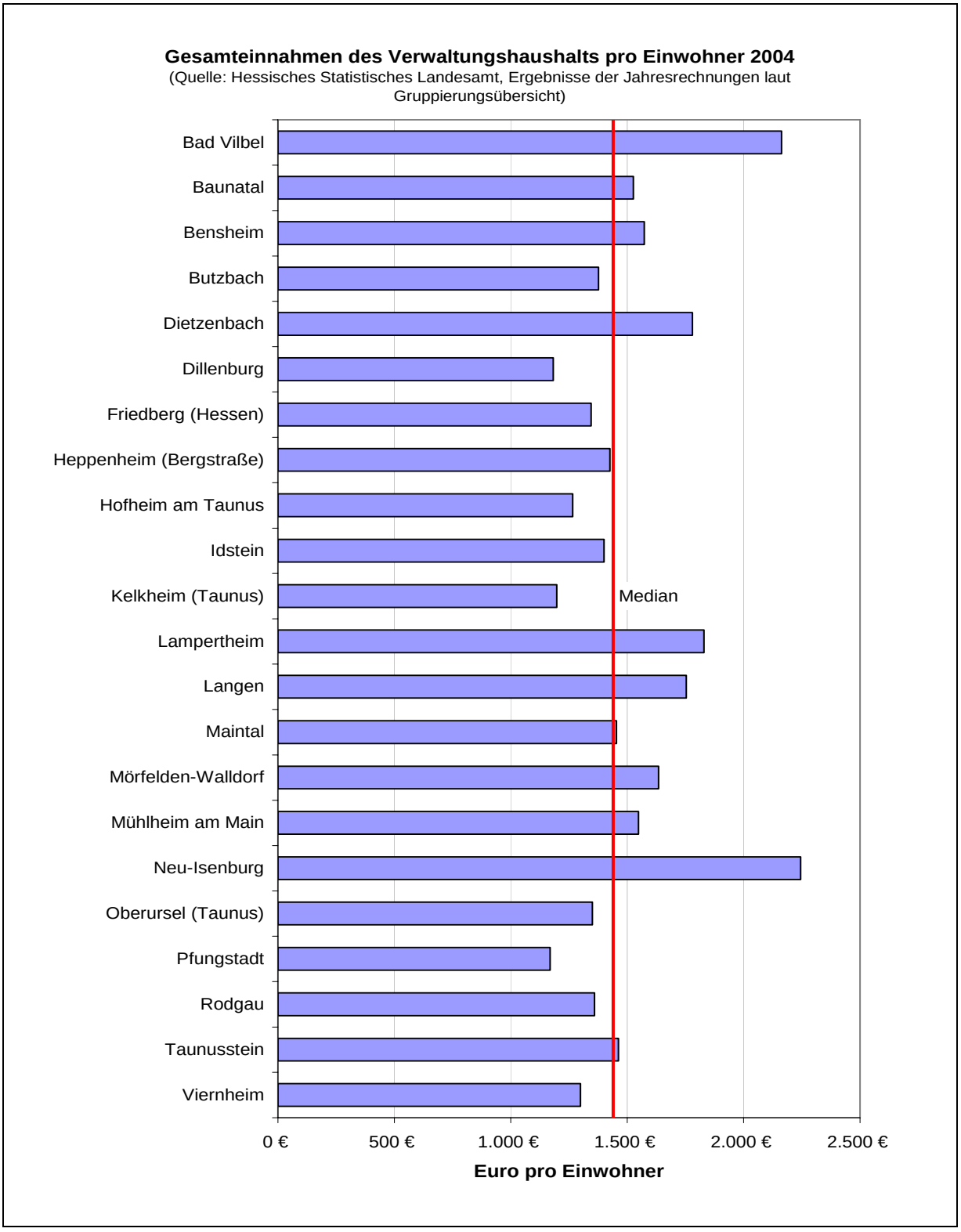


Abbildung 9: Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

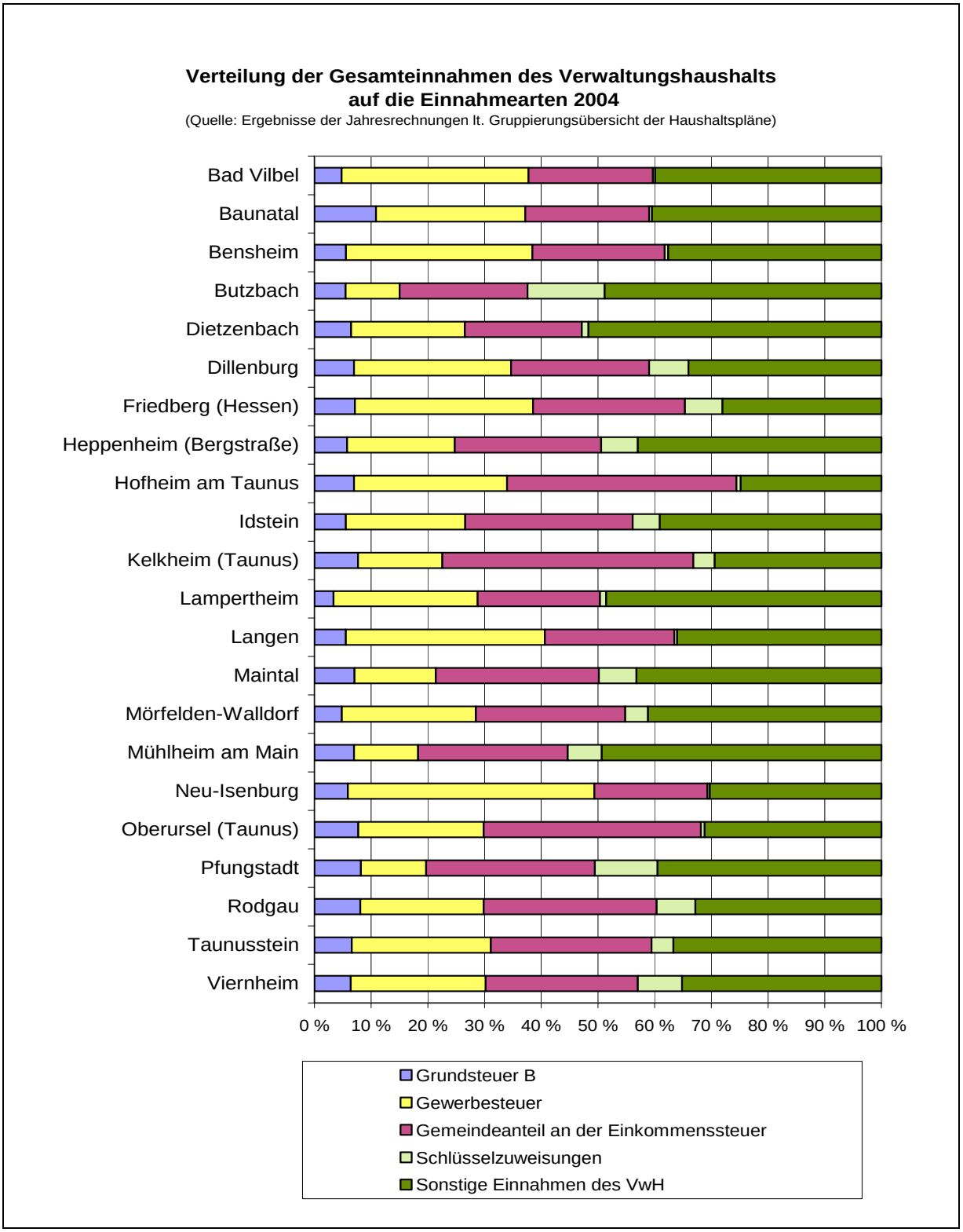


Abbildung 10: Verteilung der Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts auf die Einnahmearten 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.1.2 Höhe und Struktur der Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Die nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts von 2000 bis 2004 für alle Vergleichsstädte dar (vergleiche Anlage 2.3.1.2 - 1).

Entwicklung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts (Grp.Nr. 4-8)

	Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2000 - 2004					
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**Veränderung 2000-2004**
Bad Vilbel	92.615.303 €	165.989.484 €	94.241.364 €	115.555.084 €	65.990.706 €	71,3 %
Baunatal	79.633.764 €	63.513.584 €	73.612.525 €	58.185.243 €	42.968.811 €	54,0 %
Bensheim	59.784.548 €	61.022.590 €	71.089.201 €	62.520.443 €	66.410.106 €	111,1 %
Butzbach	35.182.892 €	33.513.913 €	36.381.645 €	37.109.275 €	37.090.631 €	105,4 %
Dietzenbach	61.758.712 €	80.189.868 €	65.188.327 €	65.263.749 €	64.092.028 €	103,8 %
Dillenburg	33.533.232 €	34.574.633 €	33.877.385 €	33.004.282 €	30.813.095 €	91,9 %
Friedberg (Hessen)	35.035.059 €	31.995.657 €	34.747.757 €	35.554.511 €	36.979.312 €	105,5 %
Heppenheim (Bergstraße)	38.127.954 €	38.315.167 €	38.582.524 €	41.036.420 €	46.907.203 €	123,0 %
Hofheim am Taunus	48.647.827 €	49.376.338 €	51.090.805 €	50.657.002 €	50.977.586 €	104,8 %
Idstein	30.656.502 €	29.825.099 €	33.782.030 €	32.991.613 €	32.064.761 €	104,6 %
Kelkheim (Taunus)	32.643.498 €	33.276.050 €	33.310.097 €	33.961.916 €	34.349.415 €	105,2 %
Lampertheim	53.731.807 €	54.763.916 €	63.747.763 €	59.606.164 €	58.251.789 €	108,4 %
Langen	53.979.053 €	67.406.688 €	59.969.633 €	64.156.891 €	62.154.629 €	115,1 %
Maintal	59.510.456 €	59.265.674 €	57.366.568 €	57.282.318 €	56.650.474 €	95,2 %
Mörfelden-Walldorf	56.001.861 €	56.344.219 €	54.631.610 €	61.564.131 €	61.147.684 €	109,2 %
Mühlheim am Main	38.501.287 €	40.425.940 €	40.188.749 €	40.875.828 €	40.927.234 €	106,3 %
Neu-Isenburg	93.215.320 €	71.582.292 €	75.990.915 €	86.757.281 €	79.562.250 €	85,4 %
Oberursel (Taunus)	77.043.417 €	59.396.381 €	60.427.883 €	57.017.256 €	60.815.466 €	78,9 %
Pfungstadt	28.608.204 €	28.850.394 €	28.402.063 €	28.882.574 €	29.324.672 €	102,5 %
Rodgau	55.005.465 €	55.349.440 €	55.736.897 €	59.836.852 €	59.336.313 €	107,9 %
Taunusstein	39.943.312 €	37.783.896 €	41.231.920 €	42.240.246 €	42.854.627 €	107,3 %
Viernheim	41.498.594 €	40.963.112 €	43.739.662 €	44.765.571 €	44.291.077 €	106,7 %

Quelle: Ergebnisse der Jahresrechnungen der Städte lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne

Abbildung 11: Ausgaben des Verwaltungshaushalts 2000-2004

Die Ausgaben des Verwaltungshaushalts hatten sich vom Haushaltsjahr 2000 bis zum Haushaltsjahr 2004 um 15,1 Prozent erhöht. Das ist die zweitgrößte Erhöhung aller Vergleichsstädte.

In der folgenden Abbildung werden mit den Personalausgaben (Gruppierung 4) und den Allgemeinen Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppierungsnummer 832) die beiden großen Ausgabearten im Vergleich pro Einwohner der Stadt in 2004 dargestellt (vergleiche Anlage 2.3.1.2 - 2).

Die Gruppierungsnummer 832 „Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände“ umfasst vor allem die Kreis- und Schulumlage. Weitere Umlagen wie beispielsweise die Ballungsraumverbandsumlage sind bei einigen Städten ebenfalls unter der genannten Gruppierungsnummer enthalten. Allen Bestandteilen der „Allgemeinen Umlage an Gemeinden und Gemeindeverbände“ ist gemein, dass sie von der Stadt nicht beeinflussbar sind.

Mit den Personalausgaben pro Einwohner wird die Personalausstattung in der Stadtverwaltung aufgezeigt. Unterschiede zwischen den Städten infolge von Auslagerungen und Umwandlungen von Personal- in Sachkosten sind darin enthalten. Die Werte der Personalausgaben je Einwohner zogen

© Steria Mummert Consulting AG

wir nicht zur Untersuchung des wirtschaftlichen Verhaltens der Städte heran. Deshalb wurden die tatsächlich besetzten Stellen der Allgemeinen Verwaltung[19] in die Prüfung einbezogen (Darstellung im Anschluss an die Ergebnisse zu den Personalausgaben und Umlagen). In der Allgemeinen Verwaltung sind Auslagerungen und Umwandlungen von Personal- in Sachkosten die Ausnahme und gegebenenfalls konzentriert auf die Reinigungsleistungen. Somit ist der Vergleich über diesen Teilbereich der Stadtverwaltung aussagekräftiger für die Steuerung der Personalausgaben.

Auf eine Darstellung der Personalausgaben und ihrer Entwicklung haben wir trotz der begrenzten Aussagekraft nicht verzichtet, da dies eine der Kernkennzahlen interkommunaler Vergleiche und zugleich als Indikator für die unterschiedlichen Strategien der Städte bei der Auslagerungen und Umwandlungen von Personal- in Sachkosten anzusehen ist.

Die Höhe der Personalausgaben pro Einwohner betrug in den geprüften Städten zwischen 230 bei der Stadt Kelkheim (Taunus) und 546 Euro bei der Stadt Baunatal. Der Median der Personalausgaben betrug im 383 Euro pro Einwohner im Jahr 2004. Der Median des Anteils der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts betrug 24,7 Prozent im Jahr 2004. Bei den Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbänden betrug der Median 27,4 Prozent, so dass sich der Anteil für die beiden größten Ausgabeblöcke auf 51,6 Prozent belief.

[19] Die Bestanteile der Allgemeinen Verwaltung in der Prüfung sind: Abschnitte 00, 02, 03, 05, 06, 11, 60 und 61.

© Steria Mummert Consulting AG

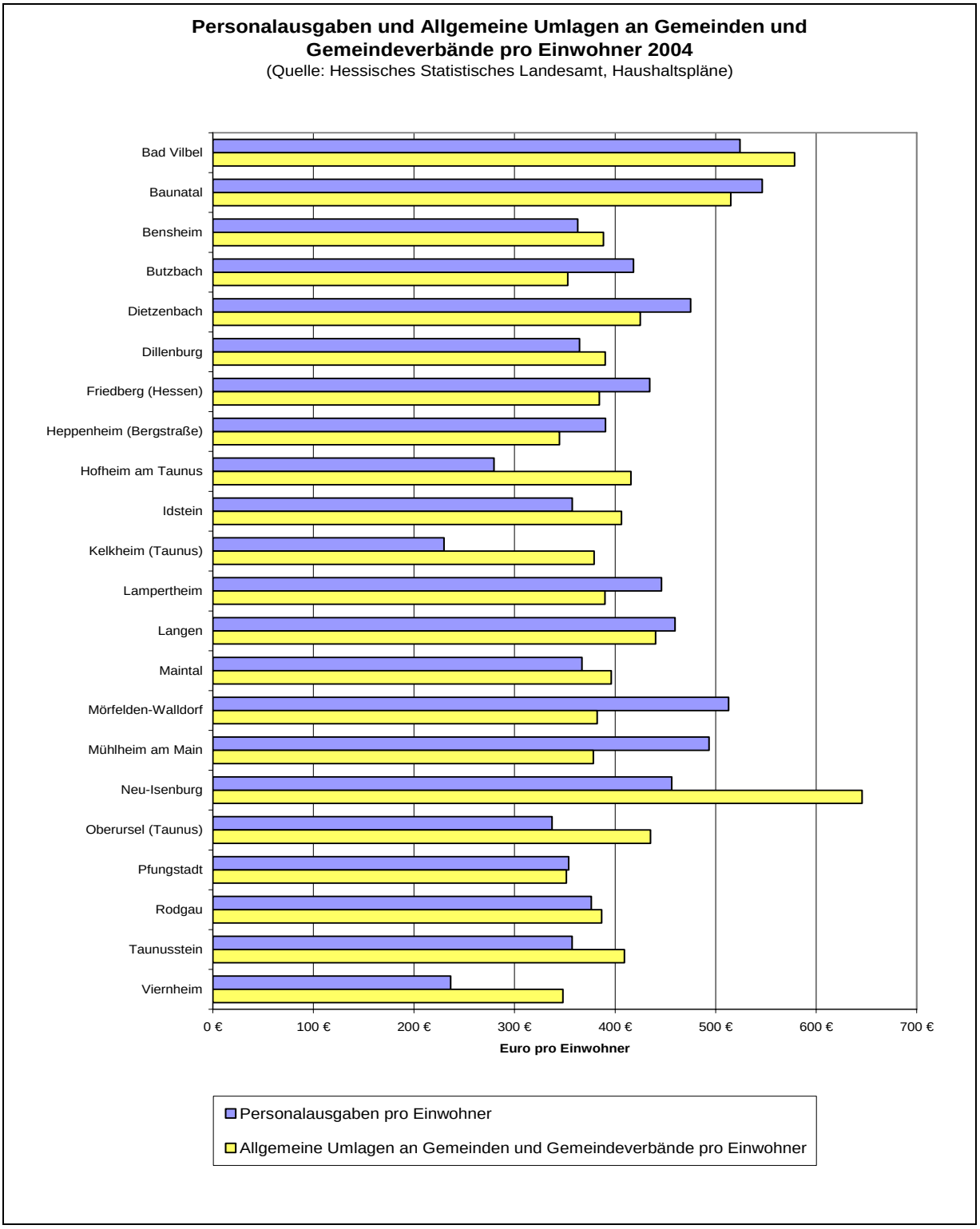


Abbildung 12: Personalausgaben und Allgemeine Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Die Höhe der Allgemeinen Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppierungsnummer 832) pro Einwohner betrug in den geprüften Städten zwischen 345 Euro bei der Stadt Heppenheim und 646 Euro bei der Stadt Neu-Isenburg. Der Median der Umlagen betrug 390 Euro pro Einwohner im Jahr 2004.

Die Stadt Langen hatte mit 460 Euro Personalausgaben pro Einwohner in der Stadtverwaltung über dem Median liegende Ausgaben. Bei den Umlagen an Gemeinden und Gemeindeverbände erreichte die Stadt mit 440 Euro pro Einwohner ebenfalls einen über dem Median liegenden Wert.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Personalausgaben von 2000 bis 2004 in Prozent. Ausgangspunkt der Bewertung ist das Jahr 2000. Auf die vorherigen Ausführungen zu den Unterschieden zwischen den Städten infolge von Auslagerungen und Umwandlungen von Personal- in Sachkosten wird hier nochmals verwiesen. Etwaige BAT-Erhöhungen wurden in den Werten nicht bereinigt.

	Entwicklung Ausgaben für Personal				
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Bad Vilbel	100,0 %	108,6 %	112,6 %	118,6 %	122,3 %
Baunatal	100,0 %	102,3 %	105,7 %	107,7 %	106,4 %
Bensheim	100,0 %	103,2 %	107,4 %	113,8 %	117,5 %
Butzbach	100,0 %	104,7 %	107,9 %	111,8 %	114,9 %
Dietzenbach	100,0 %	106,3 %	110,4 %	113,3 %	94,9 %
Dillenburg	100,0 %	103,2 %	108,5 %	110,8 %	111,6 %
Friedberg (Hessen)	100,0 %	101,7 %	106,1 %	110,9 %	111,8 %
Heppenheim (Bergstraße)	100,0 %	104,0 %	103,0 %	103,7 %	103,5 %
Hofheim am Taunus	100,0 %	108,7 %	115,3 %	119,7 %	119,9 %
Idstein	100,0 %	104,5 %	110,9 %	120,5 %	113,2 %
Kelkheim (Taunus)	100,0 %	102,7 %	109,1 %	115,4 %	117,6 %
Lampertheim	100,0 %	101,9 %	104,3 %	106,9 %	110,7 %
Langen	100,0 %	108,5 %	114,1 %	118,8 %	122,0 %
Maintal	100,0 %	101,7 %	105,4 %	112,7 %	110,7 %
Mörfelden-Walldorf	100,0 %	105,3 %	109,3 %	113,4 %	111,6 %
Mühlheim am Main	100,0 %	102,2 %	106,8 %	111,1 %	112,6 %
Neu-Isenburg	100,0 %	103,5 %	102,3 %	102,8 %	107,1 %
Oberursel (Taunus)	100,0 %	79,7 %	81,9 %	80,4 %	83,1 %
Pfungstadt	100,0 %	100,3 %	106,2 %	106,3 %	114,1 %
Rodgau	100,0 %	103,4 %	108,2 %	112,6 %	99,4 %
Taunusstein	100,0 %	103,6 %	107,3 %	109,2 %	110,1 %
Viernheim	100,0 %	100,9 %	105,7 %	107,2 %	108,5 %

Quelle: Ergebnisse der Jahresrechnungen der Städte lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne

Abbildung 13: Entwicklung der Ausgaben für Personal

In 19 der 22 Städte des Vergleichs sind die Personalausgaben in der Stadtverwaltung gestiegen. In drei Städten sind sie gesunken.

Die Personalausgaben der Stadt Langen erhöhten sich im Vergleichszeitraum um 22,0 Prozent.

© Steria Mummert Consulting AG

Ergänzend zur Entwicklung der Personalausgaben zogen wird die Entwicklung der Zahl der tatsächlich besetzen Stellen der Allgemeinen Verwaltung jeweils am 30. Juni der Jahre 2000 bis 2004 heran. In der vorangegangenen Darstellung der „Personalausgaben pro Einwohner“ sind auch die Unterschiede zwischen den Städten infolge von Auslagerungen und Umwandlungen von Personal- in Sachkosten enthalten. Diese sind in der Allgemeinen Verwaltung zu vernachlässigen. Eine Ausnahme sind generell nur die Reinigungsleistungen, die häufig vergeben sind. Die Entwicklung der Zahl der Stellen in der Allgemeinen Verwaltung ist deshalb ein wichtiger Indikator für die Steuerung der Personalausgaben in der Verwaltung insgesamt.

Die Allgemeine Verwaltung umfasst mit folgenden Abschnitten rund ein Drittel aller Stellen der Stadtverwaltung:

- Gemeindeorgane (Abschnitt 00)[20]
- Hauptverwaltung (Abschnitt 02)
- Finanzverwaltung (Abschnitt 03)
- Besondere Dienststellen der Verwaltung (Abschnitt 05)
- Einrichtungen für die gesamte Verwaltung (Abschnitt 06)
- Öffentliche Ordnung (Abschnitt 11)
- Bauverwaltung (Abschnitt 60)
- Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (Abschnitt 61)

[20] Einschließlich hauptamtliche Wahlbeamte

© Steria Mummert Consulting AG

	Zahl der tatsächlich besetzten Stellen der allgemeinen Verwaltung am 30.06. in VZÄ					Veränderung 2000 - 2004	
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**VZÄ**	**%**
Bad Vilbel	79,10	84,70	82,70	80,10	78,90	-0,20	-0,3 %
Baunatal	100,70	104,00	107,30	107,30	102,70	2,00	2,0 %
Bensheim	135,50	133,00	134,50	139,50	139,00	3,50	2,6 %
Butzbach	74,00	74,50	77,50	79,50	79,50	5,50	7,4 %
Dietzenbach	131,00	135,00	139,00	142,00	134,00	3,00	2,3 %
Dillenburg	72,50	73,50	75,50	71,50	71,00	-1,50	-2,1 %
Friedberg (Hessen)	85,00	88,50	87,50	90,50	94,50	9,50	11,2 %
Heppenheim (Bergstraße)	92,50	96,05	98,25	98,25	93,40	0,90	1,0 %
Hofheim am Taunus	114,50	110,25	114,00	112,00	117,00	2,50	2,2 %
Idstein	58,00	58,00	60,00	63,00	62,00	4,00	6,9 %
Kelkheim (Taunus)	79,10	75,80	81,90	82,70	78,40	-0,70	-0,9 %
Lampertheim	106,06	108,06	107,01	105,51	106,56	0,50	0,5 %
Langen	107,00	111,00	114,00	117,00	118,00	11,00	10,3 %
Maintal [1)]	110,67	0,00	116,03	119,93	109,22	-1,45	-1,3 %
Mörfelden-Walldorf	101,50	107,00	108,00	108,00	109,00	7,50	7,4 %
Mühlheim am Main	96,00	95,00	88,25	91,00	87,50	-8,50	-8,9 %
Neu-Isenburg	109,00	114,50	113,00	102,50	106,59	-2,41	-2,2 %
Oberursel (Taunus)	150,00	157,50	161,00	156,00	149,52	-0,48	-0,3 %
Pfungstadt	67,70	73,90	74,40	73,40	73,90	6,20	9,2 %
Rodgau	119,50	118,00	120,00	124,50	123,50	4,00	3,3 %
Taunusstein	82,72	82,52	82,40	83,08	84,08	1,36	1,6 %
Viernheim	90,10	89,10	87,10	83,60	86,10	-4,00	-4,4 %

Quelle: Stellenpläne der Städte 2000-2004 ergänzt um Angaben der Städte zur anteiligen Ist-Besetzung
1) Die Jahre 2000 und 2001 wurden gemeinsam in einem Doppelhaushalt verabschiedet.

Abbildung 14: Zahl der tatsächlich besetzten Stellen der allgemeinen Verwaltung am 30.06. in VZÄ

Die Stadt Langen wies im Zeitraum von 2000 bis 2004 eine Steigerung der tatsächlich besetzten Stellen am 30.06. in Höhe von 10,3 Prozent auf. Dies entsprach einem absoluten Anstieg um 11 Stellen. Dies war durch den weiteren Ausbau des Bürgerbüros und die Übernahme der KFZ-Zulassungsstelle begründet.

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.1.3 Realsteueraufbringungs- und Steuereinnahmekraft

Realsteueraufbringungskraft

Die Realsteueraufbringungskraft bildet ein fiktives Aufkommen der Realsteuereinnahmen (Grund- und Gewerbesteuern) bei Anwendung der landesdurchschnittlichen Steuerhebesätze ab. Die Realsteueraufbringungskraft wird vom Hessischen Statistisches Landesamt (vergleiche Hessische Gemeindestatistik 2004) berechnet. In der Analyse ermittelten wir die für jede Stadt möglichen Steuermehreinnahmen, die sie realisieren könnte, wenn die Hebesätze für Realsteuern auf das Niveau der landesdurchschnittlichen Steuerhebesätze angehoben würden. In die Berechnung der landesdurchschnittlichen Werte gehen auch die Werte der Großstädte mit ein, die höhere Werte als die geprüften Städte aufweisen.

Die folgende Abbildung zeigt die Realsteuereinnahmekraft und das Ist-Realsteueraufkommen jeweils pro Einwohner in Euro in 2004 (vergleiche Anlage 2.3.1.3 - 1). Das Ist-Aufkommen der Realsteuern der Städte lag zwischen 74 Prozent und 102 Prozent der Realsteueraufbringungskraft.

Die Stadt Langen besaß eine Realsteueraufbringungskraft (Referenzwert unter Zugrundelegung der landesdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze) von 768 Euro pro Einwohner. Ein Grund hierfür waren die vergleichsweise hohen Gewerbesteuereinnahmen. Diese dokumentierten sich auch in der Höhe des Ist-Realsteueraufkommens pro Einwohner von 698 Euro. Bezogen auf die Realsteueraufbringungskraft ergab sich damit der fünfthöchste Ausschöpfungsgrad aller geprüften Städte in Höhe von 90,8 Prozent.

© Steria Mummert Consulting AG

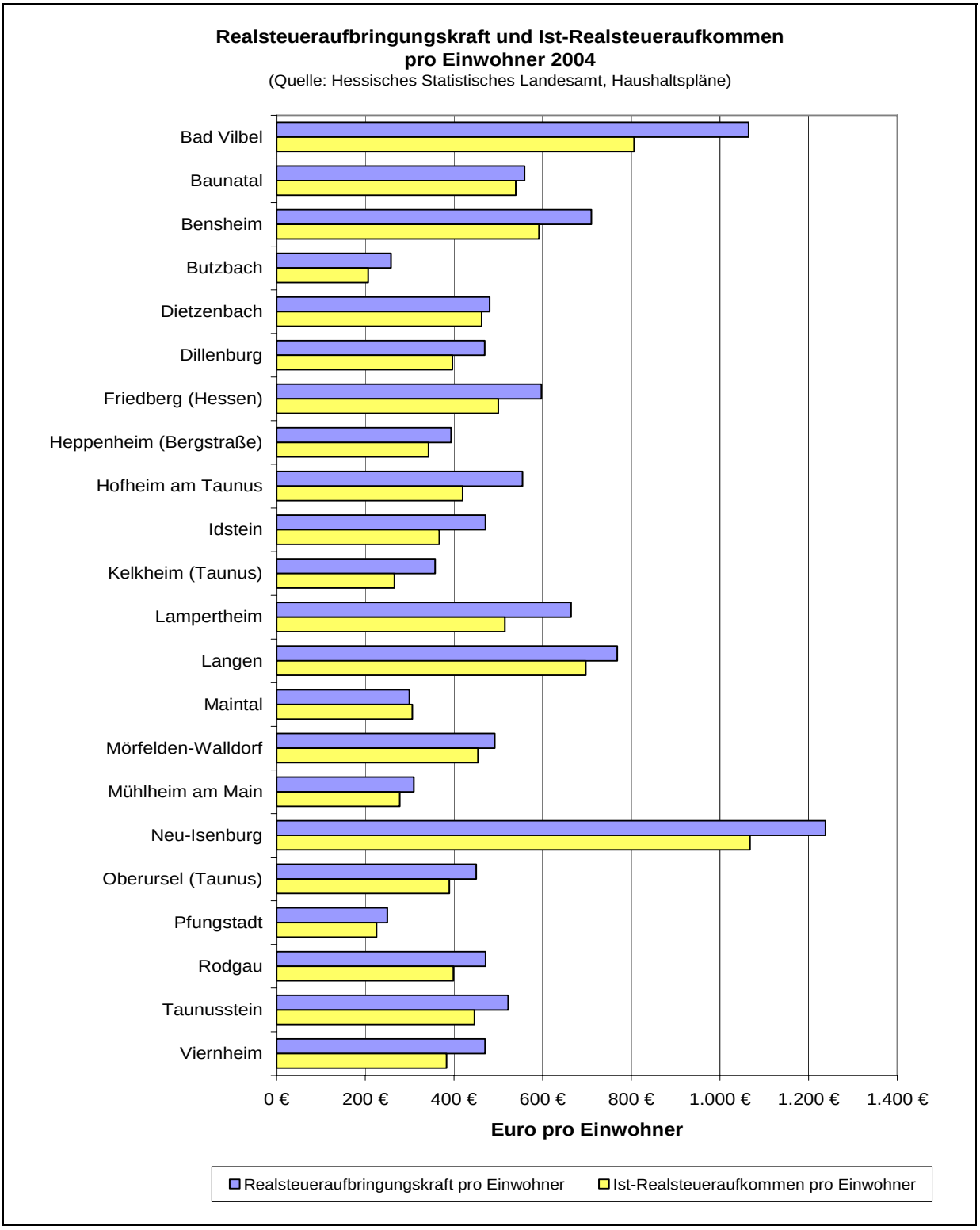


Abbildung 15: Realsteueraufbringungskraft und Ist-Realsteueraufkommen pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Steuereinnahmekraft

Die Steuereinnahmekraft weist ebenso wie die Realsteueraufbringungskraft ein fiktives Steueraufkommen aus. Hierbei wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer hinzugezogen und die Gewerbesteuerumlage herausgerechnet. Die Steuereinnahmekraft und die Realsteueraufbringungskraft bleiben somit von der tatsächlichen Hebesatzgestaltung der Städte unbeeinflusst. Die Hebesatzgestaltung wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet.

Die folgende Abbildung zeigt die Steuereinnahmekraft und das Ist-Steueraufkommen jeweils pro Einwohner in Euro in 2004 (vergleiche Anlage 2.3.1.3 - 2). Die Steuereinnahmekraft und das Ist-Steueraufkommen der Städte unterschieden sich und lagen beim Ist-Steueraufkommen bezogen auf die Steuereinnahmekraft zwischen 93,4 Prozent und 111,4 Prozent. Das Ist-Steueraufkommen beinhaltet das gesamte Steueraufkommen einschließlich „Andere Steuern“ und „steuerähnliche Einnahmen“.

Die Stadt Langen erreichte ein Ist-Steueraufkommen von 1.126 Euro pro Einwohner oder 104,7 Prozent der Steuereinnahmekraft (1.076 Euro). Der Anteil des Ist-Steueraufkommens an der Steueraufbringungskraft lag über dem Median von 101,7 Prozent.

© Steria Mummert Consulting AG

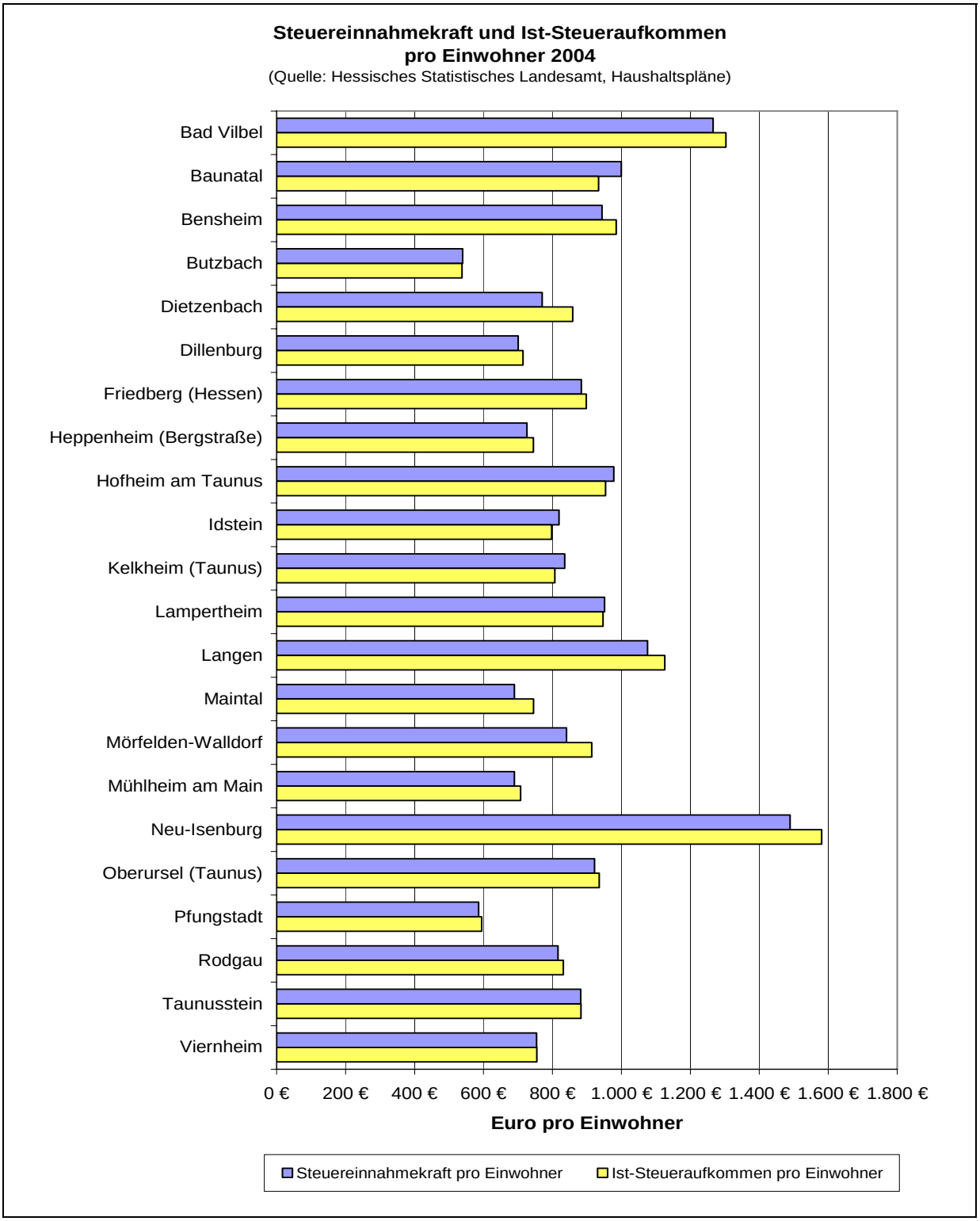


Abbildung 16: Steuereinnahmekraft und Ist-Steueraufkommen pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.1.4 Realsteuerhebesätze

Der Vergleich der Realsteuerhebesätze bezieht sich auf die von den Städten individuell festgesetzten Realsteuersätze. Diese bestimmen neben der Bemessungsgrundlage die Höhe der tatsächlich erzielten Realsteuereinnahmen.

Die Hebesätze der Vergleichsstädte wiesen eine hohe Spannweite auf. Bei der Grundsteuer A hatten achtzehn Städte einen Hebesatz zwischen 200 und 300 Prozent. Vier Städte lagen darüber: Baunatal mit 340 Prozent, Dietzenbach mit 320 Prozent, Maintal mit 350 Prozent und Mörfelden-Walldorf mit 400 Prozent. Insgesamt sechs Städte lagen über dem hessischen Durchschnittshebesatz von 272 Prozent.

Die Grundsteuer B zeigte eine ähnliche Streuung: Hier lagen 19 Städte zwischen 200 und 300 Prozent. Die Stadt Maintal hatte als einzige Stadt der Vergleichsstädte einen höheren Hebesatz für die Grundsteuer B als der hessische Durchschnittshebesatz von 320 Prozent. Die Hebesätze in Baunatal und Dietzenbach entsprachen dem hessischen Durchschnitt, alle anderen Städte lagen mit ihren Hebesätzen darunter.

Bei der Gewerbesteuer lagen die Hebesätze aller Vergleichsstädte zwischen 300 Prozent und 395 Prozent und somit unter dem hessischen Durchschnittswert von 400 Prozent.

Die folgende Abbildung zeigt die jeweilige Höhe der Realsteuerhebesätze im Haushaltsjahr 2004 in Prozent (vergleiche Anlage 2.3.1.4 - 1).

© Steria Mummert Consulting AG

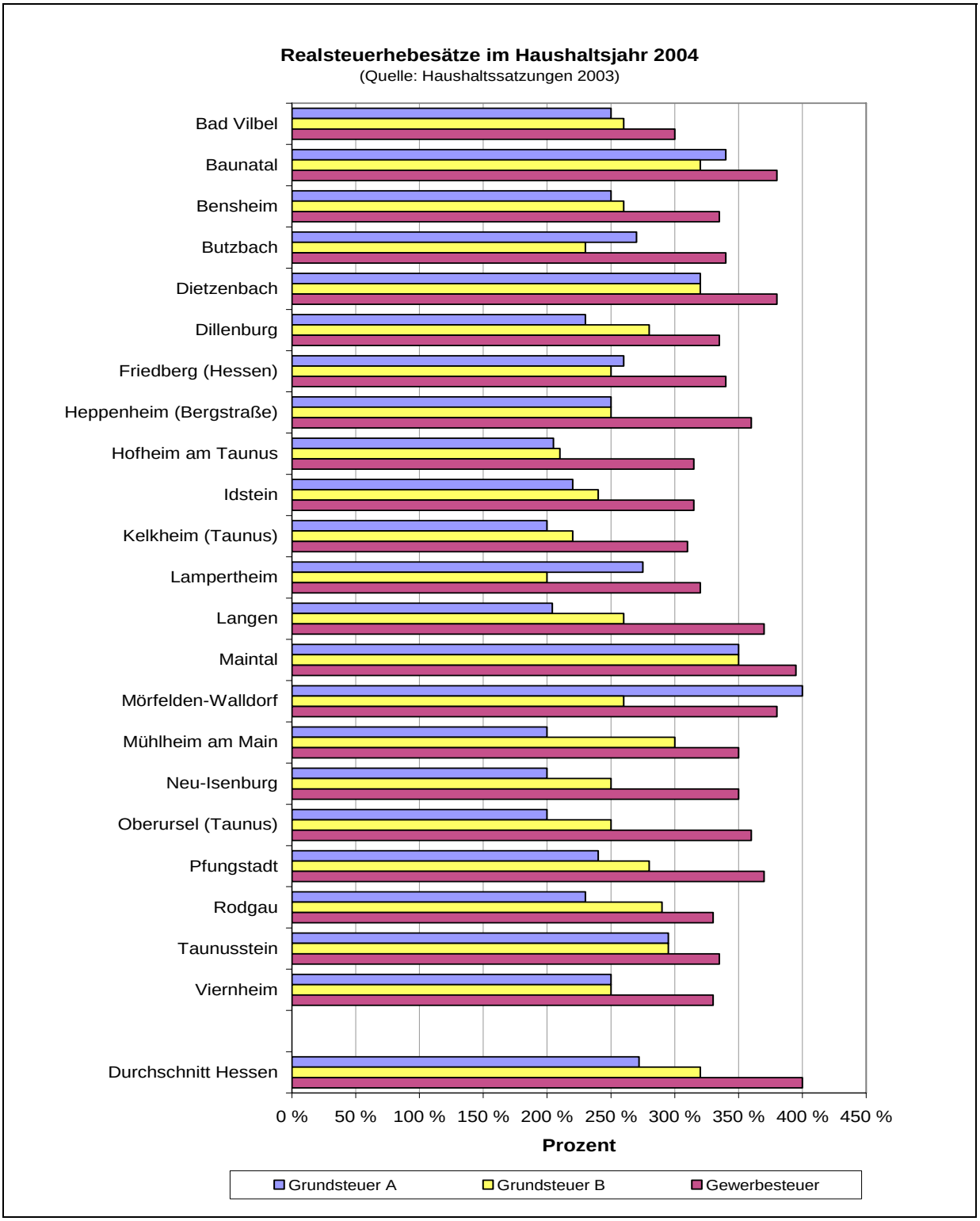


Abbildung 17: Realsteuerhebesätze im Haushaltsjahr 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Nachstehend wird ermittelt, welche zusätzlichen Einnahmepotenziale durch eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf den oberen Quartilswert der Vergleichsstädte als Referenzwert auf der Grundlage des Rechnungsergebnisses 2004 möglich wären, wenn die Bemessungsgrundlagen und die Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzuweisungen, die Kreis-, sowie Schulumlage und die Gewerbesteuerumlage gleich blieben.

Auf der Grundlage der vorliegenden Daten haben wir uns mit der Frage des Zusammenhangs zwischen der Veränderung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Gewerbesteuerhebesätzen auseinandergesetzt. Aus der Analyse konnte gefolgert werden, dass ein Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auch bei verschieden hohen Gewerbesteuerhebesätzen erreicht werden kann. Dies erscheint uns insofern wichtig, als daraus geschlossen werden kann, dass ein höherer Gewerbesteuerhebesatz nicht zwingend einen ungünstigen Einfluss auf das Beschäftigtenwachstum haben muss. Die Datengrundlagen für diese Analyse sind in der Anlage 2.3.1.4-3 enthalten und die Ergebnisse der Korrelationsanalyse sind in der Abbildung 2.3.1.4-3 dargestellt[21.] Bis auf die Städte Butzbach (minus 10 Prozent) und Maintal (minus 35 Prozent) haben alle weiteren Städte die Gewerbesteuerhebesätze zwischen den Jahren 2000 und 2004 unverändert gelassen, so dass der Wert des Jahres 2004 als Bezugswert herangezogen werden konnte.

Die Stadt Langen hatte im Vergleichszeitraum 2000 bis 2004 unveränderte Hebesätze für Grundsteuer B (260 Prozent) und Gewerbesteuer (370 Prozent)[22].

Potenzial Hebesatzerhöhung 2004 für die Stadt Langen

Steuerart	Hebesatz	Oberer Quartilswert	Aufkommen laut Jahresrechnungsergebnis	Erhöhungspotenzial	Rechnerisches Mehraufkommen
	Prozent	**Prozent**	**Euro**	**Prozent**	**Euro**
Grundsteuer B	260 %	288 %	3.364.945 €	10,8 %	362.379 €
Gewerbesteuer	370 %	368 %	21.353.080 €	0,0 %	0 €
Gesamt					**362.379 €**

Quelle:
Ergebnisse der Jahresrechnungen der Städte lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne
Angaben der Gemeinden (Haushaltssatzungen)
Eigene Berechnungen

Abbildung 18: Potenzial Hebesatzerhöhung 2004

Durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B von 260 Prozent auf den Referenzwert 288 Prozent ergäben sich, bezogen auf das Rechnungsergebnis 2004, zusätzliche

[21] Die Überprüfung wurde durch Streuungsdiagramme vorgenommen, in denen auf den Koordinatenachsen die Variabeln eingetragen sind, deren Zusammenhang geprüft werden soll. Jeder Punkt im Streuungsdiagramm stellt eine Vergleichsstadt dar. Das Streuungsdiagramm wurde durch die jeweiligen Medianlinien in vier Quadranten eingeteilt. Der Zusammenhang zwischen den Variablen ist umso größer, desto mehr Städte in den jeweils diagonal gegenüber liegenden Quadraten I und IV (negativer Zusammenhang) beziehungsweise in den Quadranten II und III (positiver Zusammenhang) liegen. Zusätzlich wurde der Regressionskoeffizient R^2 dargestellt, der ein statistisches Maß für die Güte des linearen Zusammenhangs der beiden Variablen ist.

[22] Der Hebesatz für die Grundsteuer B wurde in 2005 auf 280 % und in 2006 auf 300 % angehoben.

© Steria Mummert Consulting AG

Einnahmepotenziale von 362.379 Euro. Aussagegemäß hat die Stadt Langen den Hebesatz in 2005 auf 280 Prozent und in 2006 auf 300 Prozent angehoben, so dass die berechneten Sparpotenziale bereits übertroffen wurden. Die Stadt Langen lag mit dem Gewerbesteuer-Hebesatz über dem Referenzwert der Vergleichsstädte. Ein zusätzliches Einnahmepotenzial wird deshalb nicht ausgewiesen.

2.3.1.5 Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel

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

Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen des Landes, der Familienleistungsausgleich 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. Aus den Allgemeinen Deckungsmitteln müssen die Städte die Gewerbesteuerumlage, die Kreis- und die Schulumlage finanzieren. Da diese Umlagen den finanziellen Gestaltungsspielraum der Städte mindern, setzten in diesem Bericht stets die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel, das heißt Allgemeine Deckungsmittel abzüglich der Gewerbesteuerumlage, der Kreisumlage und der Schulumlage an.

Die nachfolgende Abbildung weist die Höhe der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner des Jahres 2004 im Vergleich der Städte aus. Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner waren in den Städten zwischen 2000 und 2004 gesunken. So hat sich der Median von 619 Euro in 2000 auf 559 Euro in 2004 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von 9,7 Prozent.

© Steria Mummert Consulting AG

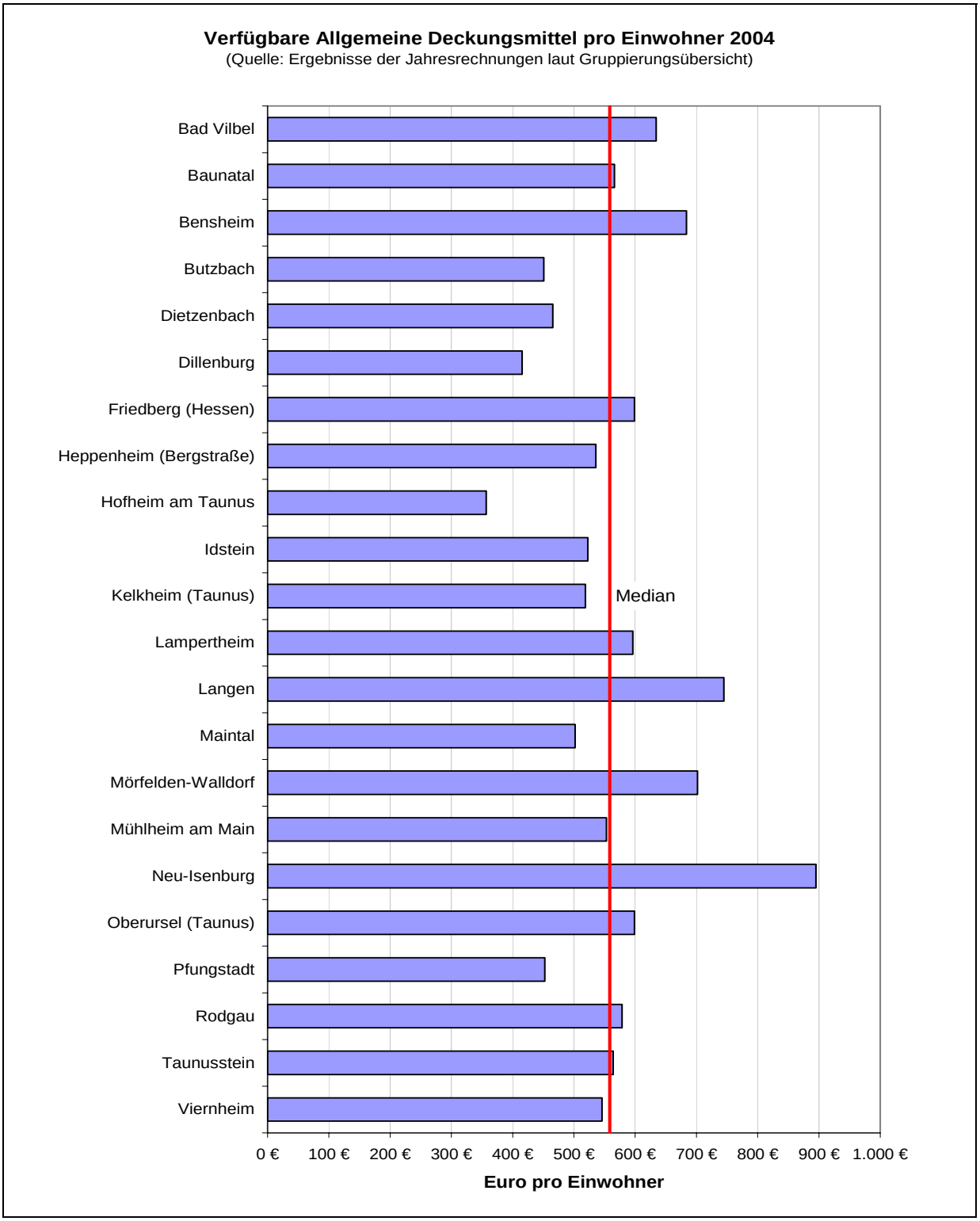


Abbildung 19: Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen wies in 2004 verfügbare Allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 26,4 Millionen Euro aus. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergab sich ein Betrag von 745 Euro pro Einwohner.

Die folgende Abbildung stellt die individuelle Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner der Stadt im Vergleich zum jeweiligen Maximal- und Minimalwert sowie zum Median der Vergleichsstädte dar (vergleiche Anlage 2.3.1.5 - 2).

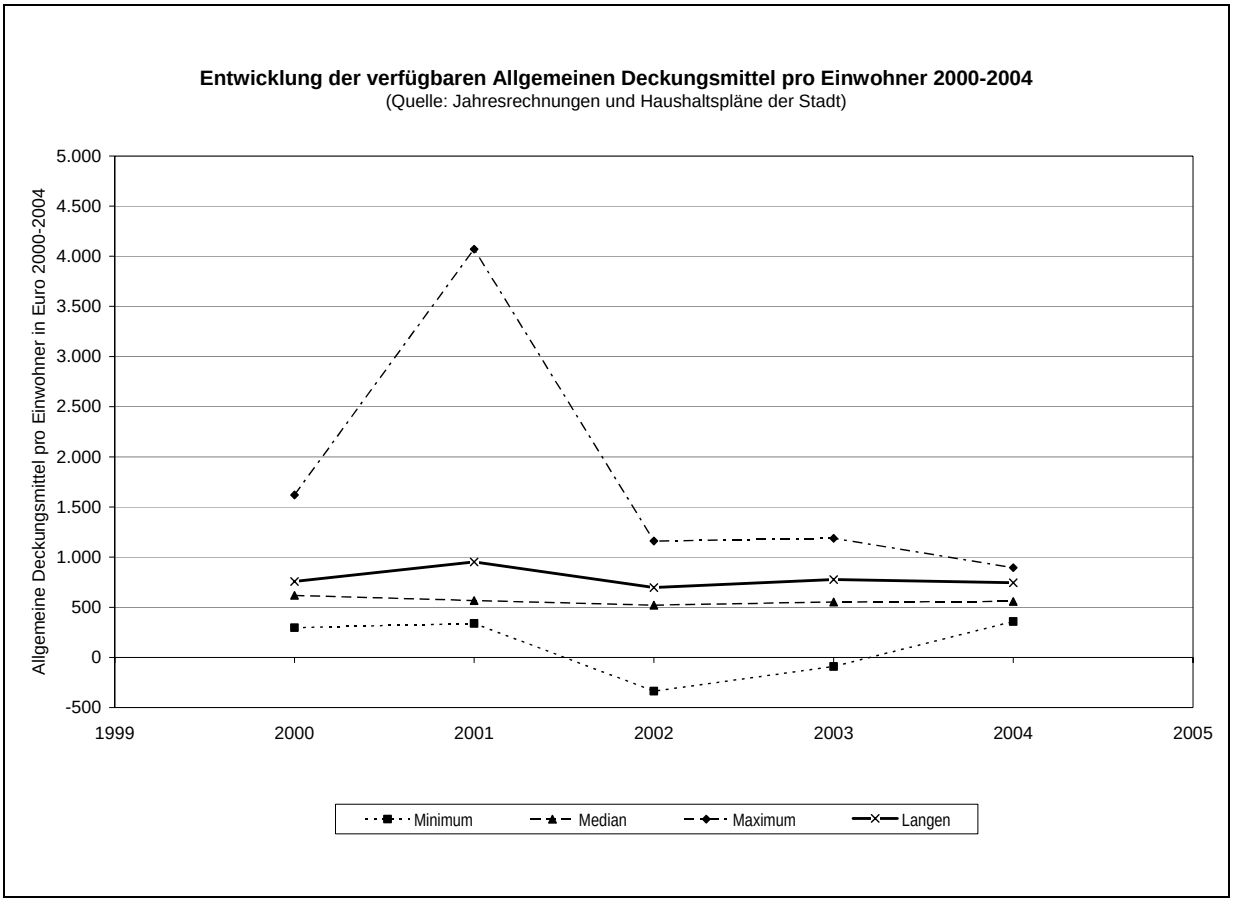


Abbildung 20: Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner 2000 - 2004

Im Vergleichszeitraum 2000 bis 2004 verringerten sich die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel pro Einwohner der Stadt Langen von 757 Euro auf 745 Euro. Dies entspricht einem Rückgang um 1,7 Prozent.

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2 Haushaltsstabilität / Vermögenssicherung

2.3.2.1 Haushaltsergebnis

Kamerales Haushaltsergebnis

Das kamerale Haushaltsergebnis zeigt für die Haushaltsstabilität in den Städten an, inwieweit der Verwaltungshaushalt haushaltsrechtlich ausgeglichen ist. Den Substanzerhalt oder -verzehr bildet das kamerale Haushaltsergebnis nicht ab. Dieser wird im folgenden Kapitel „Normiertes Haushaltsergebnis“ berücksichtigt.[23]

In der folgenden Abbildung sind die kameralen Haushaltsergebnisse von 2000 bis 2004 in Euro dargestellt, sofern kein ausgeglichener Haushalt vorlag (vergleiche Anlage 2.3.2.1 - 1).

	Entwicklung des Kameralen Haushaltsergebnisses[1)]				
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Bad Vilbel					
Baunatal					
Bensheim					-4.745.681 €
Butzbach					-2.370.883 €
Dietzenbach				-931.509 €	-4.978.067 €
Dillenburg					-1.629.088 €
Friedberg (Hessen)			-1.410.076 €	-274.878 €	
Heppenheim (Bergstraße)	-1.356.632 €	-1.350.192 €	-2.155.300 €	-6.272.763 €	-10.618.496 €
Hofheim am Taunus			-388.078 €	-2.401.353 €	-3.104.615 €
Idstein					
Kelkheim (Taunus)		-1.578.798 €	-2.632.081 €	-1.299.338 €	-2.219.921 €
Lampertheim					
Langen					
Maintal					-852.119 €
Mörfelden-Walldorf			-5.254.757 €	-6.040.021 €	-7.287.483 €
Mühlheim am Main					
Neu-Isenburg					
Oberursel (Taunus)			-1.646.493 €	-1.961.535 €	-3.447.349 €
Pfungstadt					
Rodgau			-2.213.849 €		-414.650 €
Taunusstein		-538.070 €		-1.012.541 €	
Viernheim			-294.283 €	-282.595 €	-1.913.120 €

Quelle: Ergebnisse der Jahresrechnungen lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne
Anmerkung:
1) Kamerales Defizit enthält Defizite aus den Vorjahren

Abbildung 21: Entwicklung des Kameralen Haushaltsergebnisses

[23] Vergleiche Sechster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

Innerhalb des Vergleichzeitraums 2000 bis 2004 hatte die Stadt Langen einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt

Normiertes Haushaltsergebnis

Nach § 22 Absatz 1 GemHVO ist eine Mindestzuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt zu leisten. Wird diese nicht aus dem laufenden Haushalt erwirtschaftet, besteht die Gefahr eines Substanzverzehrs. In einem solchen Fall wird jedoch nicht zwangsläufig ein kamerales Defizit ausgewiesen. Die Ersatzdeckungsmittel können über eine längere Periode einen Defizitausweis verhindern. In die Berechnung des Normierten Haushaltsergebnisses sind die Differenz zwischen Mindest- und Ist-Zuführung sowie gegebenenfalls vorhandene Rückzuführungen einbezogen.

Ist der Zuführungsbetrag an den Vermögenshaushalt höher als die Mindestzuführung, verfügt die Gemeinde über eine ‚freie Spitze'.

Aus der Höhe der freien Spitze ergibt sich der Umfang der für Investitionen zur Verfügung stehenden Eigenmittel der Stadt. Entspricht die Höhe der Zuführungen der gesetzlichen Mindestzuführung, liegt die freie Spitze bei Null.[24] Liegt die Zuführung an den Vermögenshaushalt hingegen unterhalb der gesetzlichen Mindestzuführung, wird dies als Normiertes Haushaltsdefizit bezeichnet. Dies entspricht dem Betrag, der nötig wäre, um eine freie Spitze von Null Euro (einen Normierten Haushaltsausgleich) zu erreichen.

Die folgende Abbildung stellt die Normierten Haushaltsergebnisse für die Jahre von 2000 bis 2004 der Vergleichsstädte und das aus diesen Werten berechneten mittlere Normierten Haushaltsergebnisse pro Jahr dar (vergleiche Anlage 2.3.2.1 - 2).

[24] Vergleiche Sechster Zusammenfassender Bericht (1997) des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

	Entwicklung des Normierten Haushaltsergebnisses					
Stadt	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**Durchschnitt 2000-2004**
Bad Vilbel	30.208.079 €	102.243.644 €	-37.557.333 €	-21.918.303 €	-2.279.237 €	14.139.370 €
Baunatal	12.560.356 €	2.131.882 €	8.478.795 €	-16.789.972 €	-5.514.732 €	173.266 €
Bensheim	3.210.696 €	2.271.491 €	3.393.095 €	839.130 €	-6.207.018 €	701.479 €
Butzbach	3.774.074 €	772.317 €	156.753 €	-536.388 €	-2.845.859 €	264.179 €
Dietzenbach	-2.537.444 €	18.763.789 €	-5.026.658 €	-4.944.915 €	-8.658.565 €	-480.759 €
Dillenburg	2.935.407 €	3.127.979 €	-821.571 €	-2.477.843 €	-2.380.634 €	76.668 €
Friedberg (Hessen)	2.239.927 €	-437.840 €	-1.922.969 €	-287.694 €	1.609.192 €	240.123 €
Heppenheim (Bergstraße)	1.041.650 €	-3.161.226 €	-4.081.659 €	-4.312.001 €	-4.458.917 €	-2.994.431 €
Hofheim am Taunus	2.162.115 €	709.641 €	-269.192 €	-2.282.406 €	-4.466.215 €	-829.211 €
Idstein	2.537.176 €	-1.285.599 €	-1.712.308 €	-2.222.632 €	-731.708 €	-683.014 €
Kelkheim (Taunus)	2.497.348 €	-602.957 €	-2.539.417 €	-414.785 €	-1.043.563 €	-420.675 €
Lampertheim	2.150.861 €	2.631.191 €	7.028.037 €	1.598.973 €	2.950.824 €	3.271.977 €
Langen	4.166.587 €	10.353.610 €	-742.841 €	382.352 €	8.505.585 €	4.533.059 €
Maintal	-248.378 €	891.686 €	-1.535.602 €	-670.640 €	-2.989.270 €	-910.441 €
Mörfelden-Walldorf	4.724.163 €	3.704.290 €	-5.850.812 €	-849.366 €	-1.387.364 €	68.182 €
Mühlheim am Main	1.192.613 €	-1.119.748 €	-860.421 €	-37.331 €	-946.945 €	-354.366 €
Neu-Isenburg	17.818.401 €	-3.138.131 €	-1.482.530 €	13.111.544 €	-1.250.944 €	5.011.668 €
Oberursel (Taunus)	9.986.114 €	-3.306.727 €	-6.264.850 €	-3.123.679 €	-3.312.130 €	-1.204.254 €
Pfungstadt	1.508.354 €	565.390 €	-653.435 €	-1.405.569 €	-1.202.330 €	-237.518 €
Rodgau	3.117.617 €	-330.853 €	-2.350.193 €	-10.187.078 €	-1.589.025 €	-2.267.907 €
Taunusstein	2.274.449 €	-1.254.517 €	-2.189.909 €	-1.032.094 €	1.026.053 €	-235.204 €
Viernheim	2.749.088 €	4.187 €	-380.655 €	-318.145 €	-1.637.071 €	83.481 €

Defizit (-), Überschuss (+) ohne Abwicklung der Vorjahre
Quelle: Ergebnisse der Jahresrechnungen lt. Gruppierungsübersicht der Haushaltspläne

Abbildung 22: Entwicklung des Normierten Haushaltsergebnisses

Die Beurteilung des Normierten Haushaltsergebnisses orientiert sich an zwei Warngrenzen, die sich aus Erkenntnissen früherer Untersuchungen herauskristallisiert haben:[25]

1. Die erste Warngrenze ist ein Absinken der freien Spitze unter 14 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel.

2. Die zweite Warngrenze ist das Auftreten eines Normierten Defizits (Verlust der freien Spitze).

[25] Vergleiche Sechster (außerordentlicher, 1997) und Dreizehnter (2003) sowie Fünfzehnter (2005) Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

Die folgende Abbildung bildet die Minimum- und Maximumwerte des Normierten Haushaltsergebnisses aller Vergleichsstädte von 2000 bis 2004 ab.

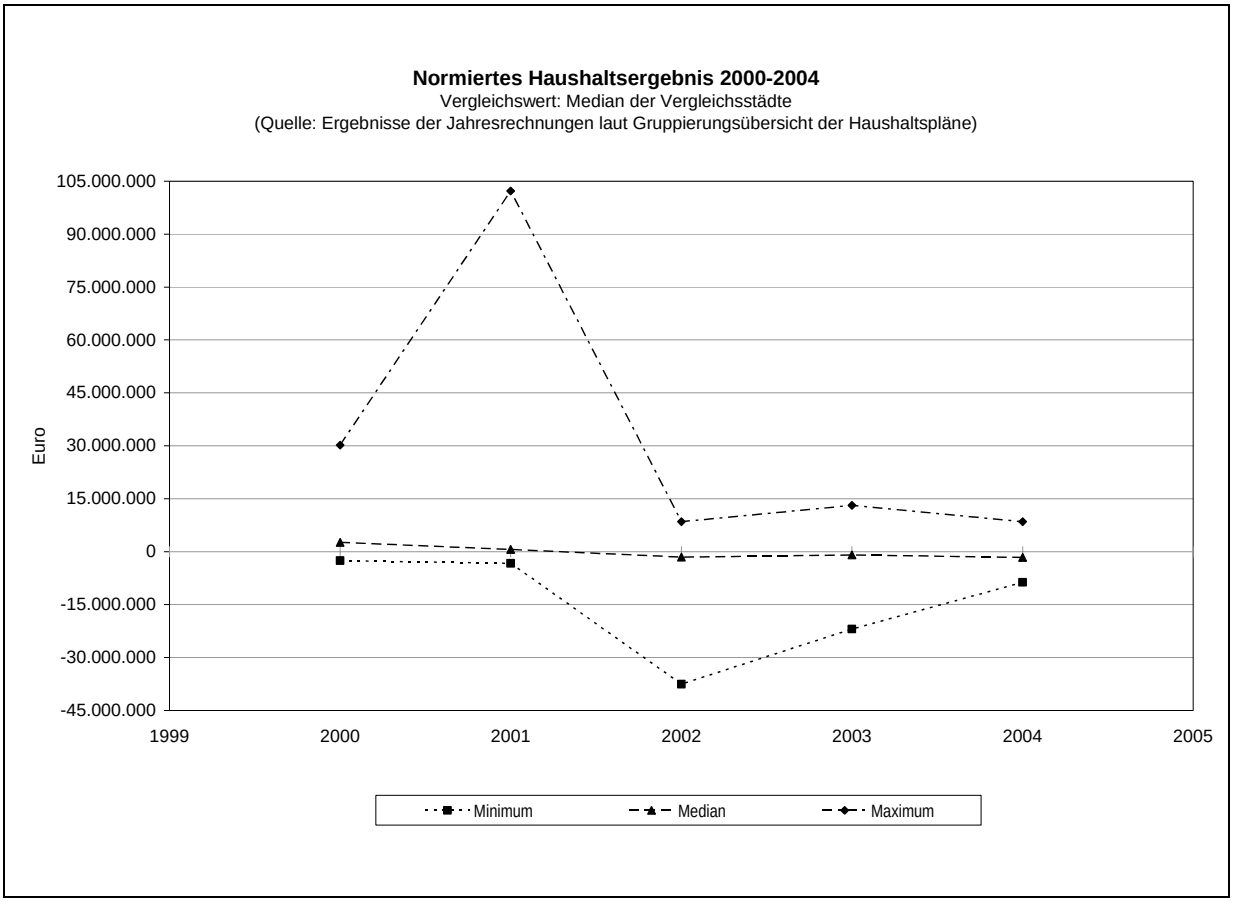


Abbildung 23: Normiertes Haushaltsergebnis 2000 – 2004; Minimum- und Maximumwerte

Für die Stadt Langen wurde im Durchschnitt der Haushaltsjahre von 2000 bis 2004 ein mittleres Normiertes Haushaltsergebnis mit einem Überschuss von 4.533 Tausend Euro berechnet.

© Steria Mummert Consulting AG

Die folgende Abbildung verdeutlicht die Entwicklung des Normierten Haushaltsergebnisses der Stadt Langen von 2000 bis 2004.

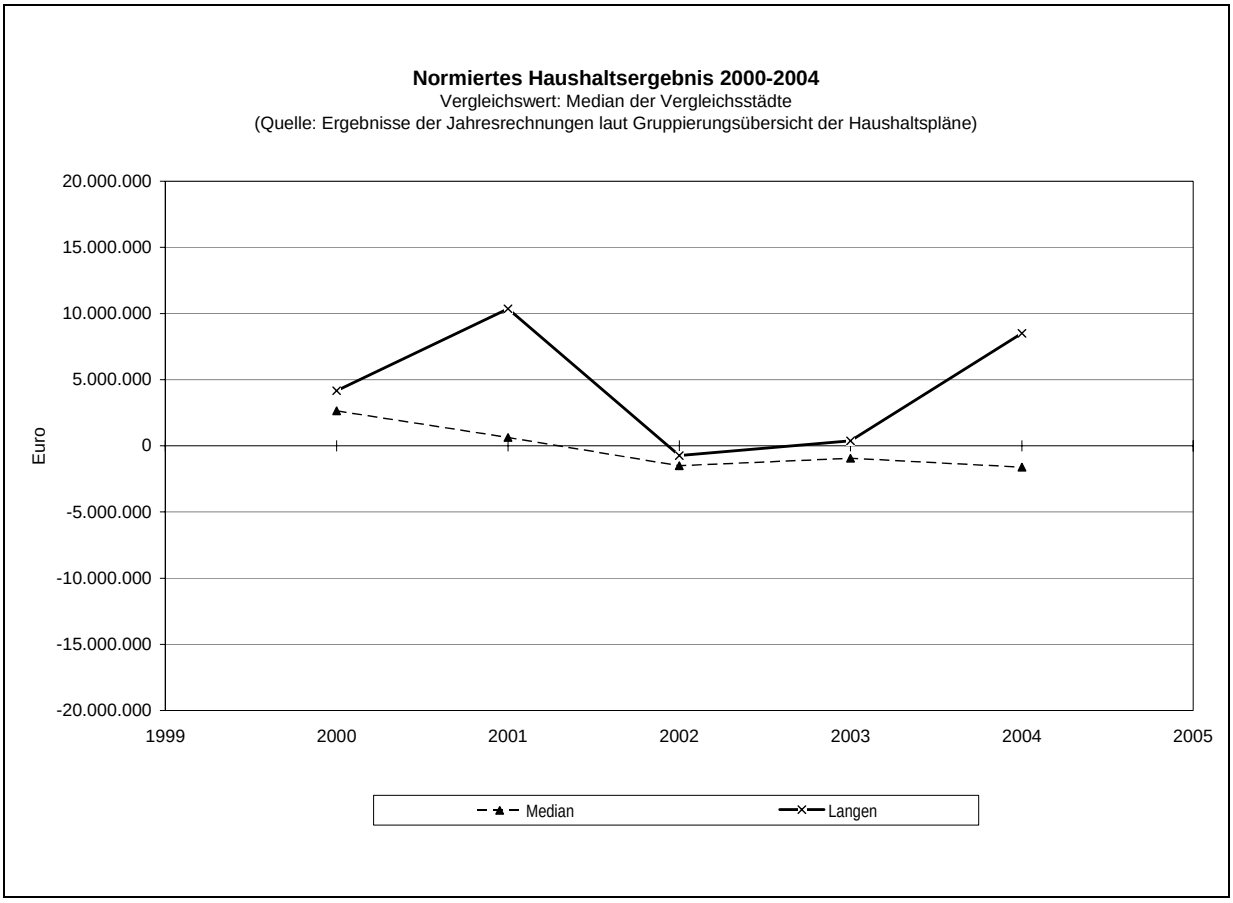


Abbildung 24: Normiertes Haushaltsergebnis 2000 - 2004

Innerhalb des Vergleichszeitraums von 2000 bis 2004 erzielte die Stadt Langen im Haushaltsjahr 2002 ein Normiertes Defizit. In den übrigen Haushaltsjahren waren hohe Normierte Überschüsse zu verzeichnen. Im Haushaltsjahr 2004 betrug der Normierte Überschuss 8,5 Millionen Euro. Das durchschnittliche Normierte Haushaltsergebnis der Stadt Langen in den Jahren 2000 bis 2004 lag mit 4,5 Millionen Euro über dem Median der Durchschnittswerte in Höhe von minus 0,1 Millionen Euro.

Die folgende Abbildung weist das mittlere Normierte Haushaltsergebnis im Vergleich der Städte für die Jahre von 2000 bis 2004 im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln in Prozent aus. Dabei markiert ein Wert von 14 Prozent und kleiner die erste Warngrenze und ein Wert von Null Prozent und kleiner die zweite Warngrenze für eine nicht ausreichend Haushaltsstabilität (vergleiche Anlage 2.3.2.1 - 3).

© Steria Mummert Consulting AG

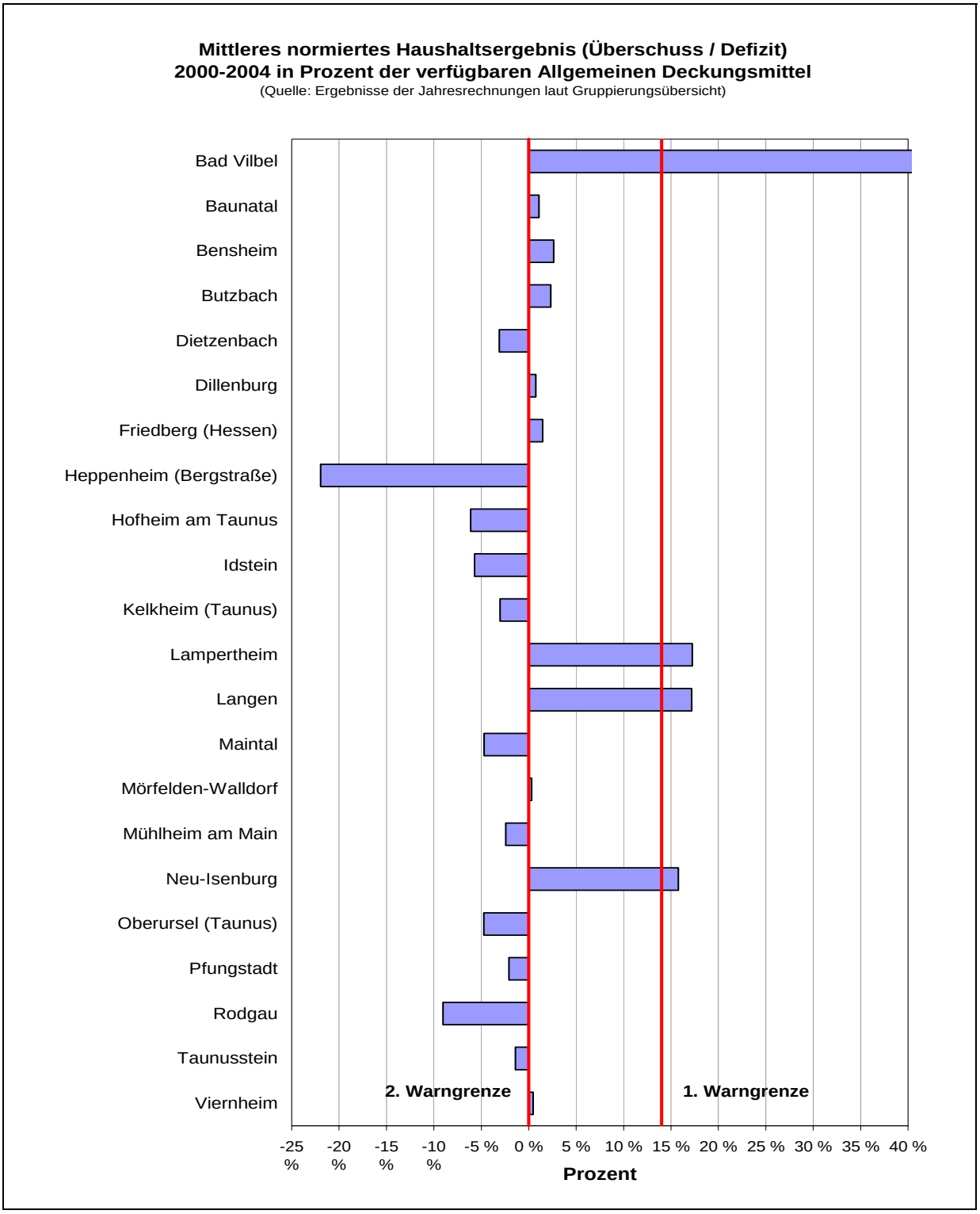


Abbildung 25: Mittleres Normiertes Haushaltsergebnis (Überschuss / Defizit) 2000 – 2004 in Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel

© Steria Mummert Consulting AG

Der Anteil des mittleren Normierten Ergebnisses der Haushaltsjahre 2000 bis 2004 an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln des Haushaltsjahres 2004 betrug im Maximum 73,1 Prozent. Der Minimumwert lag bei minus 22 Prozent, der Median betrug minus 0,6 Prozent. Damit lag der Median unter der zweiten Warngrenze von Null Prozent. Bei den Städten Bad Vilbel, Lampertheim, Langen und Neu-Isenburg war Haushaltsstabilität gegeben, da ihr mittleres normiertes Haushaltsergebnis keine Warngrenze unterschritt.

Als mittleres Normiertes Haushaltsergebnis wies die Stadt Langen im Vergleichszeitraum von 2000 bis 2004 einen Überschuss in Höhe von 4,5 Millionen Euro auf. Gemessen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln entspricht dies einem Anteil von 17,2 Prozent. Dieser Wert stellte den dritthöchsten Wert der Vergleichsstädte dar und lag über beiden definierten Warngrenzen. Demzufolge war die Stabilität des Haushalts der Stadt Langen gegeben.

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2.2 Hochbau- und Straßenunterhaltung

In diesem Prüffeld analysierten wir, ob die Substanzerhaltung des städtischen Straßen- und Gebäudevermögens durch ausreichende Unterhaltungsmittel sichergestellt war. Nach unseren Prüfungserfahrungen aus der 30. und der 91. Vergleichenden Prüfung wurden Unterhaltungsausgaben heruntergefahren, um Einsparungen schnell zu realisieren. Würde eine solche Vorgehensweise jedoch dauerhaft verfolgt, wäre damit ein Substanzverzehr des kommunalen Vermögens unvermeidbar. Dies führte zu höheren Folgekosten im Vergleich zu einer angemessenen kontinuierlichen Bauunterhaltung.

Zur Ermittlung der notwendigen Substanzerhaltung ist der Neuwert der baulichen Anlagen den Unterhaltungsausgaben gegenüberzustellen.

Die Basisdaten für den Unterhaltungsaufwand haben wir den Haushaltsrechnungen der Städte entnommen und im Detail mit den Städten abgestimmt, um die Zuordnung einzelner Ausgabepositionen eindeutig der Substanzerhaltung zuordnen zu können. Die Bezugsgrößen zu den Straßen und Gebäuden fragten wir bei den Städten ab.

Für die vergleichende Prüfung betrachteten wir die durchschnittlichen Unterhaltungsausgaben der Jahre 2002 bis 2004, um zufällige Schwankungen im Bauvolumen auszugleichen.

In früheren Prüfungen wurden empirisch Warngrenzen ermittelt, ab denen eine Substanzerhaltung nicht mehr gewährleistet ist.

Ausgaben für die Hochbauunterhaltung

Zur Ermittlung der Ausgaben für die Hochbauunterhaltung bildeten wir die Summe der Ausgaben für die bauliche Unterhaltung im Verwaltungshaushalt (Gruppierungsnummer 50) und der Personalausgaben der für die Hochbauunterhaltung eingesetzten Mitarbeiter des Bauhofs, sofern diese nicht verrechnet wurden (vergleiche Anlage 2.3.2.2 – 1).

Diese Ausgaben setzten wir ins Verhältnis zum Neuwert der gemeindeeigenen Gebäude. Der Neuwert basiert auf den Versicherungswerten 1914 der Gebäude[26]. Mit Hilfe eines vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Indexes wurden die Versicherungswerte des Jahres 1914 in Neuwerte in Euro umgerechnet. Die Gebäudeneuwerte in den Vergleichsstädten wiesen eine Spanne von 40,5 Millionen Euro bis 106,8 Millionen Euro auf. Der Medianwert war 76,4 Millionen Euro.

Als Warngrenze für eine Substanz erhaltende Hochbauunterhaltung haben wir 0,9 Prozent des Neuwerts angesetzt. Dieser Wert sollte möglichst nicht unterschritten werden. Er wurde in der 30. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung II“ [27] ermittelt. Die Hälfte der Vergleichsstädte blieb mit

[26] In der Stadt Mörfelden-Walldorf wurden die Werte wurden nach der Wertermittlungsverordnung ermittelt.

[27] Vergleiche Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Landtagsdrucksache 14/3800.

© Steria Mummert Consulting AG

ihren Ausgaben unterhalb der Warngrenze, deren Erreichen für die Substanzerhaltung erforderlich war[28].

In der Stadt Langen betrugen die Neuwerte der städtischen Gebäude 89,9 Millionen Euro.

Aus der Abbildung 26 ist ersichtlich, dass Langen 1,2 Prozent des Neuwertes für die bauliche Unterhaltung ausgab und damit oberhalb der Warngrenze lag.

[28] Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Heppenheim (Bergstraße), Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Rodgau, Taunusstein, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

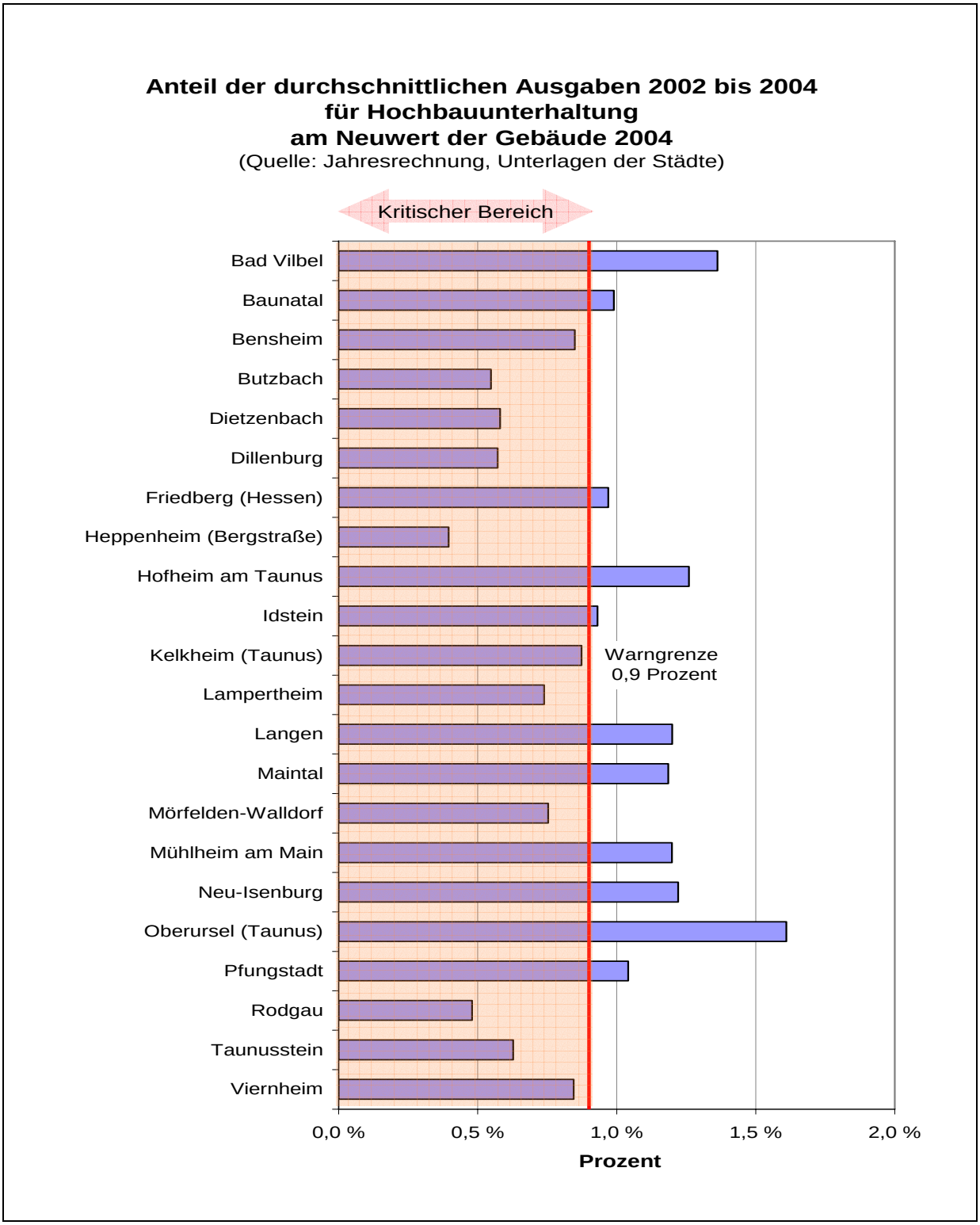


Abbildung 26: Anteil der durchschnittlichen Ausgaben 2002 bis 2004 für Hochbauunterhaltung am Neuwert der Gebäude 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Ausgaben für die Straßenunterhaltung

Die Straßenunterhaltungsmittel setzen sich zusammen aus den Ausgaben für beauftragte Tiefbaufirmen und den Kosten der Eigenleistungen des Bauhofs. Sofern die Kosten der Eigenleistungen des Bauhofs als innere Verrechnungen im Haushalt geführt wurden, waren diese anzusetzen. Verrechnet haben wir die Leistungen stets dann, wenn der Bauhof als Eigenbetrieb oder Teil einer Eigengesellschaft geführt wurde. Sofern keine inneren Verrechnungen vorlagen, haben wir die Arbeitsleistung der Bauhofmitarbeiter durch Multiplikation der Anzahl der Mitarbeiter des Bauhofs im Aufgabenbereich Straßenunterhaltung mit den durchschnittlichen Arbeitsplatzkosten der Arbeiter als Unterhaltungsaufwand angerechnet.

Die Straßenunterhaltung bezieht sich nicht nur auf die Fahr-, Geh- und Radwege, sondern umfasst auch die Betriebseinrichtungen der Straßen, wie Lichtsignalanlagen, Verkehrsschilder und Markierungen. Ausgenommen ist die Straßenbeleuchtung (Unterabschnitt 6700).

Diese Ausgaben wären methodisch genau ins Verhältnis zum Neuwert der Straßen zu setzen. Da dieser Neuwert oder auch ein Zeitwert nicht bekannt sind, wurde ersatzweise die Länge der Straßen herangezogen. Die Kennzahl stellt somit die Instandhaltungsaufwendungen pro Straßenlänge dar.

Dabei sind jedoch nur die Straßen in Baulast der Städte zu berücksichtigen. Keine Zuständigkeit der Städte liegt bei Bundesstraßen vor, auch nicht innerhalb von Ortsdurchfahrten, da die Städte alle weniger als 80.000 Einwohner haben. Von dieser Grundregelung abweichend gibt es Ausnahmen, die von den Städten benannt und für den Vergleich wie Landes- und Kreisstraßen behandelt wurden. Landesstraßen liegen auch nicht komplett in der Zuständigkeit der Städte, sondern nur die Geh- und Radwege. Diese berücksichtigten wir zu einem Drittel der Länge der Straßen, entsprechend der Breite bei Straßen. Dies entspricht nach den Erfahrungen der Tiefbauämter im Durchschnitt dem anteiligen Unterhaltungsaufwand im Vergleich zur Baulast des gesamten Straßenraums.

Die Landes- und Kreisstraßen berücksichtigten wir dann in voller Länge, wenn sie vollständig in die Baulast der Städte fielen. Dies traf für Teilstrecken in den Städten Bensheim, Idstein, Lampertheim, Maintal, Neu-Isenburg, Rodgau und Viernheim zu.

Als Warngrenze für eine Substanz erhaltende Instandhaltung der Straßen setzten wir das Unterschreiten von 5.000 Euro pro Straßenkilometer an[29]. Dieser Wert sollte möglichst nicht unterschritten werden. 13 der Vergleichsstädte[30] blieben mit ihren Ausgaben unterhalb der Warngrenze (vergleiche Abbildung 27), deren Erreichen für die Substanzerhaltung erforderlich war. Die Daten sind in der Anlage 2.3.2.2 - 2 wiedergegeben. Der Median der Ausgaben für die Straßenunterhaltung lag mit 4.150 Euro pro Kilometer unterhalb der Warngrenze.

[29] Vergleiche Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Landtagsdrucksache 14/3800, Seite 21 sowie Zwölfter Zusammenfassender Bericht, Seite 127 ff.

[30] Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Hofheim (Taunus), Kelkheim (Taunus), Maintal, Mühlheim am Main, Rodgau, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen unterhielt ein Straßennetz von 90 Kilometer. Es handelte sich ausschließlich um Gemeindestraßen, die Kreis- und Landesstraßen lagen nicht in der Baulast der Stadt Langen.

Langen wendete 7.776 Euro pro Straßenkilometer auf. Damit lag die Stadt oberhalb der Warngrenze.

© Steria Mummert Consulting AG

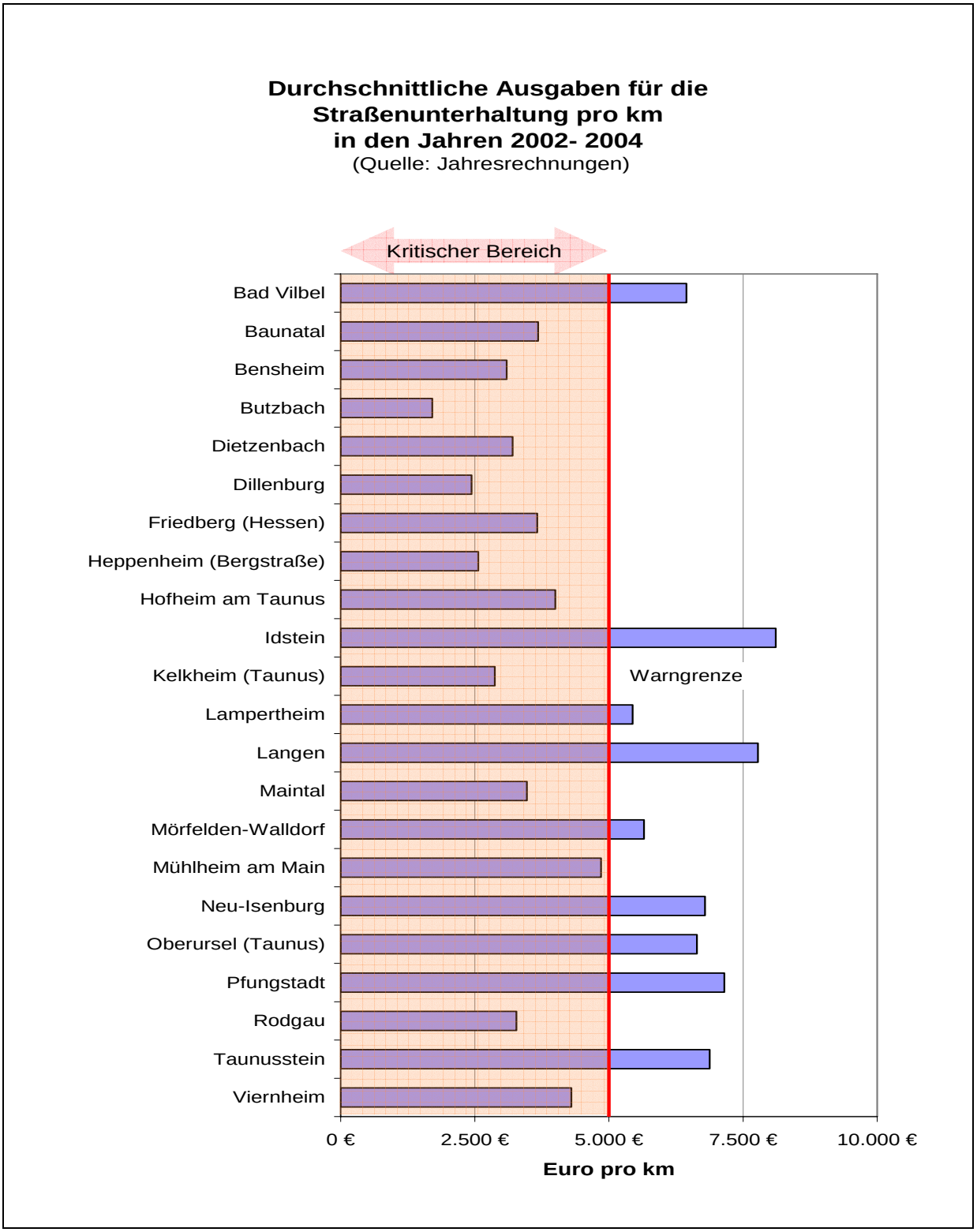


Abbildung 27: Durchschnittliche Ausgaben für die Straßenunterhaltung pro km in den Jahren 2002 bis 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2.3 Rücklagenbestand

Die Stadt hat gemäß § 106 und § 114m HGO zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts eine Rücklage in angemessener Höhe zu bilden. Die Mindestrücklage beträgt nach § 20 Absatz 2 GemHVO zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der letzten drei Jahre.

Sinkt die Rücklage, wird Vermögen, das in vergangenen Jahren angespart wurde, im aktuellen Haushalt aufgebraucht. Sofern nicht ein Vermögenserwerb erfolgt, handelt es sich um Substanzverzehr, der durch Frühwarnindikatoren anzuzeigen ist. Die Warngrenze für das Aufzehren der Rücklage ist das Erreichen der Mindestrücklage (vergleiche Anlage 2.3.2.3 - 1).[31]

Von den 22 Städten wiesen sechs Städte eine Rücklage aus, die unterhalb der Mindestrücklage lag.

Zum 1. Januar 2004 verfügte die Stadt Langen über eine allgemeine Rücklage in Höhe von 17.903 Tausend Euro. Mit 28,0 Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der letzten drei Jahre überstieg die allgemeine Rücklage die Mindestrücklage von 2 Prozent.

[31] Vergleiche 10. Zusammenfassender Bericht (2000) des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

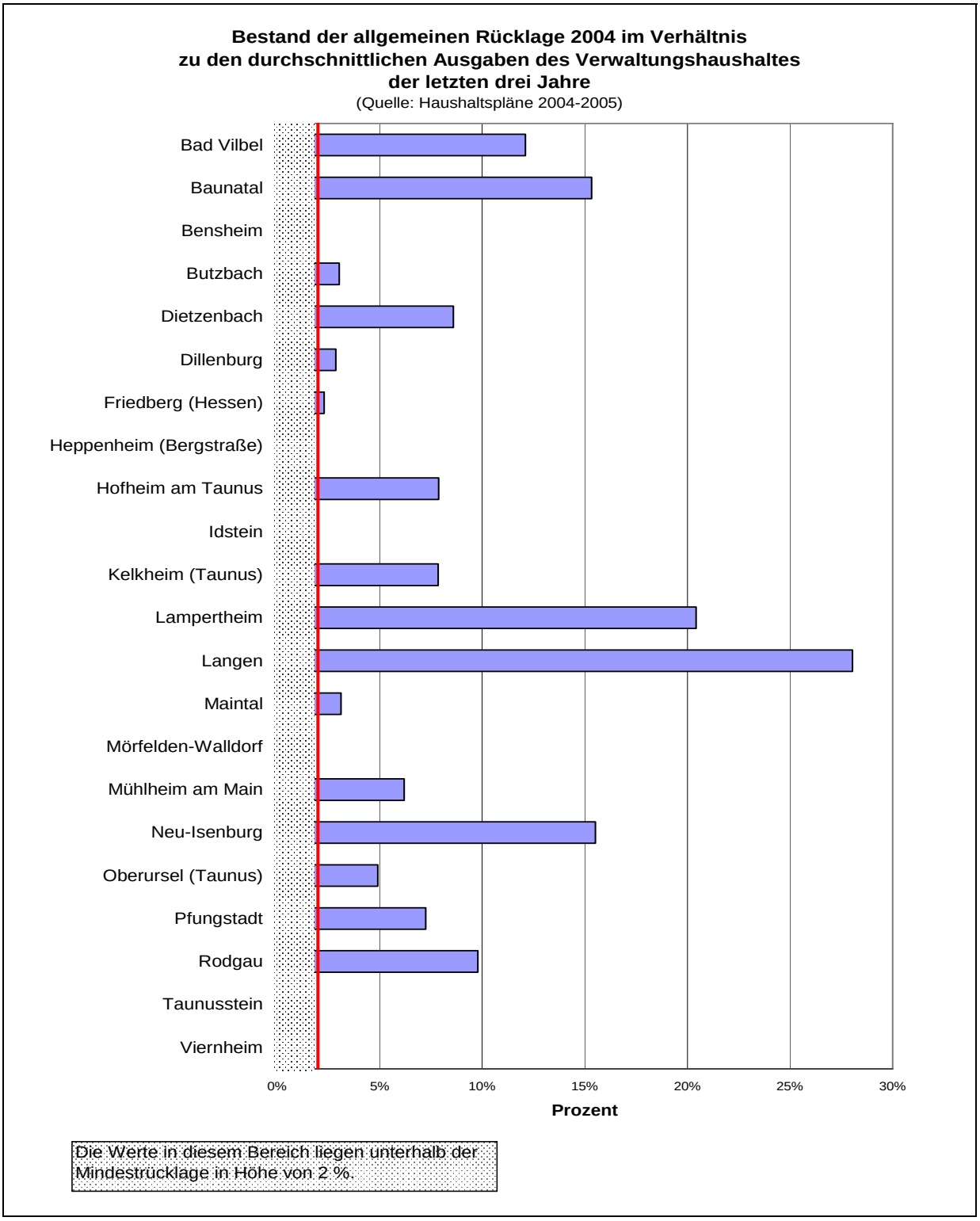


Abbildung 28: Bestand der allgemeinen Rücklage im Verhältnis zur Mindestrücklage 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2.4 Schuldenstand und Zinsausgabenbelastung

Schulden belasten den Haushalt durch die Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und Tilgungsleistungen. Die Zinszahlungen müssen im Verwaltungshaushalt aufgebracht werden. Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen fallen im Vermögenshaushalt an und sollen durch Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt gedeckt werden. Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken somit auch den Gestaltungsspielraum der Städte ein.

Den Zinszahlungen kommt insofern eine besondere Bedeutung für die Haushaltsstabilität zu, als Zinsausgaben Marktgegebenheiten unterliegen. Da im Jahr 2005 ein eher niedriges Zinsniveau herrschte, kann die Belastung des Haushalts durch Zinskosten mittelfristig steigen. Aus Vereinfachungsgründen berücksichtigten wir nicht die unterschiedlichen Leasingmodelle oder Zinsbindungen.

Schuldenstand

Bei der Verschuldung je Einwohner betrachteten wir nicht nur die Schulden im Haushalt, sondern auch die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig die Schulden der maßgeblich durch die Städte beeinflussbaren Beteiligungsgesellschaften (mindestens 20 Prozent Eigenkapitalanteil). Die Basisdaten sind in der Anlage 2.3.2.4 – 1 wiedergegeben.

- Die Schulden im Haushalt berücksichtigen alle Formen der Kreditaufnahme, auch die Kassenkredite. Die Höhe der Kassenkredite berechneten wir auf Grundlage der Zinszahlungen des Jahres 2004 für Kassenkredite. Dafür setzten wir für die Vergleichende Prüfung einheitlich einen Durchschnittszinssatz von sechs Prozent an, der in den einzelnen Städten abweichen kann. Die tatsächlichen Kassenkredite können dementsprechend von dem rechnerisch ermittelten Durchschnittsbestand abweichen.
- Kredite der Städte an die Eigenbetriebe ließen wir unberücksichtigt, da es sich um Kredite derselben juristischen Person handelt, die sich bei einer Konsolidierung saldieren.
- Die Schulden der maßgeblich durch die Städte beeinflussbaren Beteiligungsgesellschaften entnahmen wir als Summe der Rückstellungen und Verbindlichkeiten den Bilanzen.

Die Gesamtschulden aller 22 geprüften Städte betrugen im Jahr 2004 insgesamt 1,2 Milliarden Euro, darunter Kredite 525,7 Millionen Euro, Kassenkredite 29,7 Millionen Euro, Schulden der Eigenbetriebe 272,1 Millionen Euro und anteilige Schulden der Beteiligungsgesellschaften 375,1 Millionen Euro. Der Median der Gesamtschulden betrug 54,0 Millionen Euro.

Der Maximalwert der Pro-Kopf-Verschuldung beträgt bei den Vergleichsstädten 2.544 Euro pro Einwohner, der Minimalwert 422 Euro und der Median 1.822 Euro.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen kritisiert die Einbeziehung der gesamten Rückstellungen und Verbindlichkeiten der Eigenbetriebe und Beteiligungen in den Schuldenvergleich. Da für den Kernhaushalt nur die eigentlichen Kreditschulden einbezogen werden, kann es je nach örtlicher Organisation der Aufgabenwahrnehmung (Regiebetrieb/Eigenbetrieb/Gesellschaft) erhebliche Verzerrungen in den Daten geben.“

© Steria Mummert Consulting AG

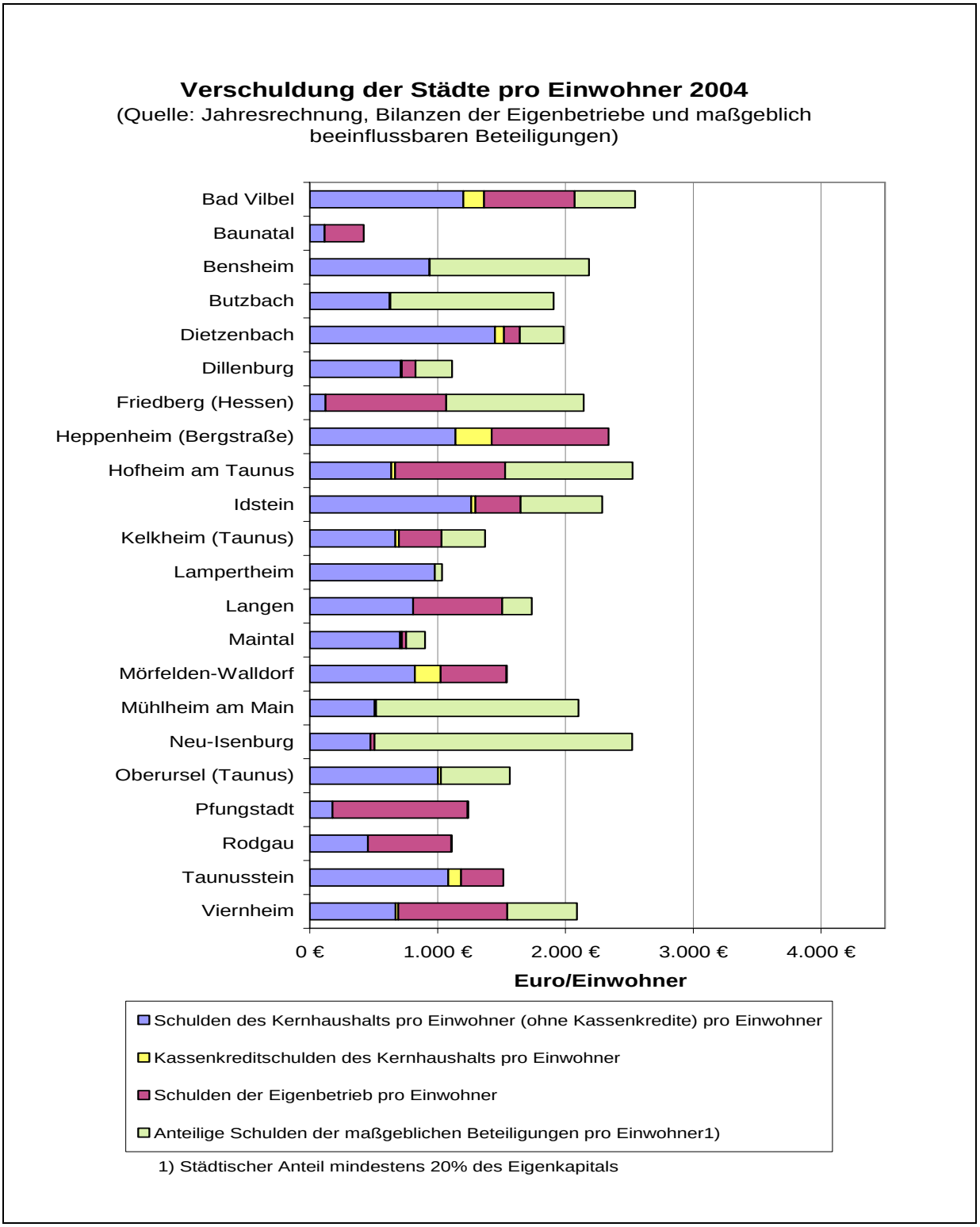


Abbildung 29: Verschuldung der Städte pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen wies Schulden im Kernhaushalt von 808 Euro pro Einwohner auf. Die Stadt hatte keine Kassenkredite zur Sicherung der Liquidität aufgenommen. Die Verschuldung der maßgeblich beeinflussten Beteiligungsgesellschaften betrug 232 Euro, die der Eigenbetriebe 697 Euro pro Einwohner, so dass sich die Gesamtschulden in Langen auf 1.737 Euro pro Einwohner beliefen. Langen hatte damit eine unter dem Median liegende Pro-Kopf-Verschuldung.

Zinsbelastung

Die Zinsbelastung des Kernhaushalts wird als Anteil der Zinszahlungen an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ausgewiesen (vergleiche Anlage 2.3.2.4 - 2).

Die Warngrenze für die Zinsausgaben als Anteil der Zinszahlungen an den Allgemeinen Deckungsmitteln wurde im Rahmen früherer Vergleichender Prüfungen auf zehn Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel[32] festgelegt. Für die „104. Vergleichende Prüfung Haushaltsstruktur 2005: Mittlere Städte“ zogen wir die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel als Bezugsgrundlage heran. Hierzu haben wir die Gewerbesteuerumlage, die Kreisumlage und die Schulumlage abgezogen, wodurch sich die Warngrenze von 10 auf 15 Prozent erhöht.

Die Warngrenze unterschritten alle Städte. Bei der Beurteilung der Gefahren für den Haushalt aus den Zinsbelastungen ist zu berücksichtigen, dass sich das Zinsniveau im Jahr 2004 auf einem historischen Tiefststand befand[33].

[32] Vergleiche Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht (1997) des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Landtagsdrucksache 14/3800, Seite 21ff.

[33] Vergleiche Bundesverband Deutscher Banken: Entwicklung des Hauptrefinanzierungssatzes der EZB, 2004.

© Steria Mummert Consulting AG

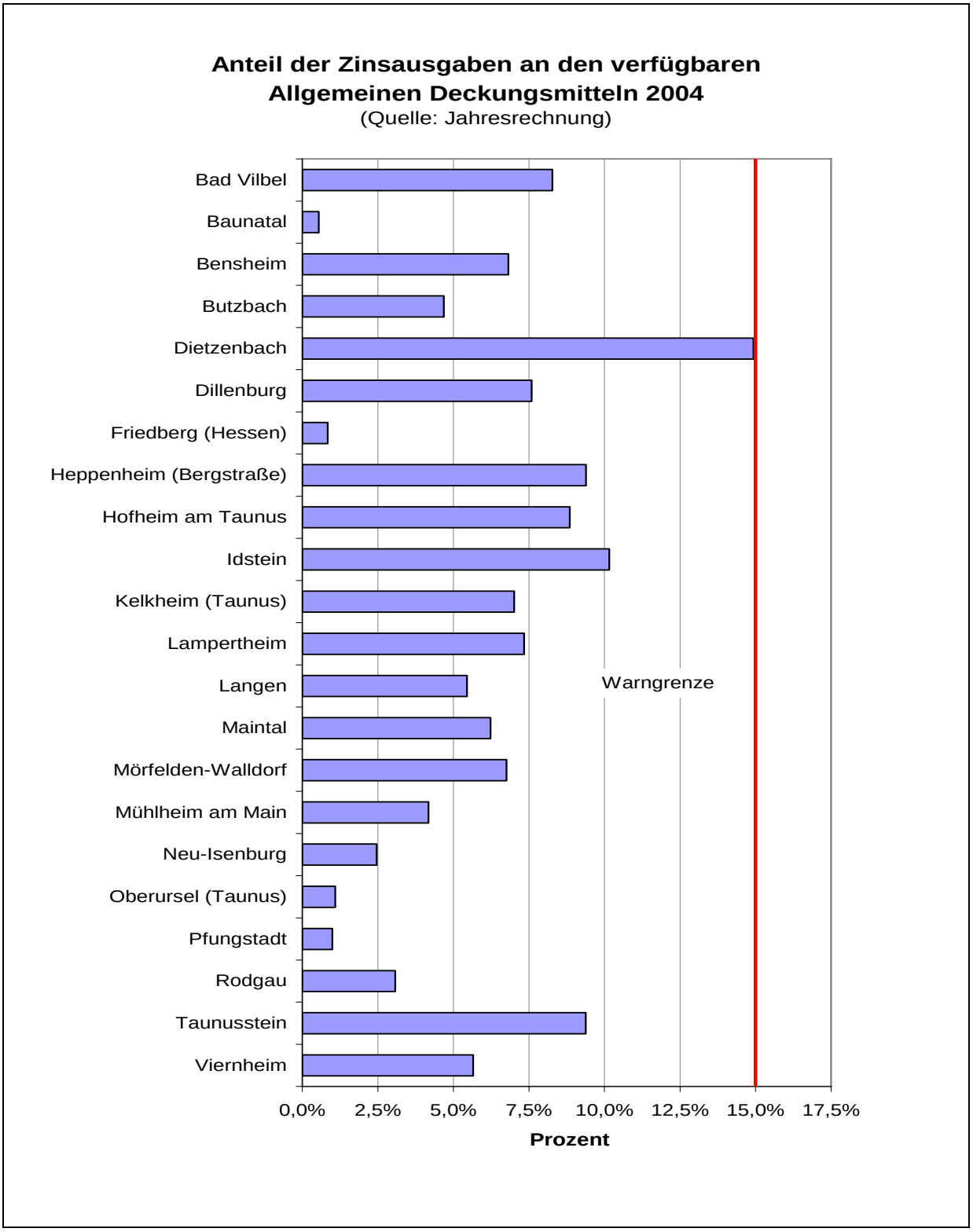


Abbildung 30: Anteil der Zinsausgaben an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.3.2.5 Haushaltsausgabereste

Gemäß § 19 Absatz 2 GemHVO können Ausgabeansätze ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden. Ebenso können Ausgabeansätze des Verwaltungshaushalts für übertragbar erklärt werden, wenn dies die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung fördert. Die Übertragung von Haushaltsausgaben hatte bei den geprüften Städten einen Umfang von 0 Prozent bis 1,2 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Der Umfang der Übertragungen bei den geprüften Städten wird in der nachfolgenden Abbildung aufgezeigt.

Die Stadt Langen übertrug im Verwaltungshaushalt der Jahre 2002, 2003 und 2004 durchschnittlich 459 Tausend Euro, das entspricht einem Anteil von 0,74 Prozent des Verwaltungshaushalts.

Die Entscheidung zur Genehmigung der Übertragungen von Haushaltsausgaberesten in das Folgejahr wurde vom Fachbereich 3 (Zentrale Funktionen und Innere Dienste, Fachdienst 33) getroffen. Der Fachbereich legte die Entscheidungen zu den Übertragungen dem Magistrat zur Kenntnis vor. Bei strategisch wichtigen Entscheidungen informierte der Magistrat die Stadtverordnetenversammlung. Wir überzeugten uns anhand der Anträge der Fachbereiche davon, dass die Übertragungen begründet waren.

© Steria Mummert Consulting AG

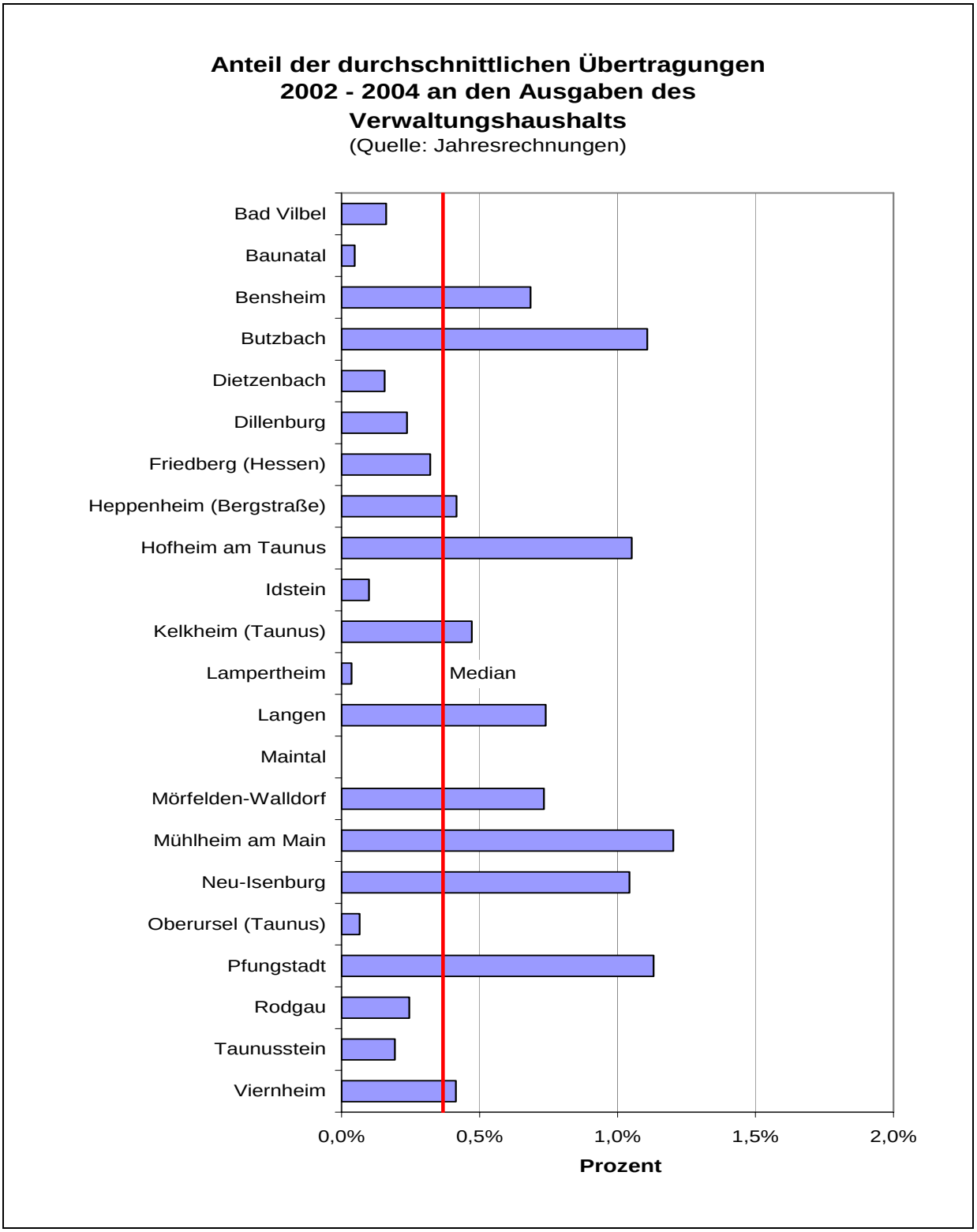


Abbildung 31: Anteil der durchschnittlichen Übertragungen 2002 - 2004 an den Ausgaben des Verwaltungshaushalts

© Steria Mummert Consulting AG

2.4 Prozesse

2.4.1 Vergleich der Aufgabenwahrnehmung

Für ausgewählte Geschäftsprozesse bildeten wir nachstehende Kennzahlen (Quoten), um Aufwände für die Aufgabenwahrnehmung oder die selbst gesetzten Standards zu vergleichen:

- Stellen pro 1.000 Einwohner für den zentralen Sitzungsdienst der Gemeindeorgane.
- Stellen pro 100 Falläquivalenten[34] im Personenstandswesen.
- Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen im Bürgerbüro.
- Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen im Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung).
- Stellen pro 10.000 Euro Einnahmen für die Verkehrsüberwachung.
- Zahl der Bediensteten pro Fahrzeug und die Jahreskilometerfahrleistung der PKW in der allgemeinen Verwaltung.
- Reinigungsfläche in Verwaltungsgebäuden pro Beamten- und Angestelltenstelle 2004 (ohne Kita-Personal) für Büronutzung, Sitzungs- und Besprechungsräume.
- Stellen pro 1.000 Einwohner für die Stadtplanung.
- Honorarquote (Honoraraufwand bezogen auf die Summe der Bauausgaben) im Hochbau- und Tiefbauamt.
- Kalkulatorischen Kosten pro 1.000 Einwohner für Fahrzeuge und Großgeräte.

Im Zähler der Kennzahl verwendeten wir eine Inputgröße (zum Beispiel Personaleinsatz gemessen durch die Zahl der Stellen in Vollzeitäquivalenten oder Honorare der Ingenieurleistungen in Euro).

Als Nenner legten wir einen Leistungsindikator, der den Output misst (zum Beispiel Fallzahl oder Bauumsatz) zugrunde.
Für einen Vergleich der selbst gesetzten Standards verwendeten wir die Einwohnerzahl der Städte[35].

Die eingesetzten Ist-Personalkapazitäten ermittelten wir für den Stichtag 31. Dezember 2004 in Vollzeitäquivalenten. Basis war der Stellenplan des Haushaltsplans 2005. Sofern vorhanden, zogen wir Auswertungen der Kosten- und Leistungsrechnung sowie der Budgetpläne heran. Ergänzend nutzten wir die qualifizierten Schätzungen der Städte.

[34] Im Personenstandswesen wurden die Leistungen dieses Aufgabenbereiches und die Einbürgerungen berücksichtigt und dafür gewichtete Falläquivalente berechnet.

[35] Hessische Gemeindestatistik: Bevölkerung insgesamt

© Steria Mummert Consulting AG

Als Vergleichswert verwendeten wir in erster Linie den Median, sonst den unteren oder oberen Quartilswert. Als Referenzwerte für die Berechnung von Sparpotenzialen stützten wir uns auf den unteren Quartilswert.

2.4.1.1 Personalausgaben

Für die Berechnung von Sparpotenzialen ermittelten wir Personaldurchschnittskosten.

Um einheitliche Personalkosten je Vergütungsgruppe unabhängig vom Alter oder dem Personenstand berechnen zu können, verwendeten wir die Personalkostenangaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)[36].

Die stadtspezifischen Kosten berechneten wir durch Anwendung dieser einheitlichen Kosten pro Vergütungsgruppe auf die konkrete Stellenbesetzung nach Vergütungsgruppen in der Untergliederung nach Beamten, Angestellten und Arbeitern. Daraus ermittelten wir abschließend einen Durchschnittskostensatz über alle Stellen einer Stadt (vergleiche Anlagen 2.4.1.1 - 1 bis 2.4.1.1 – 3):

Jährliche durchschnittliche Kosten des Arbeitsplatzes 2004

Stadt	ohne Gemeinkosten				einschließlich Gemeinkosten			
	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Durchschnitt pro Stelle	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Durchschnitt pro Stelle
Bad Vilbel	71.400 €	57.000 €	40.700 €	53.200 €	76.900 €	61.200 €	44.400 €	57.400 €
Baunatal	69.300 €	61.100 €	41.700 €	55.100 €	74.700 €	65.600 €	45.400 €	59.400 €
Bensheim	72.300 €	60.900 €	44.200 €	58.900 €	78.000 €	65.400 €	48.200 €	63.500 €
Butzbach	77.600 €	59.700 €	45.600 €	55.300 €	83.800 €	64.100 €	49.800 €	59.800 €
Dietzenbach	73.500 €	61.400 €	40.900 €	61.200 €	79.300 €	66.000 €	44.600 €	65.900 €
Dillenburg	74.300 €	59.300 €	45.400 €	58.100 €	80.200 €	63.700 €	49.600 €	62.600 €
Friedberg (Hessen)	72.900 €	59.800 €	43.300 €	56.000 €	78.600 €	64.200 €	47.300 €	60.400 €
Heppenheim (Bergstraße)	74.000 €	59.500 €	42.700 €	56.300 €	79.800 €	63.900 €	46.600 €	60.700 €
Hofheim am Taunus	73.900 €	60.500 €	38.500 €	61.300 €	79.700 €	65.000 €	42.000 €	66.000 €
Idstein	77.100 €	58.300 €	44.600 €	57.000 €	83.200 €	62.500 €	48.600 €	61.400 €
Kelkheim (Taunus)	73.000 €	61.200 €	35.900 €	61.500 €	78.700 €	65.800 €	39.200 €	66.200 €
Lampertheim	66.900 €	60.500 €	43.400 €	56.800 €	72.000 €	65.000 €	47.300 €	61.300 €
Langen	72.400 €	58.400 €	35.000 €	59.500 €	78.100 €	62.700 €	38.200 €	64.000 €
Maintal	76.100 €	58.600 €	40.800 €	57.300 €	82.200 €	62.900 €	44.500 €	61.700 €
Mörfelden-Walldorf	73.700 €	57.100 €	41.500 €	53.700 €	79.500 €	61.300 €	45.300 €	57.800 €
Mühlheim am Main	75.300 €	61.700 €	36.600 €	55.700 €	81.300 €	66.400 €	40.000 €	60.000 €
Neu-Isenburg	74.400 €	60.200 €	37.400 €	61.900 €	80.200 €	64.700 €	40.800 €	66.600 €
Oberursel (Taunus)	74.400 €	60.900 €	44.600 €	62.800 €	80.200 €	65.500 €	48.600 €	67.500 €
Pfungstadt	72.100 €	57.700 €	40.300 €	54.300 €	77.700 €	61.900 €	44.000 €	58.500 €
Rodgau	72.100 €	59.000 €	36.900 €	58.700 €	77.800 €	63.300 €	40.200 €	63.200 €
Taunusstein	71.200 €	60.400 €	42.900 €	57.200 €	76.800 €	64.900 €	46.800 €	61.700 €
Viernheim	72.800 €	61.000 €	35.500 €	64.100 €	78.500 €	65.500 €	38.700 €	69.000 €

Quelle: Stellenplan 2004, KGSt-Bericht 4/2004, eigene Berechnungen

Abbildung 32: Jährliche durchschnittliche Kosten des Arbeitsplatzes 2004

Zur Vervollständigung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen prüften wir die Umsetzung der Arbeitszeitverordnung für Beamte[37].

[36] KGSt-Bericht 4/2004, Köln 2004.

© Steria Mummert Consulting AG

Hierzu trafen wir folgende Feststellungen:

- Alle geprüften Städte hatten die Veränderungen in der Sollarbeitszeit bei der Zeiterfassung korrekt umgesetzt. Hierzu prüften wir anonymisierte Ausdrucke der Arbeitszeiterfassungssysteme. Bad Vilbel, Dietzenbach und Mörfelden-Walldorf hatten keine automatische Zeiterfassung. Die Arbeitszeit wurde in diesen Städten individuell von den Mitarbeitern in Excel-Vorlagen erfasst und von dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten kontrolliert. Die Soll-Arbeitszeiten für Beamte wurden in den Excel-Vorlagen angepasst.

- Mit Ausnahme der Städte Baunatal, Friedberg (Hessen) und Kelkheim (Taunus) wurden die Stellenpläne der Beamten trotz der Arbeitszeitverlängerung auf bis zu 42 Stunden in der Woche nicht reduziert, da diese nach Ansicht der Personalverwaltungen wegen der kleinen Organisationseinheiten in den Mittelstädten nicht realisierbar seien. Rechnerisch wären in den Vergleichsstädten durchschnittlich zwei bis drei Stellen weggefallen[38].

  In Baunatal wurden drei Stellen gestrichen, in Friedberg (Hessen) eine Stelle, in Kelkheim (Taunus) eine Stelle und in Pfungstadt (zum 01.01.2006) eine Stelle.

- Die Arbeitszeitverlängerung führte nach Ansicht der Personalverwaltungen zu einer verminderten Überzeitarbeit. Die Stadt Bensheim wies darauf hin, dass die Beamten überwiegend Führungspositionen einnähmen und einen kumulierten Überstundenblock von insgesamt 10.500 Stunden angesammelt hätten.

- Eine Einsparung von Personalausgaben wurde dann erreicht, wenn die Beamten ihre vorherige Wochenstundenzahl ohne Lohnausgleich beibehielten. Dies war in Dietzenbach der Fall, wo durch Beibehaltung der alten Wochenarbeitszeit Personalausgaben von rund einer Stelle eingespart wurden.

---

[37] Verordnung über die Arbeitszeit der hessischen Beamtinnen und Beamten (Hessische Arbeitszeitverordnung – HAZVO) vom 13. Dezember 2003, GVBl. I S. 326

[38] Die Erhöhung der Wochenarbeitszeit zum 1.1.2004 war vom Alter der Beamten abhängig:

Bis zur Vollendung des fünfzigsten Lebensjahres: 42 Stunden pro Woche.

Ab Beginn des einundfünfzigsten Lebensjahres bis zur Vollendung des sechzigsten Lebensjahres: 41 Stunden pro Woche.

Ab Beginn des einundsechzigsten Lebensjahres: 40 Stunden pro Woche.

Bei Gleichverteilung der Altergruppen von Beamten wäre der Anstieg der Arbeitszeit im Durchschnitt 7,6 Prozent. Der Median der Beamtenstellen in den Vergleichsstädte war 32, das durchschnittliche Einsparpotenzial betrug 2,4 Stellen.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.2 Gemeindeorgane

Im Prüffeld Gemeindeorgane verglichen wir den Personaleinsatz für den zentralen Sitzungsdienst. Dazu berücksichtigten wir alle Stellen, die Leistungen für die Stadtverordnetenversammlung und die Ausschüsse, den Magistrat und die Kommissionen sowie alle weiteren Beiräte (zum Beispiel Ortsbeiräte, Ausländerbeirat) erbringen.

Da der Umfang und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung entscheidend von der Stadt selbst entschieden werden, verglichen wir den Personaleinsatz im Verhältnis zur Zahl der Einwohner.

Für den Sitzungsdienst setzten die Städte zwischen 0,5 und 4,59 Stellen ein (vergleiche Anlage 2.4.1.2 - 1). Die Quote lag zwischen 0,02 und 0,12 Stellen pro 1.000 Einwohner. Der Median lag bei 0,04 Stellen pro 1.000 Einwohner und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 0,03 Stellen pro 1.000 Einwohner.

Der Vergleich ergab, dass die Organisation des zentralen Sitzungsdienstes deutliche Unterschiede aufwies. Dabei wurden Aufgaben, die ursprünglich beim zentralen Sitzungsdienst angesiedelt waren, in verschiedenen Varianten bezüglich des Inhalts und der Aufgabenmenge auf Fachbereiche beziehungsweise Ämter sowie auch auf Ehrenamtliche übertragen. Der Personaleinsatz im zentralen Sitzungsdienst wurde vor allem durch folgende Faktoren beeinflusst:

- Zahl der zu betreuenden Gremien.

  Die Städte hatten eine unterschiedliche Zahl an Ausschüssen (zwischen zwei und sechs) und Kommissionen (zwischen keiner und acht) sowie an weiteren Gremien (beispielsweise Senioren- und Ausländerbeiräte oder Kinderparlamente), was von den Städten selbst entschieden wurde. Auch die Zahl der Ortsbeiräte war unterschiedlich. Einzelne Städte hatten keine Ortsbeiräte; 14 Ortbeiräte war die größte vorgefunden Zahl.

- Umfang der Betreuung.

  Die Städte verfolgten unterschiedliche Vorgehensweisen beim Umfang der Betreuung der Gremien durch den zentralen Sitzungsdienst.

  Die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat werden vom zentralen Sitzungsdienst betreut. Hierfür gab es nur wenige Ausnahmen, indem der Magistrat auch von zentralen Fachbereichen betreut wurde.

  Die Einladungsorganisation, die Sitzungsbegleitung und die Anfertigung der Niederschriften wurden häufig den jeweils zuständigen Ämtern beziehungsweise Fachbereichen übertragen. Zur Betreuung der Ortsbeiräte wurden auch Ehrenamtliche herangezogen.

- Standards bei den Niederschriften.

  Die Städte definierten unterschiedliche Standards für die Niederschriften. Dies wirkte sich auf den Personaleinsatz beim zentralen Sitzungsdienst aus. Bei eigener Zuständigkeit war dieser

© Steria Mummert Consulting AG

beispielsweise höher, wenn Verlaufsprotokolle gefordert waren, als wenn bei anderen Städten Ergebnisprotokolle als ausreichend betrachtet wurden.

Die Übertragung der Zuständigkeit der Niederschriften auf Ämter beziehungsweise Fachbereiche führt zu einer Reduzierung des Aufwands beim zentralen Sitzungsdienst ohne dass ein dezentraler Aufwand in gleicher Größenordnung anfällt, weil mit erheblich abgesenkten Standards gearbeitet wird. Mit dem Ziel der Verringerung des Personaleinsatzes insgesamt wurden dezentral keine zusätzlichen Stellen eingerichtet oder auf diese Organisationseinheiten übertragen.

Ergänzend wurden zunehmend DV-Programme zur Organisation der Sitzungen sowie der Protokollführung eingesetzt, um den Aufwand weiter zu reduzieren.

Der Vergleich ergab weiterhin, dass die Hälfte der Städte einen Bürgermeister und einen weiteren hauptamtlichen Stadtrat hatten. Die sechs Städte Bad Vilbel, Bensheim, Hofheim am Taunus, Maintal, Oberursel und Rodgau hatten einen Bürgermeister und zwei hauptamtliche Stadträte. Die fünf Städte Butzbach, Dillenburg, Idstein, Pfungstadt und Taunusstein hatten zusätzlich zum Bürgermeister keine hauptamtlichen Stadträte.

Die Stadt Langen setzte für den zentralen Sitzungsdienst 1,0 Vollzeitäquivalente und damit 0,03 Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner ein. Diese Quote entspricht dem Referenzwert von 0,03 Vollzeitäquivalenten; ein Sparpotenzial wurde nicht berechnet.

Der Personaleinsatz für den zentralen Sitzungsdienst pro 1.000 Einwohner ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

© Steria Mummert Consulting AG

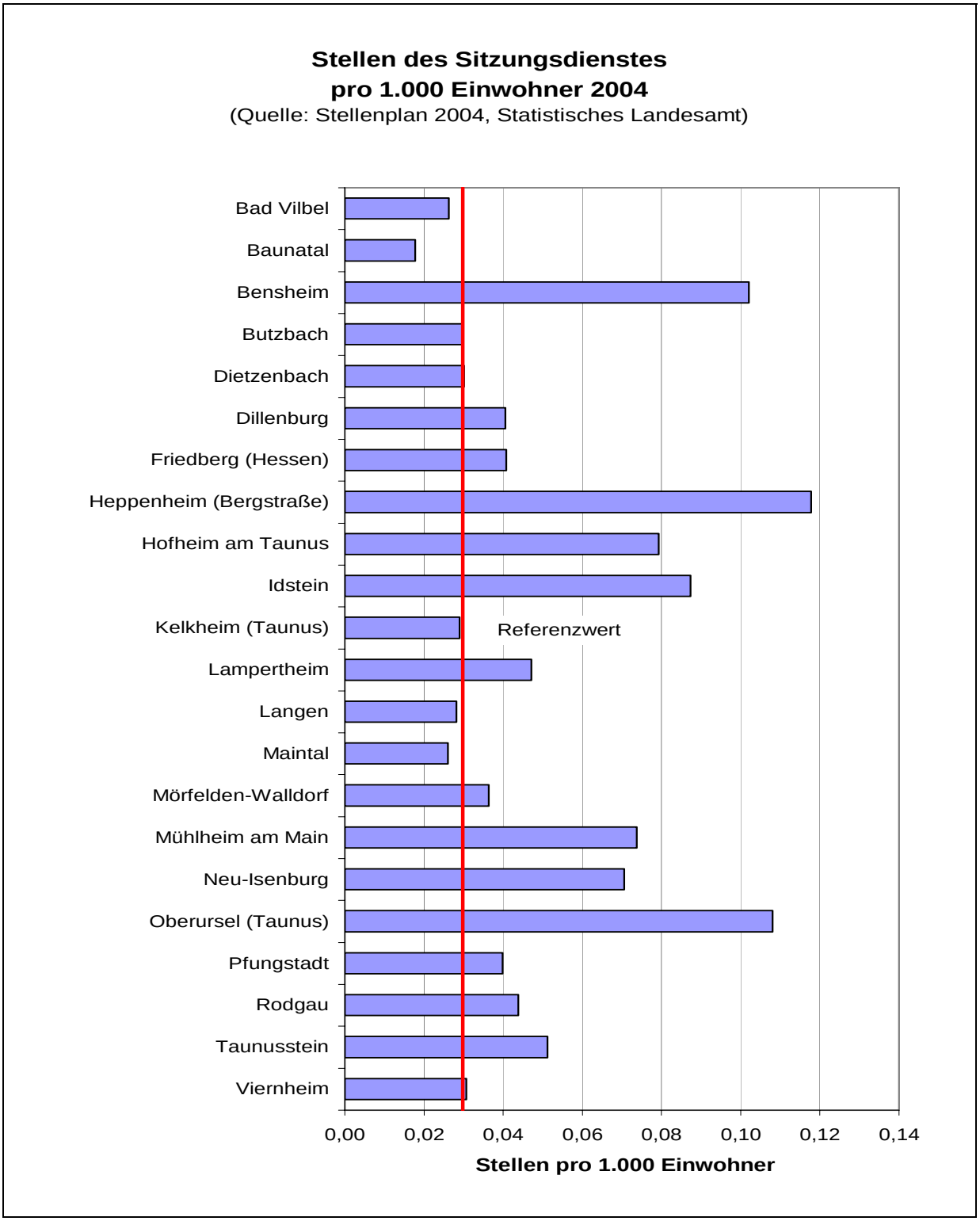


Abbildung 33: Stellen des Sitzungsdienstes pro 1.000 Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.3 Personenstandswesen

In den Vergleich des Personenstandswesens haben wir die Aufgabe der Einbürgerungen einbezogen.

Im Prüffeld Personenstandswesen verglichen wir den Personaleinsatz. Als Bezugsgröße zogen wir eine für den Vergleich rechnerisch ermittelte Fallzahl heran, die wir aus der Summe der Zahl der Anmeldungen zur Eheschließung und der Zahl der Eheschließungen sowie einer Äquivalenzfallzahl der Anträge für Einbürgerungen ermittelten.

Den Personaleinsatz im Personenstandswesen haben wir für den Vergleich bereinigt. Der Aufwand für Beurkundungen von Geburten und von Sterbefällen blieb unberücksichtigt, da diese nicht in allen Städten anfielen. Den Personaleinsatz für die Aufgabe Einbürgerungen haben wir für alle Städte im Prüffeld Personenstandswesen berücksichtigt.

Der für den Vergleich zu berücksichtigende Personaleinsatz betrug zwischen 1,3 und 4,7 Stellen (vergleiche Anlage 2.4.1.3 - 1). Die Quote lagen zwischen 0,37 und 1,15 Stellen pro 100 Falläquivalenten. Der Median lag bei 0,57 Stellen pro 100 Falläquivalenten und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 0,48 Stellen pro 100 Falläquivalente.

Für den Vergleich haben wir eine Aufgabe ausgewählt, deren Arbeitsmenge repräsentativ ist für die gesamte Aufgabenpalette des Personenstandswesens. Wir wissen aus unseren Beratungserfahrungen, dass die Summe der Zahl der Anmeldungen zur Eheschließung und die Zahl der Eheschließungen (neben den in diesem Vergleich herausgerechneten Beurkundungsleistungen für Geburten und Sterbefälle) die Kernleistungen des Personenstandswesens und damit den Personaleinsatz bestimmen. Wir haben deshalb diese Fallzahl (nachfolgend als „Eheschließung“ bezeichnet) für den Vergleich herangezogen.

Die Fallzahl an Einbürgerungsanträgen wurde im Verhältnis der unteren Quartilswerte des Personaleinsatzes für die Bearbeitung eines Einbürgerungsantrages (0,27 Stellen pro 100 Einbürgerungen) zum Personaleinsatz pro Eheschließung (0,47 Stellen pro 100 Eheschließungen) mit 57,5 Prozent gewichtet. Die Gewichtung berechnet sich aus den beiden ersten Quartilswerten. Die Summe dieser beiden Fallmengen ergibt die Anzahl der Falläquivalente für den Vergleich.

Die von Städten in eigener Entscheidung gewählten Standards der Aufgabenwahrnehmung, die gegebenenfalls zu einem höheren Personaleinsatz führen, sind Bestandteil unseres Vergleichs. Wir orientierten uns bei dem Vergleich am den Mindestanforderungen, da wir den Fokus auf Konsolidierungsmöglichkeiten gerichtet haben. Die Orientierung am Referenzwert kann bedeuten, dass Städte auf Standards verzichten müssen. Die Berechnungsmethodik lässt die besten Werte unberücksichtigt (vergleiche Kapitel 2.1).

Selbstgesetzte städtische Standards sind im Personenstandswesen und den Einbürgerungen insbesondere bei der bürgerorientierten Ausgestaltung einzelner Dienstleistungen, wie zum Beispiel bei der Art und Weise der Trauungen oder der Beratungsintensität anzutreffen.

Die Stadt Langen setzte im bereinigten Personenstandswesen 3,1 Vollzeitäquivalente ein. Die Quote betrug 0,70 Vollzeitäquivalente bezogen auf 100 Falläquivalente. Dies lag über dem Referenzwert von

© Steria Mummert Consulting AG

0,48 Vollzeitäquivalenten, woraus sich ein Sparpotenzial von 0,96 Vollzeitäquivalenten, entsprechend 61.500 Euro berechnete.

Der Personaleinsatz im bereinigten Personenstandswesen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

© Steria Mummert Consulting AG

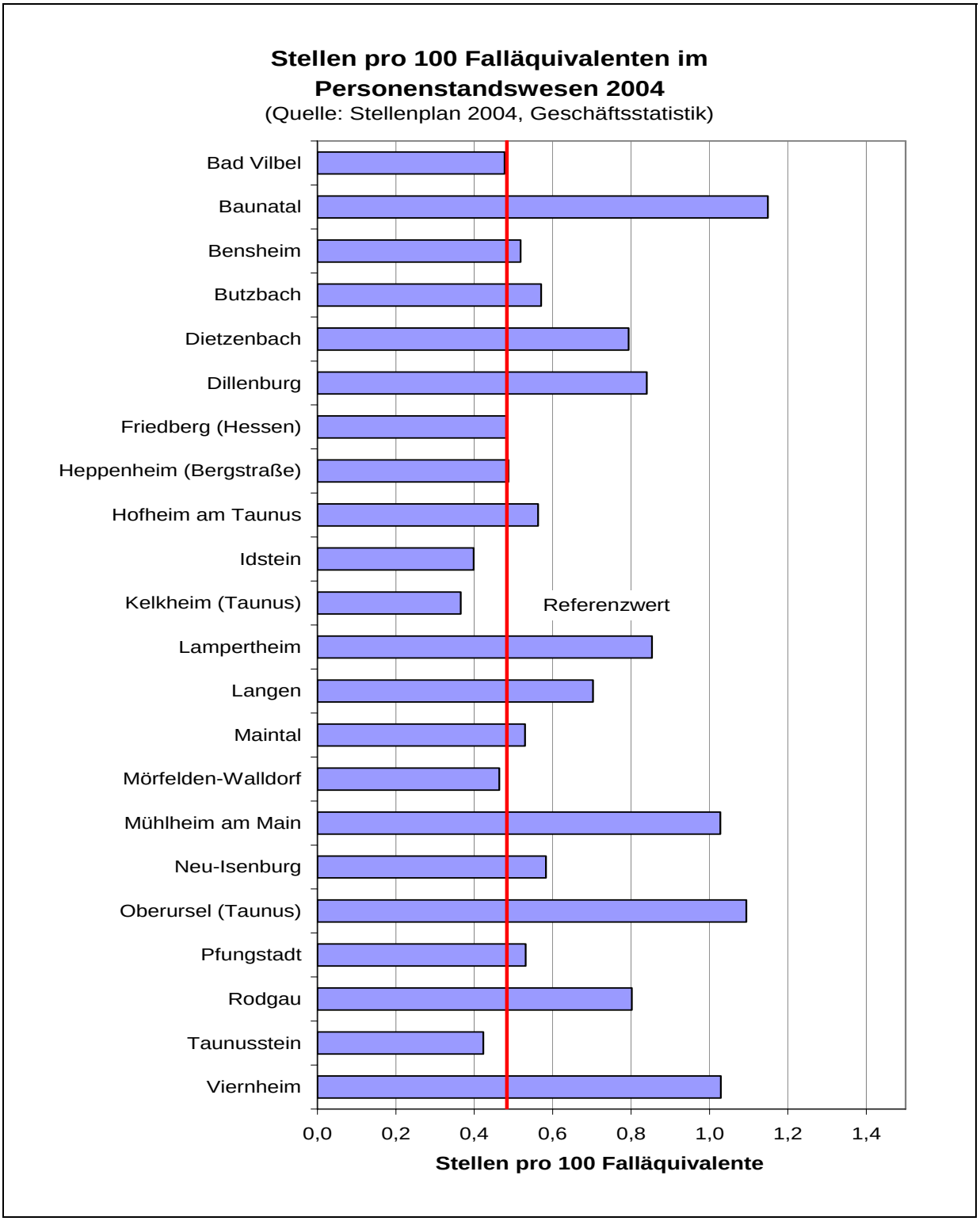


Abbildung 34: Stellen pro 100 Falläquivalenten im Personenstandswesen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.4 Bürgerbüro

Im Prüffeld Bürgerbüro verglichen wir den Personaleinsatz. Dazu berücksichtigten wir alle Stellen, die dem Bürgerbüro zugeordnet waren[39]. Als Bezugsgröße zogen wir die Summe der An-, Ab- und Ummeldungen heran.

Für das Bürgerbüro setzten die Städte zwischen 4,0 und 18,65 Stellen ein (vergleiche Anlage 2.4.1.4 - 1). Die Quote pro lag zwischen 0,93 und 2,65 Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen. Der Median lag bei 1,45 Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 1,31 Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen.

Die vergleichende Prüfung des Bürgerbüros haben wir mit einer Fallkennzahl durchgeführt. Die Kernaufgaben des Bürgerbüros, die auch dessen Personalausstattung besonders bestimmen, sind die Aufgaben des Einwohnermeldeamtes. Als Fallzahl haben wir deshalb die Zahl der An-, Ab- und Ummeldungen herangezogen. Wir wissen aus unseren Beratungserfahrungen, dass diese Größe deutschlandweit einen engen Zusammenhang zur Zahl der Einwohner[40] hat. Alle weiteren einwohnerorientierten Leistungen, wie beispielsweise die Ausstellung von Ausweisdokumenten und der Lohnsteuerkarten stehen in einer engen Relation zur Zahl der An-, Ab- und Ummeldungen. Zugleich sind diese Aufgaben von einer hohen Dichte der gesetzlichen Vorgaben geprägt, so dass von einer gleichgearteten, standardisierten Bearbeitung ausgegangen werden kann.

Die von Städten in eigener Entscheidung gewählten Standards der Aufgabenwahrnehmung, die gegebenenfalls zu einem höheren Personaleinsatz führen, sind Bestandteil unseres Vergleichs. Wir orientierten uns bei dem Vergleich an den Mindestanforderungen, da wir den Fokus auf Konsolidierungsmöglichkeiten gerichtet haben. Insofern sind beispielsweise die Anzahl der Bürgerbüros und deren Öffnungszeiten Bestandteil der selbstgewählten Standards. Die Orientierung am Referenzwert kann bedeuten, dass Städte auf Standards verzichten müssen. Die Berechnungsmethodik lässt die besten Werte unberücksichtigt (vergleiche Kapitel 2.1).

Das Bürgerbüro ist eine Dienstleistungsorganisation in den Verwaltungen der Städte und Gemeinden, die aus dem Einwohnermeldeamt hervorgegangen ist. Dieses Amt war mit Aufgaben wie der An-, Ab- und Ummeldung, der Ausstellung von Ausweisdokumenten und den Lohnsteuerkarten zuständig für Aufgaben, die jeden Bürger betreffen. Die Frequentierung dieses Amtes durch die Bürger und damit auch dessen Bekanntheitsgrad war besonders hoch. Es bot sich deshalb an, dieses Amt zu einer generellen Anlaufstelle für möglichst viele Anliegen der Bürger weiterzuentwickeln.

In den daraus vor allem in den neunziger Jahren hervorgegangenen Bürgerbüros werden heute nach wie vor die Aufgaben des Einwohnermeldeamts als die Kernaufgaben des Bürgerbüros erledigt. Die Palette der ergänzend übertragenen Aufgaben unterscheidet sich zwischen den Städten und

[39] Stellen für die Aufgabe Einbürgerungen wurden im Prüffeld Personenstandswesen berücksichtigt.

[40] Lediglich bei Universitätsstädten, die jedoch nicht in der Vergleichsgruppe der Städte vorhanden waren, gibt es deutlich abweichende Relationen zwischen der Einwohnerzahl und den An-, Ab- und Ummeldungen.

© Steria Mummert Consulting AG

Gemeinden erheblich. Teilweise sind dies Aufgaben der Verwaltung aus anderen Ämtern. Zum Teil aber auch weitere Dienstleistungen, die nicht zu den Aufgaben der Verwaltung gehören.

Auch die Organisation der Aufgabenwahrnehmung bei diesen hinzugekommenen Aufgaben ist sehr unterschiedlich. Während die Aufgaben des früheren Einwohnermeldeamtes in aller Regel komplett im Bürgerbüro erledigt werden, werden weitere Aufgaben der Verwaltung in der Mehrzahl nicht im Bürgerbüro bearbeitet. Dieses ist zwar die Anlaufstelle für den Bürger, an der er beispielsweise Anträge abgeben kann, die Bearbeitung erfolgt aber in dem Amt, das die fachliche Zuständigkeit zuvor hatte und auch noch hat. Die daraus zwangsläufig zu definierenden Schnittstellen wurden von den Städten unterschiedlich festgelegt. Woraus sich auch ergibt, dass der Personalbestand zur Erledigung dieser zusätzlichen Dienstleistungen im Bürgerbüro ebenfalls unterschiedlich gestaltet werden musste. Die Erfahrungen aus interkommunalen Vergleichen besagen, was auch organisationstheoretisch begründet ist, dass bei einer zusätzlichen Schnittstelle der Aufwand zunimmt. Insofern sind die Bürgerbüros besonders kundenorientiert, jedoch in Bezug auf die frühere Organisation der getrennten Aufgabenwahrnehmung eher unwirtschaftlicher. Durch die Übernahme weiterer Dienstleistungen, beispielsweise für den ÖPNV[41], die nicht zu den Verwaltungsaufgaben gehören, entstand weiterer zusätzlicher Personalaufwand beziehungsweise wurden die zuvor vorhandenen Effizienzsteigerungspotenziale dadurch verringert.

Die unterschiedliche Ausprägung der städtischen Standards wird aus der im Vergleich durchgeführten Erhebung der Aufgaben der Bürgerbüros deutlich. Die Aufgabenliste enthält 100 Aufgaben. Der Wahrnehmungsgrad liegt im Durchschnitt über alle Aufgaben und alle Städte bei nur 48,4 Prozent. Der Vergleich des Leistungsspektrums der Bürgerbüros zeigte, dass diese sich nur bei ergänzenden Beratungs- und Auskunftsleistungen unterschieden, während die aufwandsbestimmenden Kernleistungen identisch waren (vergleiche Anlage 2.4.1.4 - 2). Diese Kernleistungen wurden durch die Aufgaben des Einwohnermeldewesens bestimmt (Aufgaben mit den Nummern 1 bis 13 der Liste in Anlage 2.4.1.4 - 2). Weiterhin wurden jeweils in mindestens 21 der 22 Städte die Serviceleistungen der „Allgemeinen Information“ und „Ausgabe von Informationsmaterialien“, der „Antragsausgabe“, der „Anfertigung von Fotokopien“, der „Beglaubigungen“, der „Hilfe beim Ausfüllen von Vordrucken“ sowie die Ausgabe von „Briefwahlunterlagen“ erledigt (Aufgaben mit den Nummern 14 bis 20 der Liste in Anlage 2.4.1.4 - 2).

Die Bürgerorientierung der Städte unterscheidet sich auch durch die Zahl der Außenstellen von Bürgerbüros in Stadtteilen und in den Öffnungszeiten der Bürgerbüros. Dieses sind weitere Elemente der Gestaltung der städtischen Standards (zum Beispiel Qualitäts- und Servicestandards). Längere Öffnungszeiten müssen nicht zwangsläufig zu höheren Personalbedarfen führen. Allerdings steigt die Komplexität der effizienten Steuerung des Personaleinsatzes mit zunehmenden Öffnungszeiten und ebenso mit der Zahl der Außenstellen. Die Stadt Hofheim am Taunus beispielsweise hat eine Arbeitsplatzuntersuchung durchgeführt und durch bedarfsgerechte Öffnungszeiten und Dienstplangestaltung Stellen eingespart.

Die Stadt Kelkheim (Taunus) hatte das Einwohnermeldeamt beibehalten und kein Bürgerbüro eingerichtet. Bei der Berechnung des Referenzwertes für den Vergleich ließen wir die Stadt Kelkheim

[41] ÖPNV: Öffentlicher Personennahverkehr

© Steria Mummert Consulting AG

(Taunus) deshalb unberücksichtigt. In der Stadt Dillenburg befand sich das Einwohnermeldeamt am Jahresende 2004 beim Übergang zum Bürgerbüro. Zu diesem Zeitpunkt wurden bereits eine Reihe von Aufgaben wahrgenommen, die klassischerweise dem Bürgerbüro übertragen werden. Die Stadt Dillenburg wurde daher mit dem Einwohnermeldeamt in den Vergleich einbezogen.

Acht Städte (Bensheim, Butzbach, Friedberg (Hessen), Lampertheim, Langen, Mühlheim am Main, Pfungstadt und Viernheim) hatten die Kfz-Zulassung übernommen, um ein erweitertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung stellen zu können. Dies ist eine originäre Kreisaufgabe. Der zusätzliche Personalaufwand beruht auf eigenen Entscheidungen der Städte. Wir ordneten diesen Aufwand, den wir um die Einnahmen aus der Kfz-Zulassung bereinigten, in den Vergleich ein[42]. Im Bürgerbüro der Stadt Heppenheim (Bergstraße) konnte diese Leistungen auch in Anspruch genommen werden. Jedoch erbrachten Beschäftigte des Landkreises diese Dienstleistung.

Die Stadt Langen setzte im Bürgerbüro 18,7 Vollzeitäquivalente ein. Die Quote betrug 2,13 Vollzeitäquivalente bezogen auf 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen. Die 18,7 Vollzeitäquivalente summieren sich aus 14,0 Vollzeitäquivalenten des Bürgerbüros und 4,7 Vollzeitäquivalenten der Kfz-Zulassungsstelle.

Mit der Quote von 2,13 Vollzeitäquivalenten lag die Stadt Langen über dem Referenzwert von 1,31 Vollzeitäquivalenten, woraus sich ein Sparpotenzial von 7,21 Vollzeitäquivalenten errechnet. Unter Berücksichtigung der gegenzurechnenden Einnahmen in Höhe von 525.000 Euro aus der Kfz-Zulassungsstelle berechnete sich kein Einsparpotenzial.

Der Personaleinsatz in den Bürgerbüros der Städte pro Summe der An-, Ab- und Ummeldungen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

[42] In der Stadt Butzbach blieben die organisatorisch nicht dem Bürgerbüro zugeordneten 3,0 Stellen der KFZ-Zulassung unberücksichtigt. Insofern waren auch keine Einnahmen gegenzurechnen.

© Steria Mummert Consulting AG

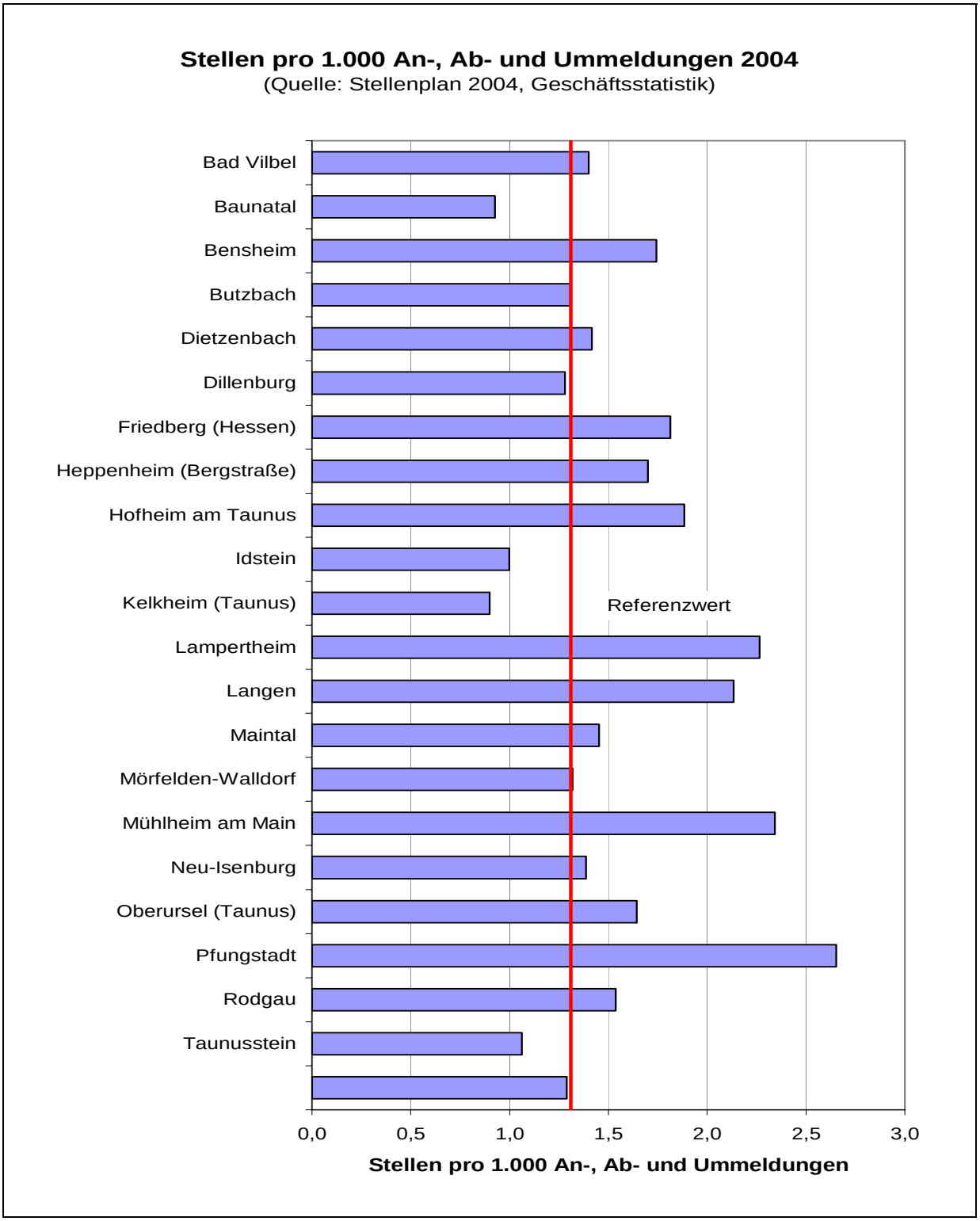


Abbildung 35: Stellen pro 1.000 An-, Ab- und Ummeldungen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.5 Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung)

Den Vergleich des Ordnungsamts haben wir zweigeteilt. Wir haben das Ordnungsamt im engeren Sinne und den Teilbereich der Verkehrsüberwachung gesondert betrachtet.

Im Prüffeld Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung) verglichen wir den Personaleinsatz. Dazu berücksichtigten wir alle Stellen, die dem Ordnungsamt zur Erledigung der Aufgaben Gewerbewesen (einschließlich Gaststätten und Märkte), Allgemeines Ordnungswesen und Verkehrswesen (Verkehrsrechtliche Genehmigungen, hier ohne die Verkehrsüberwachung) zugeordnet waren[43]. Als Bezugsgröße zogen wir die Summe der Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen heran.

Für das Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung) setzten die Städte zwischen 2,9 und 10,5 Stellen ein (vergleiche Anlage 2.4.1.5 - 1). Die Quote lag zwischen 0,40 und 1,40 Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und –ummeldungen. Der Median lag bei 0,77 Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 0,65 Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen.

Die vergleichende Prüfung des Ordnungsamts (ohne Verkehrsüberwachung) haben wir mit einer Fallkennzahl durchgeführt. Die gesetzlichen Regelungen, die den Aufgaben des Ordnungsamtes zugrunde liegen, sind in der Mehrzahl dem Grunde nach verpflichtende Vorgaben (woraus sich die so genannten Pflichtaufgaben ableiten). Die Festlegungen zu Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung obliegen jedoch der Organisationszuständigkeit der Städte. Für den Vergleich haben wir eine Aufgabe ausgewählt,

- bei der eine Festlegung städtischer Standards weitgehend entbehrlich und
- deren Arbeitsmenge repräsentativ für die gesamten Leistungen dieser Organisationseinheit ist.

Die von Städten in eigener Entscheidung gewählten Standards der Aufgabenwahrnehmung, die gegebenenfalls zu einem höheren Personaleinsatz führen, sind Bestandteil unseres Vergleichs. Wir orientierten uns bei dem Vergleich an den Mindestanforderungen, da wir den Fokus auf Konsolidierungsmöglichkeiten gerichtet haben. Die Orientierung am Referenzwert kann bedeuten, dass Städte auf Standards verzichten müssen. Die Berechnungsmethodik lässt die besten Werte unberücksichtigt (vergleiche Kapitel 2.1).

Selbstgesetzte städtische Standards sind im Ordnungsamt insbesondere bei der Überwachungsintensität anzutreffen, die sowohl die Sachbearbeitungskräfte als auch die Hilfspolizisten ausführen, so bei der Überwachung von Gewerbebetrieben, meistens insbesondere Gaststätten oder der Einhaltung von Verkehrsrechtlichen Anordnungen und Sondernutzungen.

Die Stadt Langen setzte im Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung) 5,8 Vollzeitäquivalente und von 1,08 Vollzeitäquivalente bezogen auf 100 Fälle Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen. Dies lag

[43] Stellen für die Aufgabe Einbürgerungen wurden im Prüffeld Personenstandswesen berücksichtigt.

© Steria Mummert Consulting AG

über dem Referenzwert von 0,65 Vollzeitäquivalenten, woraus sich ein Sparpotenzial von 2,31 Vollzeitäquivalenten, entsprechend 147.665 Euro berechnete.

Der Personaleinsatz im Ordnungsamt (ohne Verkehrsüberwachung) pro Summe der Gewerbean-, ab- und -ummeldungen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen weist darauf hin, dass die Bemessung und Bewertung der Personalausstattung des Ordnungsamtes, auch ohne Verkehrsüberwachung, allein an der Zahl (535) der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen als methodisch nicht vertretbarer Ansatz zu betrachten ist. In einem so heterogenen Bereich wie der Ordnungsverwaltung kann es nicht als zulässig angesehen werden, eine Analyse nach dem Grundsatz "pars pro toto" vorzunehmen. Insofern weisen wir die Aussage, dass die Arbeitsmenge der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen "repräsentativ für die gesamten Leistungen dieser Organisationseinheit" ist, ausdrücklich zurück.

Es werden der gesamten Ordnungsverwaltung 5,8 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zugeordnet. Tatsächlich nehmen (mit Leitungsanteilen) 1,6 VZÄ die Aufgaben der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen wahr, also rund ein Viertel. Man schließt also aus lediglich einem Viertel des Personalbestandes, der sich zudem relativ einfach abgrenzen und bemessen lässt, auf die gesamte Aufgabenerfüllung der Ordnungsverwaltung, die je nach örtlicher Situation durchaus sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann.

Bricht man, wie hier geschehen, alle VZÄ der Ordnungsverwaltung auf die Größe "pro Hundert Gewerbean-, -um- und -abmeldungen" herunter, erhält man den angegeben Wert von 1,08 VZÄ, was im Vergleich mit den anderen Städten einen überdurchschnittlichen Wert darstellt. Wenn schon diese Berechnungsweise wie oben ausgeführt als methodisch und damit im Ergebnis fragwürdig anzusehen ist, bezieht sich die Kritik auch auf den weiter vorgenommenen Schritt, nämlich hieraus auf ein Einsparpotenzial in der gesamten Ordnungsverwaltung zu schließen.“

© Steria Mummert Consulting AG

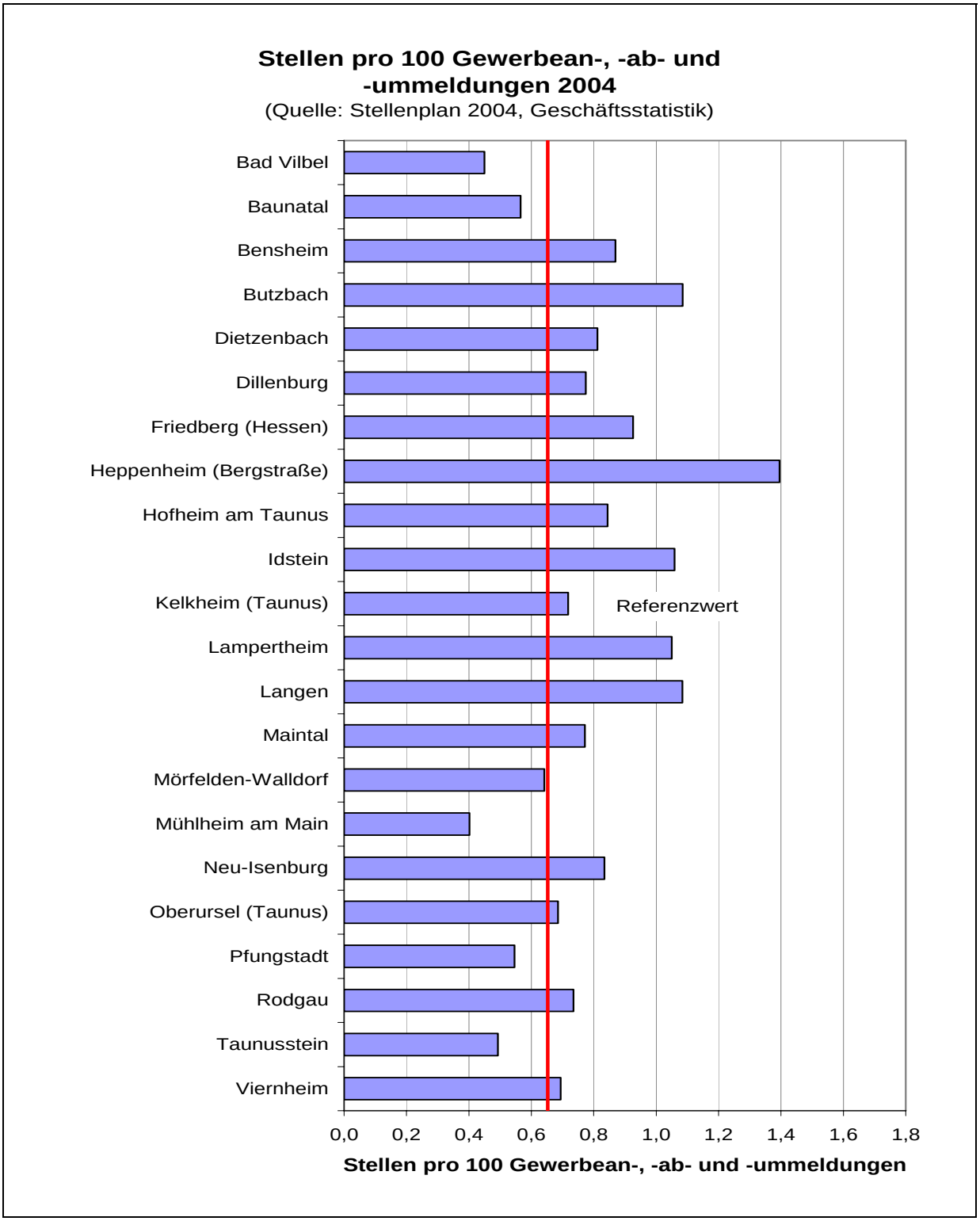


Abbildung 36: Stellen pro 100 Gewerbean-, -ab- und -ummeldungen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.6 Verkehrsüberwachung

Im Prüffeld Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs verglichen wir den Personaleinsatz. Dazu berücksichtigten wir alle Stellen, die der Verkehrsüberwachung zugeordnet waren. Als Bezugsgröße zogen wir die pro Stelle erzielten Einnahmen heran.

Für die Verkehrsüberwachung setzten die Städte zwischen 1,3 und 9,0 Stellen ein (vergleiche Anlage 2.4.1.6 - 1). Die Quote pro lag zwischen 0,10 und 0,39 Stellen pro 10.000 Euro Einnahmen. Der Median lag bei 0,20 Stellen pro 10.000 Euro Einnahmen und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 0,15 Stellen pro 10.000 Euro Einnahmen.

Die vergleichende Prüfung der Verkehrsüberwachung haben wir mit einer Fallkennzahl durchgeführt. Als Vergleichsmaßstab haben wir die pro Stelle erzielten Einnahmen herangezogen, die stellvertretend für den Überwachungsbedarf und die festgestellten Verstöße stehen.

Die von Städten in eigener Entscheidung gewählten Standards der Aufgabenwahrnehmung, die gegebenenfalls zu einem höheren Personaleinsatz führen, sind Bestandteil unseres Vergleichs. Wir orientierten uns bei dem Vergleich am den Mindestanforderungen, da wir den Fokus auf Konsolidierungsmöglichkeiten gerichtet haben. Die Orientierung am Referenzwert kann bedeuten, dass Städte auf Standards verzichten müssen. Die Berechnungsmethodik lässt die besten Werte unberücksichtigt (vergleiche Kapitel 2.1).

Selbstgesetzte städtische Standards trafen wir bei der Ausgestaltung der Aufgaben der Verkehrsüberwachung an. Zum Teil wurden auch Aufgaben der Bürger- und Tourismusinformation wahrgenommen.

Die Stadt Langen setzte in der Verkehrsüberwachung 6,2 Vollzeitäquivalente ein und erzielte Einnahmen in Höhe von 300.259 Euro. Die Quote betrug 0,21 Vollzeitäquivalente bezogen auf 10.000 Euro Einnahmen. Dies lag über dem Referenzwert von 0,15 Vollzeitäquivalenten, woraus sich ein Sparpotenzial von 1,78 Vollzeitäquivalenten, entsprechend 114.081 Euro berechnete.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen hält die gewählte Betrachtungsform (Relation Stellen/Einnahmen) für fragwürdig. Sie ist dazu geeignet, den Eindruck zu erwecken, dass die Verkehrsüberwachung ausschließlich der Erzielung von Einnahmen dient und nicht der Verbesserung der Sicherheit im Verkehr. Von daher ist auch die Ableitung eines Einsparpotenzials aus der Kennzahl VZÄ/10.000 Euro Einnahme abzulehnen.

Die Stadt Langen betrachtet die Verkehrsüberwachung unter der Zielsetzung der Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs. Daher können für uns nur solche Maßstäbe Akzeptanz finden, die die Erreichung dieser Zielsetzung in Relation zu dem dazu entstehenden Aufwand setzen. Ein Abweichen von dem Referenzwert ist deshalb in unserem Verständnis positiv zu werten, weil pro VZÄ weniger einnahmerelevante Verkehrsverstöße begangen werden.“

Der Personaleinsatz in der Verkehrsüberwachung pro 10.000 Euro Einnahmen ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

© Steria Mummert Consulting AG

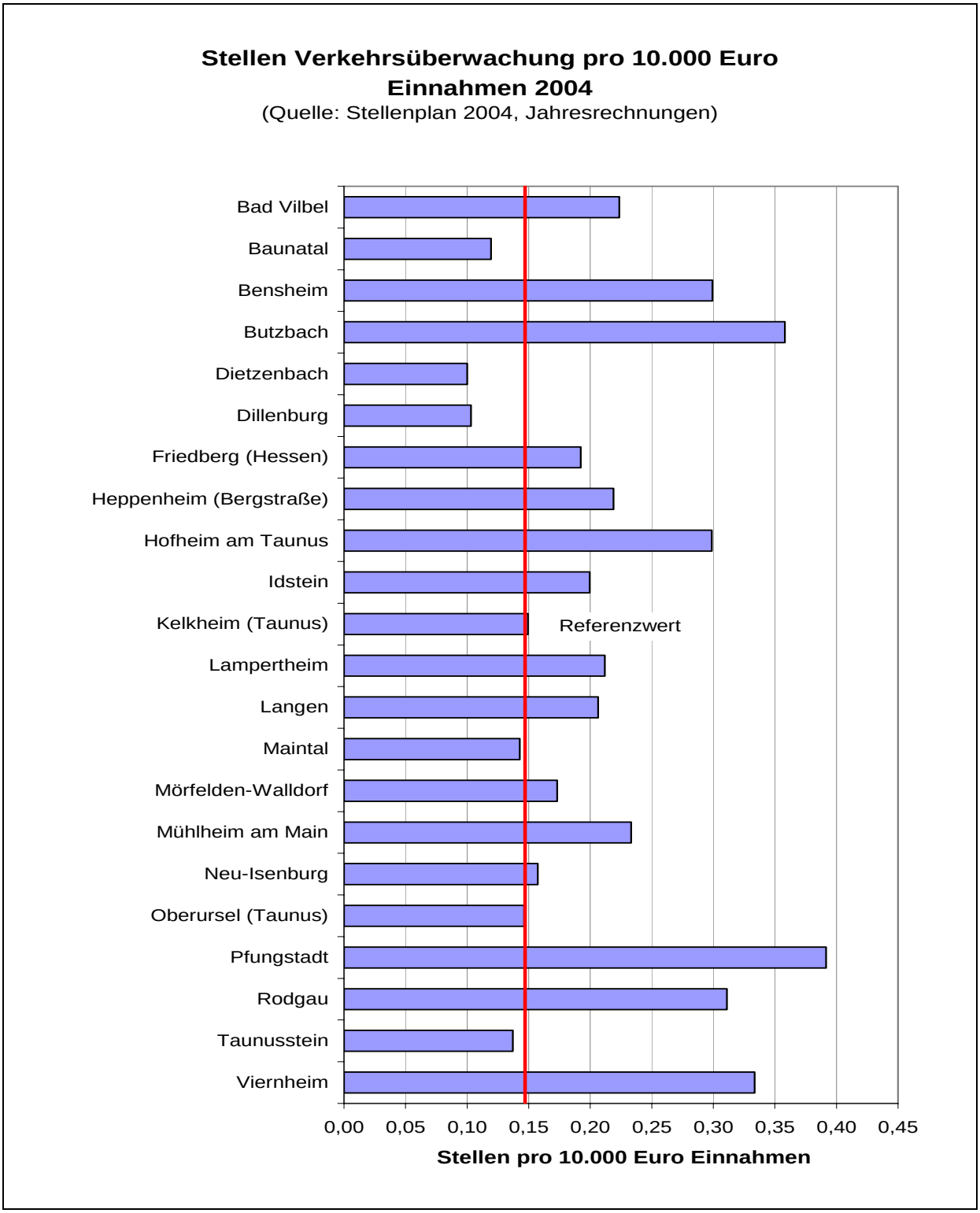


Abbildung 37: Stellen Verkehrsüberwachung pro 10.000 Euro Einnahmen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.7 Einrichtungen der gesamten Verwaltung

Im Prüffeld Einrichtungen der gesamten Verwaltung haben wir folgende Prüfungen vorgenommen:

- Konditionen der Telefondienstleister,
- Zahl der Pkw in der allgemeinen Verwaltung,
- Vorgehaltene Flächen je Mitarbeiter der Verwaltung.

Die Vergleichsdaten sind in der Anlage 2.4.1.7 - 1 bis 2.4.1.7 – 3) dargestellt.

Prüffeld Konditionen der Telefondienstleister

Wir erhoben die Verbindungskosten (Cent pro Minute) ins Festnetz im Ortsbereich, im Nahbereich und im nationalen Bereich im Jahr 2004. Weiterhin erfassten wir, ob die Verbindungskosten sekundengenau oder für jede angefangene Minute berechnet wurden.

Neben den Einheitskosten haben wir auch die Gesamtausgaben für die Telefonverbindungen erhoben. Diese wurden durch die Häufigkeit und Dauer der Gespräche, durch die Anschlusskosten und die vorhandenen Standleitungen, die eine einheitliche Telefonnummer für alle Dienststellen der Verwaltung sicherstellen, beeinflusst.

Nachfolgend stellen wir die Konditionen für die Verbindungskosten und die Gesamtkosten (Abbildung 39) dar:

Langen zahlte im Jahr 2004 im Nahbereich 3,5 Cent pro Minute. Der Stadt Langen steht die Tarifzone LOCAL (Inlandsverbindungen bis ca. 20 km) zur Verfügung. Dieser Tarif lag über dem Medianwert von 2,52 Cent pro Minute (vergleiche Anlage 2.4.1.7 – 1). Bei den Gesprächen auf nationaler Ebene betrug der Tarif 6,0 Cent pro Minute. Dieser Wert war der dritthöchste aller Vergleichsstädte. Es wurde ein gestaffelter Rabatt auf den Gesamtumsatz vergütet.

Bei den Gesamtkosten lag Langen mit 14.029 Euro im Jahr 2004 unter dem Medianwert von 16.041 Euro.

© Steria Mummert Consulting AG

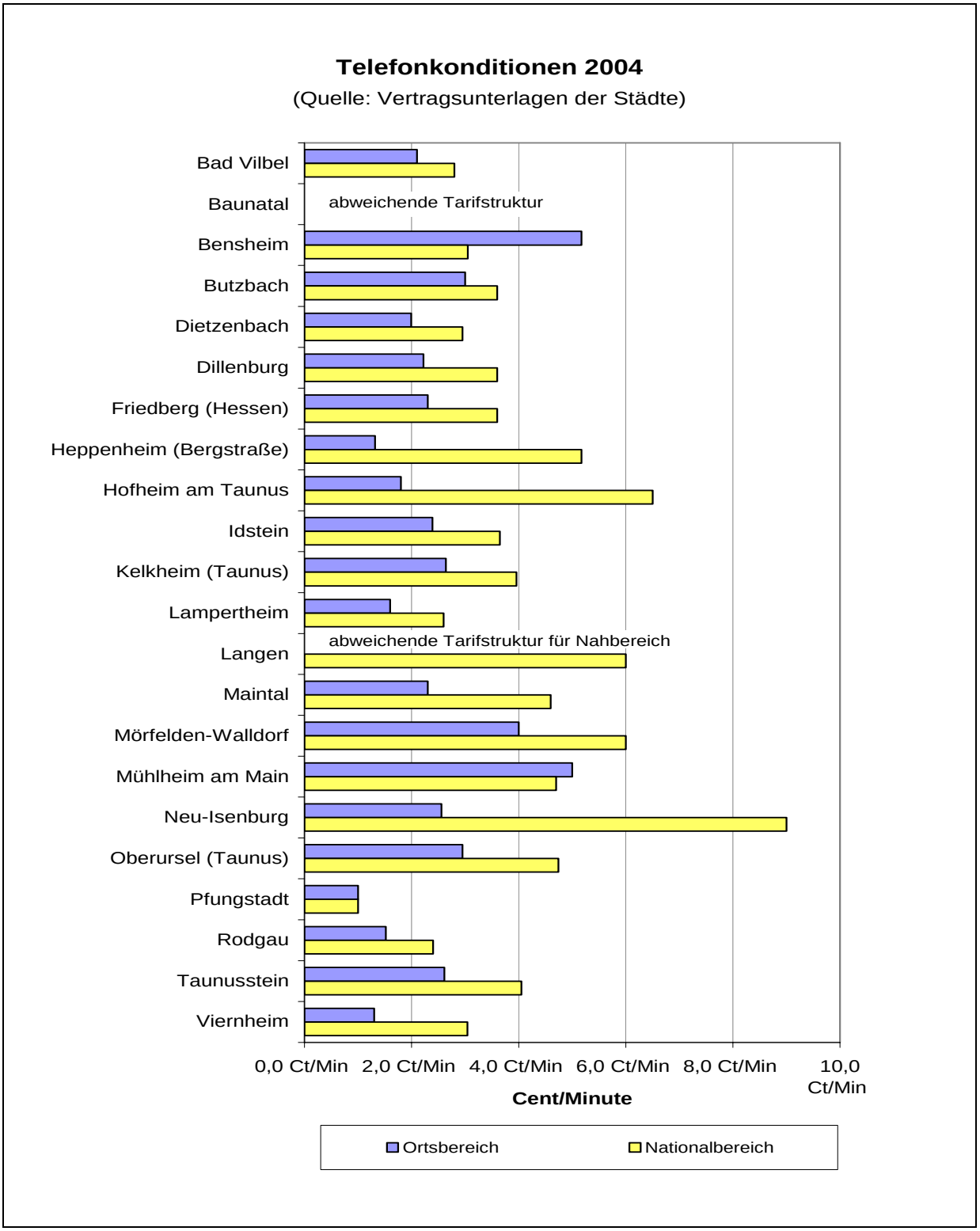


Abbildung 38: Telefonkonditionen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

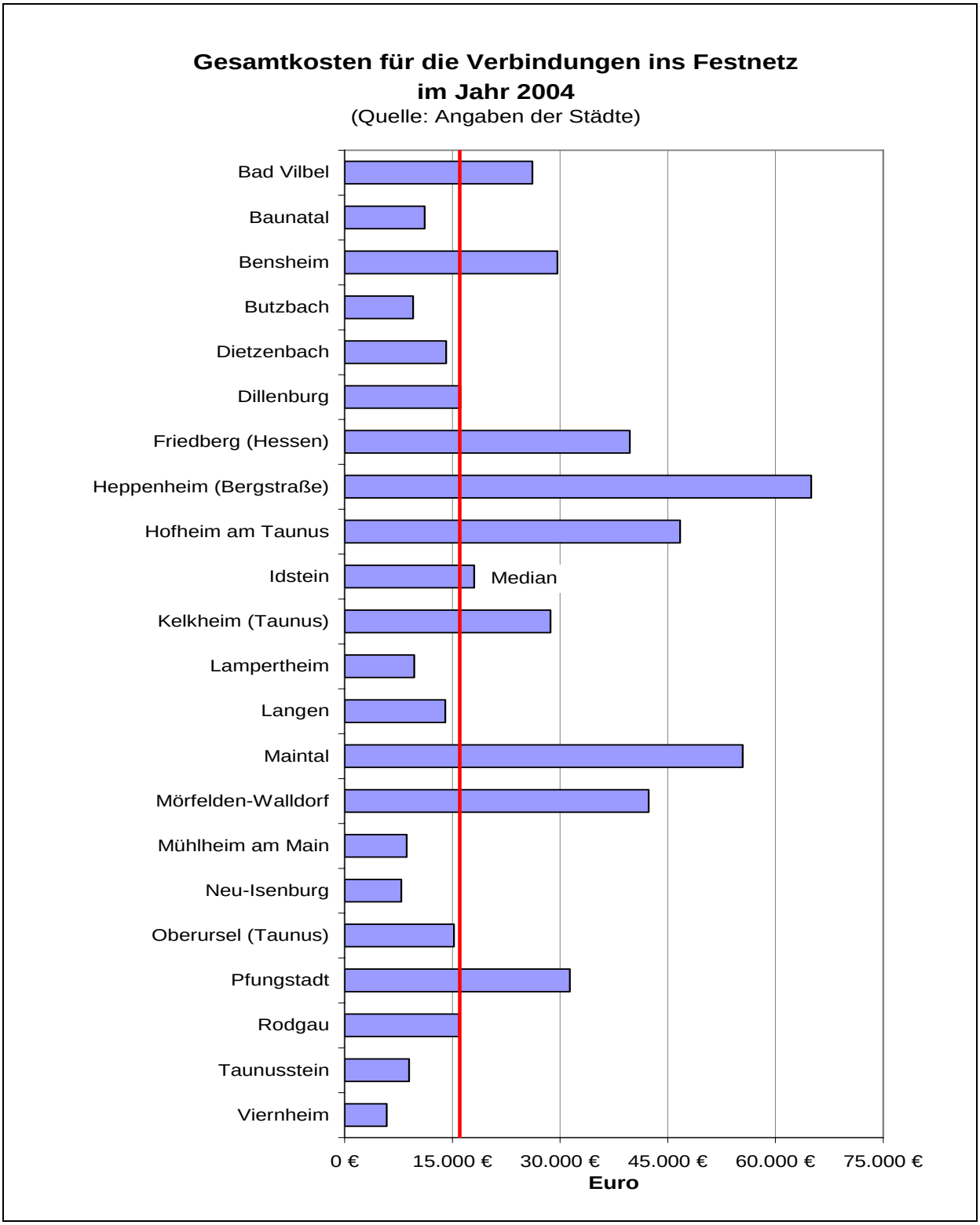


Abbildung 39: Gesamtkosten für die Verbindungen ins Festnetz im Jahr 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Prüffeld Pkw in der allgemeinen Verwaltung

Als Bezugsgröße für die Ausstattung mit PKW zogen wir die Zahl der Bediensteten pro Fahrzeug und die Jahreskilometerfahrleistung der PKW heran. In den Vergleich nahmen wir ausschließlich die Fahrzeuge der Allgemeinen Verwaltung auf. Radarüberwachungs- und Fahrzeuge der Feuerwehr, Fahrzeuge der Sozialstation sowie des Bauhofs fanden als Sonderfahrzeuge keine Berücksichtigung. Die Daten sind in der Anlage 2.4.1.7 – 2 dargestellt.

Die Stadt Langen unterhielt fünf Fahrzeuge. Bei einer Zahl von 118 Bediensteten in der allgemeinen Verwaltung ergab sich eine Vergleichsgröße von 23,6 Bediensteten pro PKW. Der Median lag bei 14,6 Bediensteten pro PKW.

Im Jahr 2004 betrug die durchschnittliche Jahresfahrleistung 5.660 Kilometer. Der Median lag bei 9.944 Kilometern.

© Steria Mummert Consulting AG

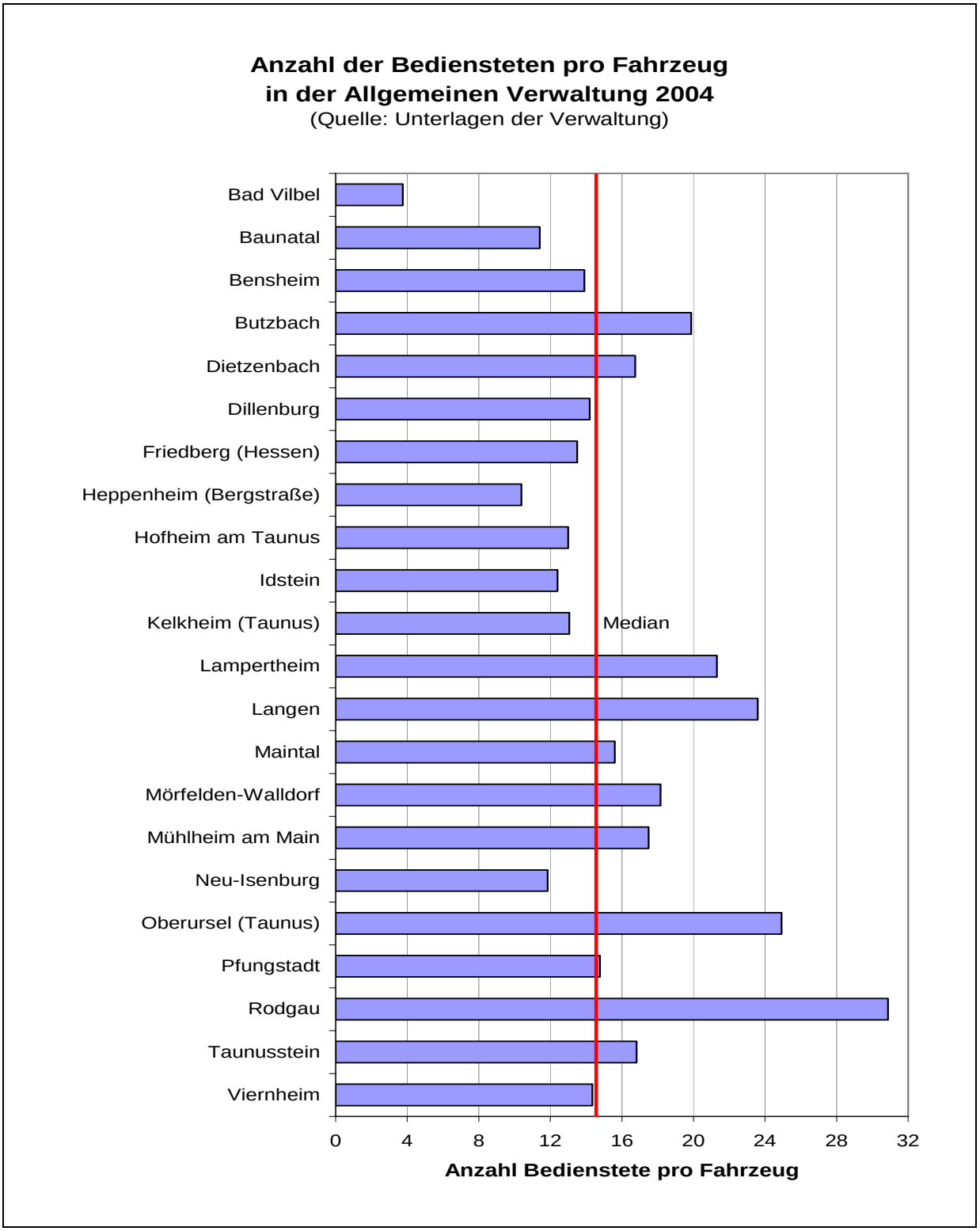


Abbildung 40: Anzahl der Bediensteten pro Fahrzeug in der Allgemeinen Verwaltung 2004

© Steria Mummert Consulting AG

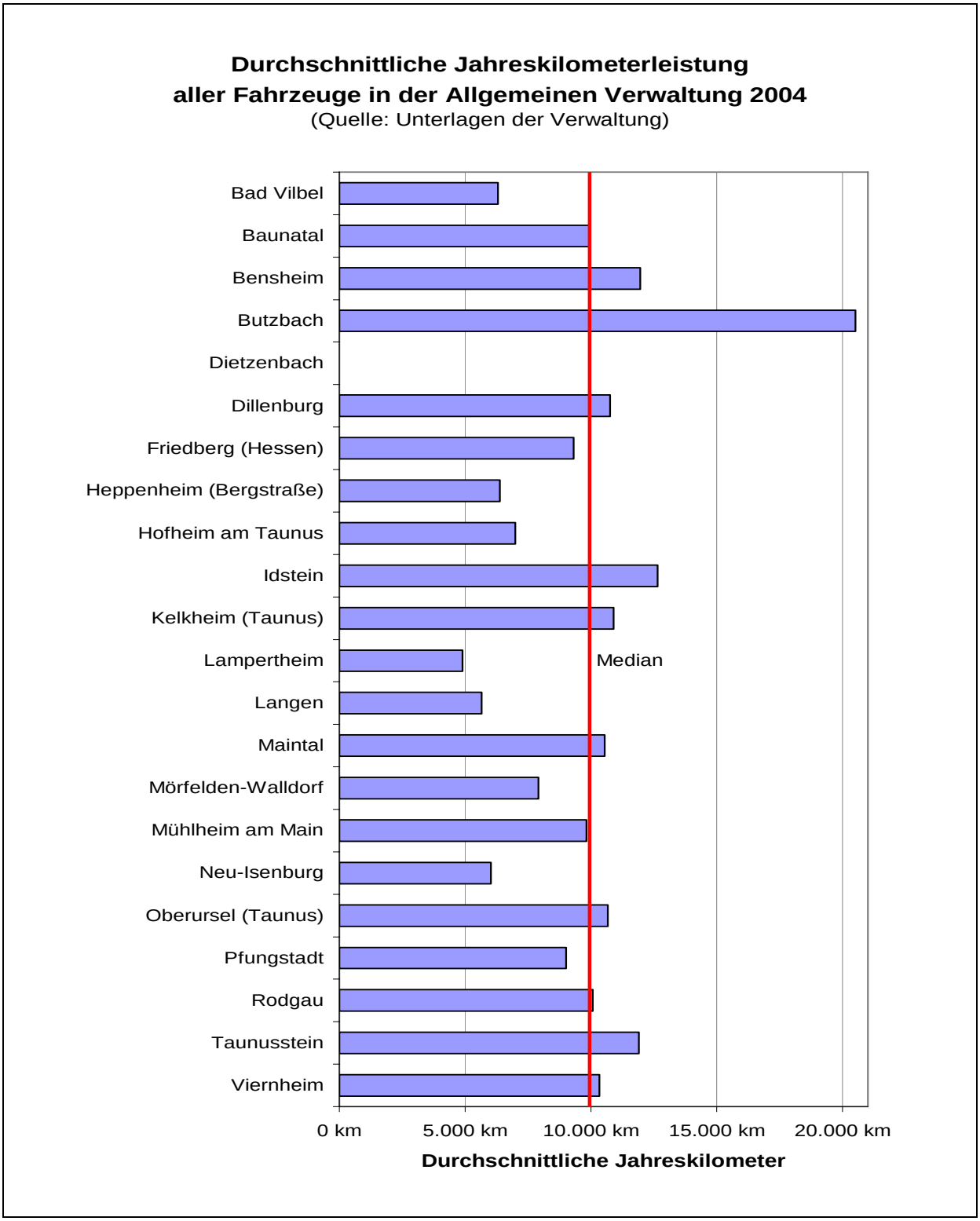


Abbildung 41: Durchschnittliche Jahreskilometerleistung aller Fahrzeuge in der allgemeinen Verwaltung 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Prüffeld Gebäudeflächen für Büronutzung, Sitzungs- und Besprechungsräume

Als Kennzahl für die Flächeninanspruchnahme der Verwaltung verwendeten wir die Reinigungsfläche für Büronutzung und für die Nutzung als Sitzungs- und Besprechungsräumen[44] im Verhältnis zu den Stellen der Beamten- und Angestellten[45] bezogen (vergleiche Anlage 2.4.1.7 – 3).

Bei einem Jahresmietwert von 120 Euro pro Quadratmeter (inklusive Nebenkosten), die wir in anderen Städten aus Untersuchungen zum Gebäudemanagement festgestellt haben, können bei einer Anpassung der Flächeninanspruchnahme gezielt Sparpotenziale erreicht werden. Die Realisierung muss nicht durch Untervermietung an externe Dritte erfolgen, sondern kann durch Auslösung von Umzugsketten innerhalb kommunal genutzter Flächen umgesetzt werden. In deren Folge könnten zum Beispiel bisher angemietete Flächen aufgegeben oder Gebäude komplett verkauft werden.

In der Stadt Langen lag die Flächeninanspruchnahme im Jahr 2004 bei 17,5 Quadratmeter pro Beamten- und Angestelltenstelle (vergleiche Abbildung 42). Dieser Wert lag über dem unteren Quartilswert, der 15,7 Quadratmeter pro Beamten- und Angestelltenstelle betrug.

[44] Berechnung der Büronutzung: Reinigungsfläche für Büronutzung und für die Nutzung als Sitzungs- und Besprechungsräume in allen Verwaltungsgebäuden einschließlich der Außenstellen ohne Flächen in den Kindertagesstätten.

[45] Berechnung der Zahl der Stellen: Anzahl der Beamten- und Angestelltenstellen ohne Personal in den Kindertagesstätten.

© Steria Mummert Consulting AG

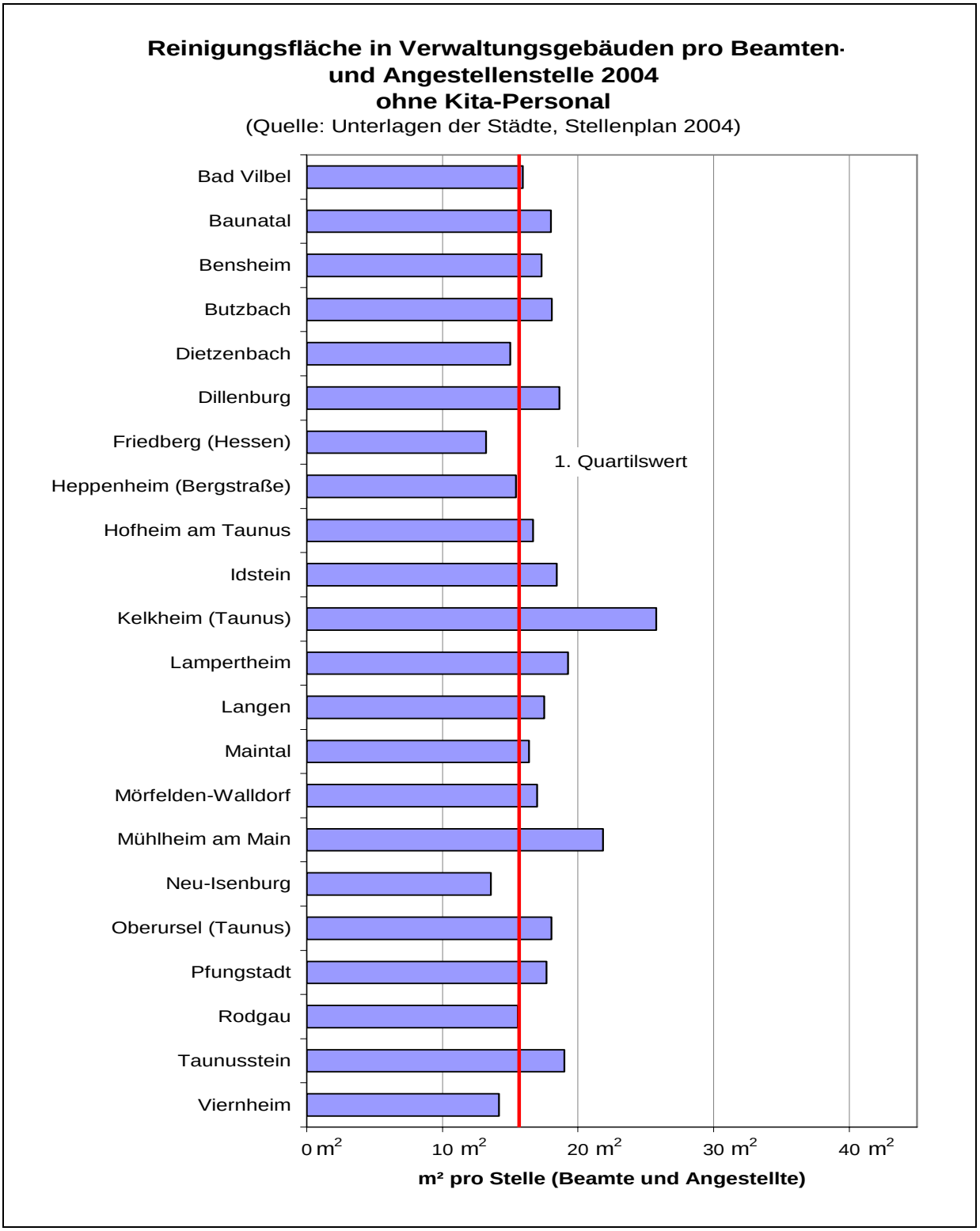


Abbildung 42: Reinigungsfläche in Verwaltungsgebäuden pro Beamten- und Angestelltenstelle 2004 ohne Kita-Personal

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.8 Bäderbetrieb

Im Prüffeld Bäder haben wir den Zuschussbedarf für öffentliche Bäder erhoben, die mit Einsatz kommunaler Mittel betrieben wurden. Die Rahmendaten der Bäder und die Zuschussbedarfe sind in der Anlage 2.4.1.8 – 1 dargestellt.

Öffentliche, mit kommunalen Mitteln bezuschusste Bäder waren in allen Städten vorhanden. Sparpotenziale haben wir nicht berechnet, da wir keine realistischen Minderungsvarianten bei der Bereitstellung von Bädern sehen. Die Städte können jedoch Grundsatzentscheidungen treffen, ob beziehungsweise wie viele und welche Bäder sie vorhalten.

Die Stadt Langen hatte ein Hallenbad, ein Freibad und ein Naturbad. Die Bäder waren in eine städtische Gesellschaft ausgegliedert worden (Bäder Langen GmbH & Co KG). Die Bädergesellschaft war aus steuerlichen Gründen Teileigentümer der Stadtwerke Langen GmbH.

Der Regel-Eintrittspreis betrug 3,00 Euro. Zu den Besucherzahlen wurden uns keine Angaben genannt.

Die Wasserflächen umfassen 1.052 m² im Hallenbad, 3.199 m² im Freibad und 72.000 m² im Naturbad.

Das Freibad und das Naturbad öffneten 18 Wochen im Jahr, die Wochenöffnungszeit betrug jeweils 87,5 Stunden. Das Hallenbad öffnete 34 Wochen im Jahr und 78,5 Stunden pro Woche.

Der Zuschussbedarf der Stadt für die Bäder in Langen wurde indirekt berechnet als Differenz zwischen der Gewinnabführung der Stadtwerke und dem Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der Bäder Langen GmbH & Co KG. Die eigenen Berechnungen waren erforderlich, weil die die Daten von den Stadtwerken nicht bereitgestellt wurden. Die Stadt Langen hatte sich noch keine Unterrichtungsrechte für die überörtliche Prüfung einräumen lassen. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass ihr die Unterrichtungsrechte nach § 123 HGO eingeräumt werden[46]. Der Zuschussbedarf belief sich auf 1,84 Millionen Euro pro Jahr.

[46] Vergleiche Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil 1, vom 9. Februar 2005.

© Steria Mummert Consulting AG

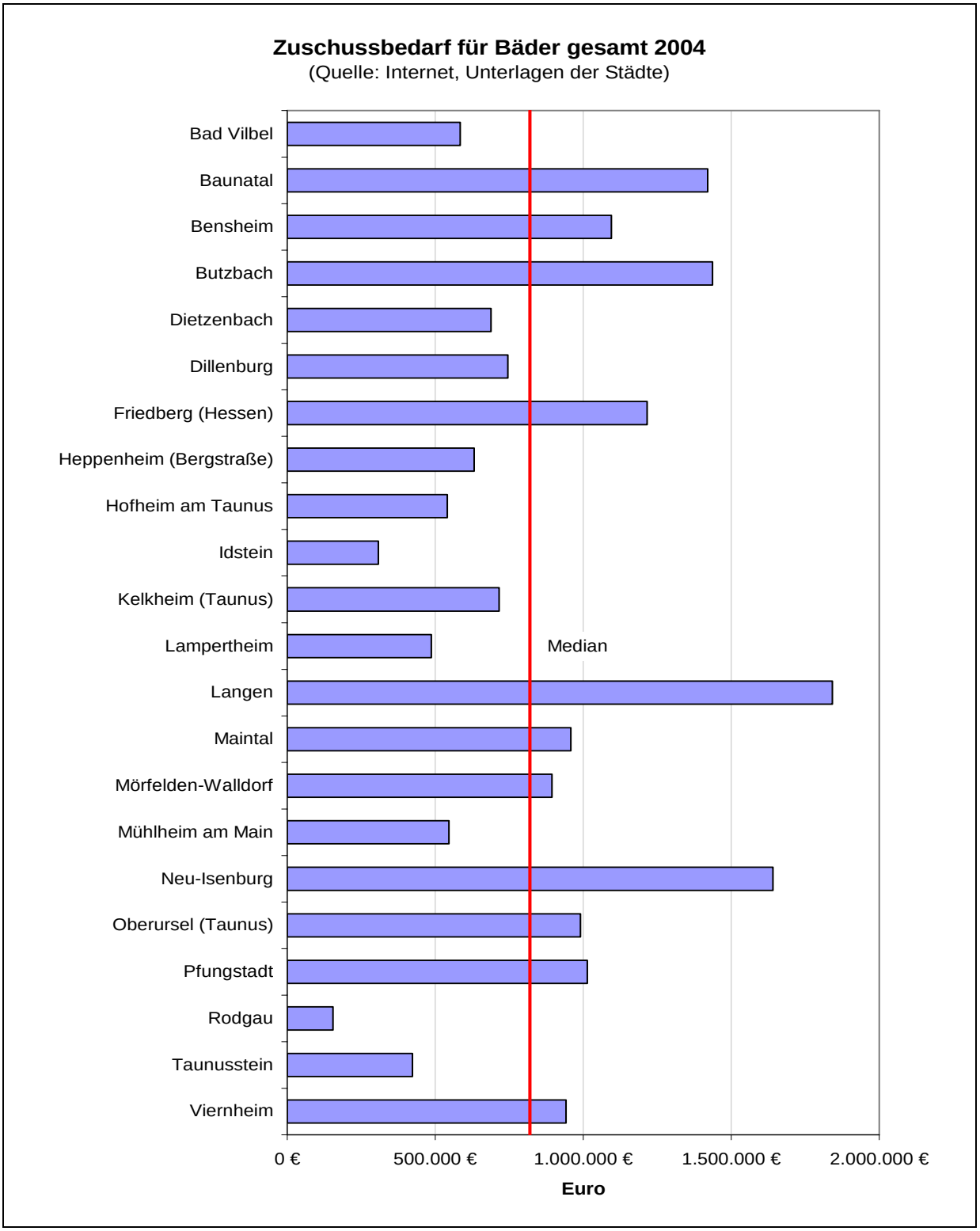


Abbildung 43: Zuschussbedarf für Bäder gesamt 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.9 Stadtplanung

Im Prüffeld Stadtplanung verglichen wir den Personaleinsatz. Die Vergleichbarkeit der in den Städten unterschiedlich organisierten Stadtplanung stellten wir her, indem wir folgende Aufgaben zusammenfassten:

- Städtebauliche Planungen (vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung nach Baugesetzbuch sowie informelle Planungen),
- Generelle Verkehrsplanungen (keine Objektplanung),
- Landschafts- und Grünordnungsplanungen und
- Bauberatung für Investoren und Bürger.

Da der Umfang und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung entscheidend von der Stadt selbst entschieden werden, verglichen wir den Personaleinsatz im Verhältnis zur Zahl der Einwohner. Der Vergleich „Stellen pro 1.000 Einwohner“ zeigt den Personalaufwand, den sich die Städte für die Stadtplanung leisteten.

Für die Stadtplanung setzten die Städte zwischen 2,3 und 14,8 Stellen ein. Die Quote lag zwischen 0,09 und 0,35 Stellen pro 1.000 Einwohner. Der Median lag bei 0,16 Stellen pro 1.000 Einwohner und der untere Quartilswert, der den Referenzwert bildet, lag bei 0,15 Stellen pro 1.000 Einwohner.

Die eingesetzten Stellen ermittelten wir aus der Addition des internen Personaleinsatzes und der eingekauften Ingenieurleistungen externer Planungsbüros, indem wir die Honorarzahlungen an externe Planungsbüros in Vollzeitstellen umrechneten (vergleiche Anlage 2.4.1.9 – 1).

Beim internen Personaleinsatz berücksichtigten wir auch die Querschnittsleistungen in den Ämtern (Führungsaufgaben, Sekretariat, Baubuchhaltung), da bei den Honoraren für Freischaffende ebenfalls Overheadkosten enthalten sind (Akquise, Unternehmerrisiko, Sekretariat, Bürokosten etc.).

Als Umrechnungswert für die eingekauften Ingenieurleistungen externer Planungsbüros verwendeten wir den durchschnittlichen Pro-Kopf-Umsatz von 83.600 Euro pro Mitarbeiter der Architektur- und Ingenieurbüros des Jahres 2002. Dieser Umsatzwert basiert auf den Daten des Statistischen Bundesamts[47]. Die Umrechnung erfolgte auf Basis des Nettowertes (ohne Umsatzsteuer).

In der Stadtplanung sind keine eindeutigen Leistungsgrößen feststellbar. Zugleich prägen selbst gesetzte städtische Standards den Leistungsumfang. Diese trafen wir vor allem in der Überarbeitungsintensität der Pläne an. Wir haben deshalb den Ausstattungsstandard verglichen, den sich die Stadt leistet, nicht die Qualität mit der diese Leistung erbracht wurde. Die Berechnungsmethodik lässt die besten Werte unberücksichtigt (vergleiche Kapitel 2.1). Wir ermittelten das Sparpotenzial proportional zu den einbezogenen internen und „externen“ Stellen.

[47] Vergleiche Statistisches Bundesamt, Strukturerhebungen im Dienstleistungsbereich 2002, Architektur- und Ingenieurbüros, Internet-Veröffentlichung, http://www.destatis.de.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen setzte 8,03 interne und „externe“ Stellen in der Stadtplanung ein, entsprechend 0,227 Stellen pro 1.000 Einwohner (vergleiche Anlage 2.4.1.9 – 1). Das Sparpotenzial betrug 2,69 Stellen, entsprechend 180.366 Euro.

Der Personaleinsatz an internen und „externen“ Stelle in der Stadtplanung pro 1.000 Einwohner ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

© Steria Mummert Consulting AG

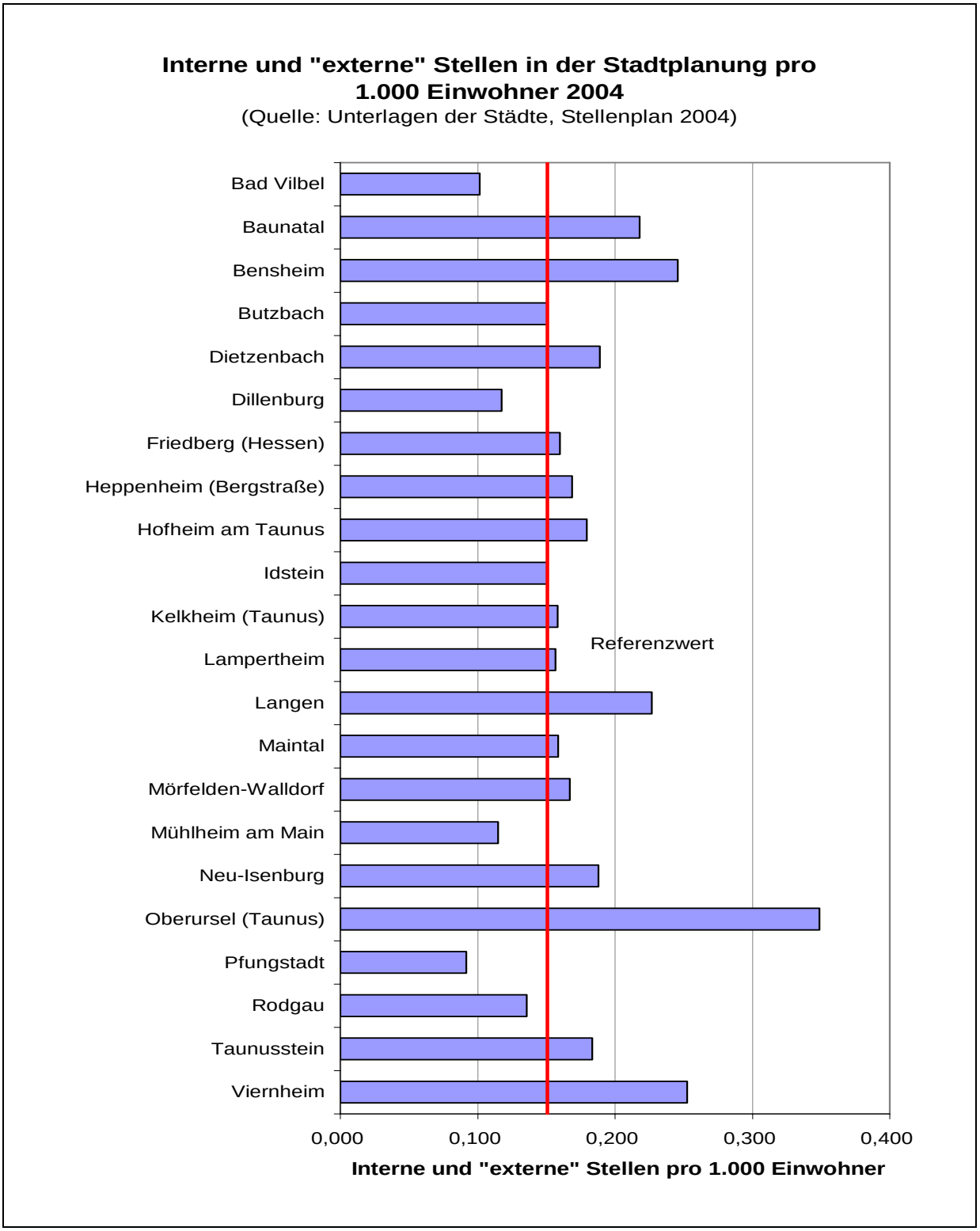


Abbildung 44: Interne und „externe“ Stellen in der Stadtplanung pro 1.000 Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.10 Hochbau- und Tiefbauämter

Im Prüffeld Hochbau- und Tiefbauämter verglichen wir den Personaleinsatz mittels eines externen Vergleichswerts, indem wir die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)[48] für die Leistungsbewertung der kommunalen Ämter anwendeten.

Die **Honorarquote** als Vergleichskennzahl für die Hochbau- und Tiefbauämter haben wir durch den Honoraraufwand bezogen auf die Summe der Bauausgaben wie folgt berechnet:

- **Honoraraufwand**

  Zu den externen Honoraren für Architektur und Ingenieurbüros haben wir die intern anfallenden Aufwände hinzugerechnet. Die vorhandenen Stellen bewerteten wir dafür mit dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Umsatz der Architektur- und Ingenieurbüros des Jahres 2002 in Höhe von 83.600 Euro/Jahr (vergleiche dazu Fußnote 47). Dies impliziert eine genau so hohe Produktivität der kommunalen Ingenieure und Techniker wie bei den freischaffenden Büros.

  Der Honoraraufwand beinhaltet folgende Kosten:

  - Ingenieurhonorare und Bauherrenhonorare.

    Bauherrenaufgaben sind z.B. Definition der Bauaufgabe und des Raumprogramms, Vertragsangelegenheiten mit freischaffenden Büros und Baufirmen, Vertretung der Planungen in den Ausschüssen.

  - Overheadkosten.

    Die Overheadkosten beinhalten bei den Freischaffenden Akquise, Unternehmerrisiko, Sekretariat, Bürokosten etc. Deshalb haben wir auch die Querschnittsleistungen in den Ämtern berücksichtigt (Führungsaufgaben, Sekretariat, Baubuchhaltung).

- Die **Bauausgaben** ermittelten wir aus

  - der Summe der Ausgaben für die Bauunterhaltung (Verwaltungshaushalt) und für die Bauinvestitionen (Vermögenshaushalt).

    Um jährliche Schwankungen der Bauausgaben zu glätten, verwendeten wir den Mittelwert der Jahre 2002 bis 2004.

  - den Personalausgaben der Mitarbeiter des Bauhofs, die im Bereich Hochbau- beziehungsweise Straßenunterhaltung tätig waren (durchschnittliche Personalausgaben der Arbeiter nach KGSt, vergleiche Anlage 2.4.1.10 – 1 und 2.4.1.10 - 2).

---

[48] Für den Hochbaubereich sind die Leistungsbilder "Gebäude, Freianlagen und raumbildende Ausbauten" (Teil II HOAI) und "Leistungen bei der technischen Ausrüstung" (Teil IX HOAI) die Vergütungsgrundlagen.

Für den Tiefbaubereich sind die Leistungsbilder "Verkehrsanlagen und Ingenieurbauwerke" (Teil VII HOAI) und „Leistungen für landschaftspflegerische Begleitplanung“ (Teil VI HOAI) die Vergütungsgrundlagen. Die Vergütung umfasst auch die Honorare für die örtliche Bauüberwachung nach § 57 HOAI.

© Steria Mummert Consulting AG

Wir haben folgende Referenzwerte für die Honorarquote auf der Basis der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) berechnet:

- 14,4 Prozent der Bauausgaben für die Hochbauämter,
- 11,9 Prozent der Bauausgaben für die Tiefbauämter.

Die Berechnung basiert auf den Bruttobauvolumina die wir aus den Daten der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte ermittelten. Da die Honorare nach HOAI jedoch von den anrechenbaren Kosten und nicht den Bruttobauvolumina abhängig sind, waren diese Ausgangswerte zu bereinigen. Nicht anrechenbare Kosten sind unter anderem die Umsatzsteuer und die Kosten der Planung (so genannte Baunebenkosten der Kostengruppe 7 nach DIN 276). Von den Bruttobaukosten wurden 20% abgezogen, um zu den anrechenbaren Kosten zu kommen. Dies entspricht einem Durchschnittswert der Differenz zwischen Bauausgaben und anrechenbaren Kosten. In den vorliegenden Berechnungen berücksichtigten wir dies bei der Berechnung der Honorarquote.

Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Honorarquote haben wir weiterhin berücksichtigt, dass die Honorare nach HOAI auch abhängig sind von verschiedenen Leistungsbildern (z.B. Hochbau, Verkehrsanlagen, Ingenieurbauwerke) und dass die Honorarfunktion in Abhängigkeit von den anrechenbaren Kosten degressiv verläuft (mit zunehmenden anrechenbaren Kosten sinkt die Honorarquote). Für den Vergleich bildeten wir einen Mittelwert über die in jedem Bauprojekt unterschiedlichen Honorarquoten, die somit einem mittleren, typischen Bauprojekt entsprechen:

- **Die Honorarquote für den Hochbau ermittelten wir mit 18 Prozent**.
  Sie setzt sich zusammen aus 15 Prozent für Architekten- und Ingenieurleistungen sowie weiteren 3 Prozent für Bauherrenleistungen.
  Abzüglich der 20 Prozent nicht anrechenbarer Kosten ergibt sich der Referenzwert von 14,4 Prozent.

- **Die Honorarquote für den Tiefbau ermittelten wir mit 14,8 Prozent**.
  Sie setzt sich zusammen aus 11,8 Prozent für Architekten- und Ingenieurleistungen sowie weiteren 3 Prozent für Bauherrenleistungen.
  Abzüglich der 20 Prozent nicht anrechenbarer Kosten ergibt sich der Referenzwert von 11,9 Prozent.

Bei der Berechnung der Durchschnittswerte haben wir unsere langjährigen Erfahrungen aus zahlreichen Organisationsuntersuchungen in Hochbau- und Tiefbauämtern genutzt.

Hochbauämter

Die Stadt Langen beschäftigte keine eigenen Architekten und Ingenieure für den Hochbau. Die Stellen wurden zum Eigenbetrieb Kommunale Betriebe Langen (KBL) verlagert. Die Ingenieurleistungen des KBL wurden in Anlehnung an die HOAI vergütet. Die Bauherrenaufgaben wurden teilweise von den Gebäude verwaltenden Fachdiensten wahrgenommen.

Die durchschnittlichen Honorarausgaben in den Jahren 2002 bis 2004 betrug 10,7 Prozent der Bauausgaben. Dieser Wert lag unterhalb des Referenzwerts. Eine Ursache für die niedrigen

© Steria Mummert Consulting AG

Honorarausgaben war darin begründet, dass in Langen im investiven Bereich Fertighäuser gekauft wurden, deren Beschaffung weniger Aufwand verursachten als „klassisch“ geplante Gebäude. Hierbei handelte es sich um eine gemeinsam mit dem Kreis Offenbach errichtete Schulkinderbetreuungseinrichtung und eine Kindertagesstätte, die auch als Betriebskindergarten der Deutschen Flugsicherung diente. Es berechnete sich kein Einsparpotenzial.

Im Vergleich der Städte ergab sich der nachstehend dargestellte Stand (vergleiche Anlage 2.4.1.10 - 1). Die Hälfte der Städte unterschritt den Referenzwert beziehungsweise lag nah am Referenzwert. Die Honorarquoten der Städte lagen zwischen 9,1 Prozent als kleinstem Wert und 57,3 Prozent als größtem Wert (vergleiche folgende Abbildung 45).

© Steria Mummert Consulting AG

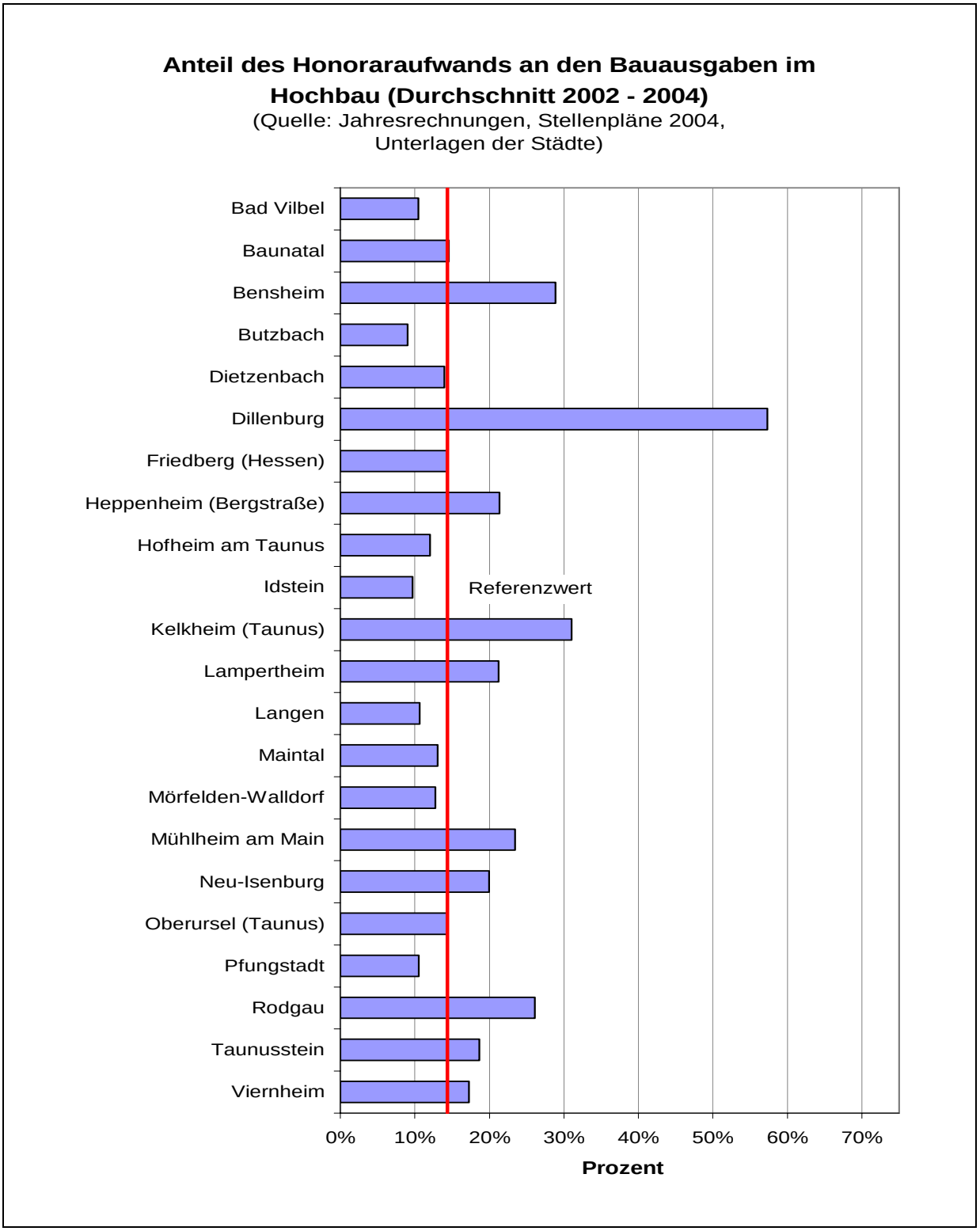


Abbildung 45: Anteil des Honoraraufwands an den Bauausgaben im Hochbau (Durchschnitt 2002 – 2004)

© Steria Mummert Consulting AG

Tiefbauämter

In der Stadt Langen betrug der Honoraraufwand bezogen auf die Summe der Bauausgaben 4,9 Prozent. Dies war der geringste Wert aller Vergleichsstädte. Es berechnete sich kein Einsparpotenzial.

Im Vergleich der Städte ergab sich der nachstehend dargestellte Stand (vergleiche Anlage 2.4.1.10 - 2. Vier Städte unterschritten den Referenzwert (Bad Vilbel, Idstein, Langen und Maintal). Die Honorarquoten der Städte lagen zwischen 4,9 Prozent als kleinstem Wert und 41,0 Prozent als größtem Wert (vergleiche nachfolgende Abbildung 46).

Die hohen Honorarkosten im Verhältnis zu den Straßenbauausgaben waren zum Teil dadurch bedingt, dass die Unterhaltungsausgaben wegen der Haushaltssituation zurückgefahren wurden. Die Mindestausgaben für eine Substanz erhaltende Straßenunterhaltung wurde von 13 der 22 Vergleichsstädte unterschritten. Auch die investiven Ausgaben für den Tiefbau wurden im Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 2003 in 14 von 22 Städten reduziert[49].

Die Personalausstattung im Tiefbau wurde nicht im gleichen Umfang zurückgeführt wie die Straßenbauausgaben sanken. Auf jeden Fall sollte der „Puffer“ der Fremdvergabe stärker dazu genutzt werden, bei sinkendem Bauumsatz die Eigenleistungen zu erhöhen, um die Honorarkosten in einem angemessenen Verhältnis zum Bauumsatz zu halten.

[49] Ausgaben des Jahres 2004 waren geringer als der Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004

© Steria Mummert Consulting AG

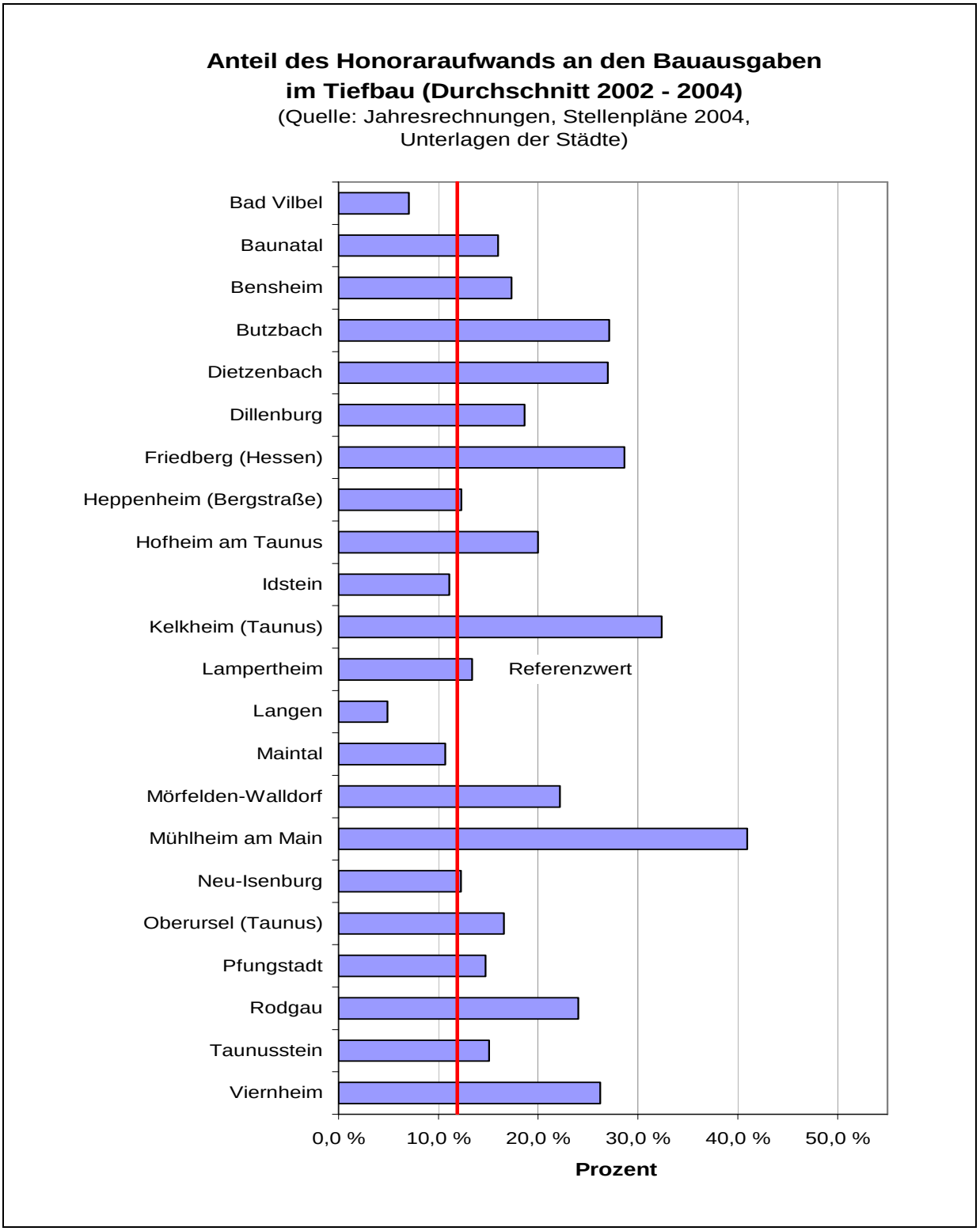


Abbildung 46: Anteil der Honoraraufwands an den Bauausgaben im Tiefbau (Durchschnitt 2002 – 2004)

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.11 Betriebliche Einrichtungen

Im Prüffeld betriebliche Einrichtungen zeigen wir den Privatisierungsgrad der betrieblichen Leistungen auf. Durch einen höheren Privatisierungsgrad können mit der Nutzung des Wettbewerbs und der flexibleren personalwirtschaftlichen Möglichkeiten der Privatwirtschaft Sparpotenziale erschlossen werden.

Der Prüfungsschwerpunkt lag bei der Ausstattung mit Fahrzeugen und Großgeräten. Da die technische Ausstattung zugleich vom Aufgabenumfang abhängt, haben wir zunächst die Personalstruktur erhoben. Die Organisationsform und der Umfang des Dienstleistungsspektrums unterschieden sich erheblich (vergleiche Anlage 2.4.1.11 – 1).

Zu den verglichenen betrieblichen Einrichtungen gehörten die handwerklichen und gewerblichen Leistungsbereiche der Verwaltung, die

- Unterhaltungsaufgaben für städtische Infrastruktureinrichtungen (zum Beispiel Straßen- und Grünflächenunterhaltung, Entwässerungseinrichtungen und anderes) durchführten,
- städtische Dienstleistungen erbrachten (zum Beispiel Abfallentsorgung, Straßenreinigung, Winterdienst und weitere) und
- sonstige Dienstleistungen für die Verwaltung (zum Beispiel Umzugsdienst, Aufbauarbeiten bei Stadtfesten und anderes) abwickelten.

In elf Städten waren die betrieblichen Einrichtungen Teil der Verwaltung[50]. In neun Städten[51] wurden die betrieblichen Einrichtungen als Eigenbetriebe geführt und in zwei Städten[52] wurden eigenbetriebähnliche Regiebetriebe vorgefunden.

Die folgende vergleichende Darstellung umfasst die Stellen in der Stadtverwaltung und den Eigenbetrieben. Die Darstellung berücksichtigt insofern nicht, dass die Städte in unterschiedlicher Größenordnung Leistungen ausgelagert haben und diese nunmehr als Sachleistungen einkaufen. Erkennbar waren daran die unterschiedlichen Strategien der Städte. Die Stellenanzahl in den betrieblichen Einrichtungen wurde besonders davon beeinflusst, ob die Abfallentsorgung mit eigenen Kräften oder durch Dritte, zum Beispiel durch einen Zweckverband des Kreises oder durch private Unternehmer, durchgeführt wurde.

[50] Bad Vilbel, Baunatal, Butzbach, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Idstein, Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Pfungstadt, Taunusstein

[51] Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Langen, Maintal, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Rodgau, Viernheim

[52] Bensheim, Dillenburg

© Steria Mummert Consulting AG

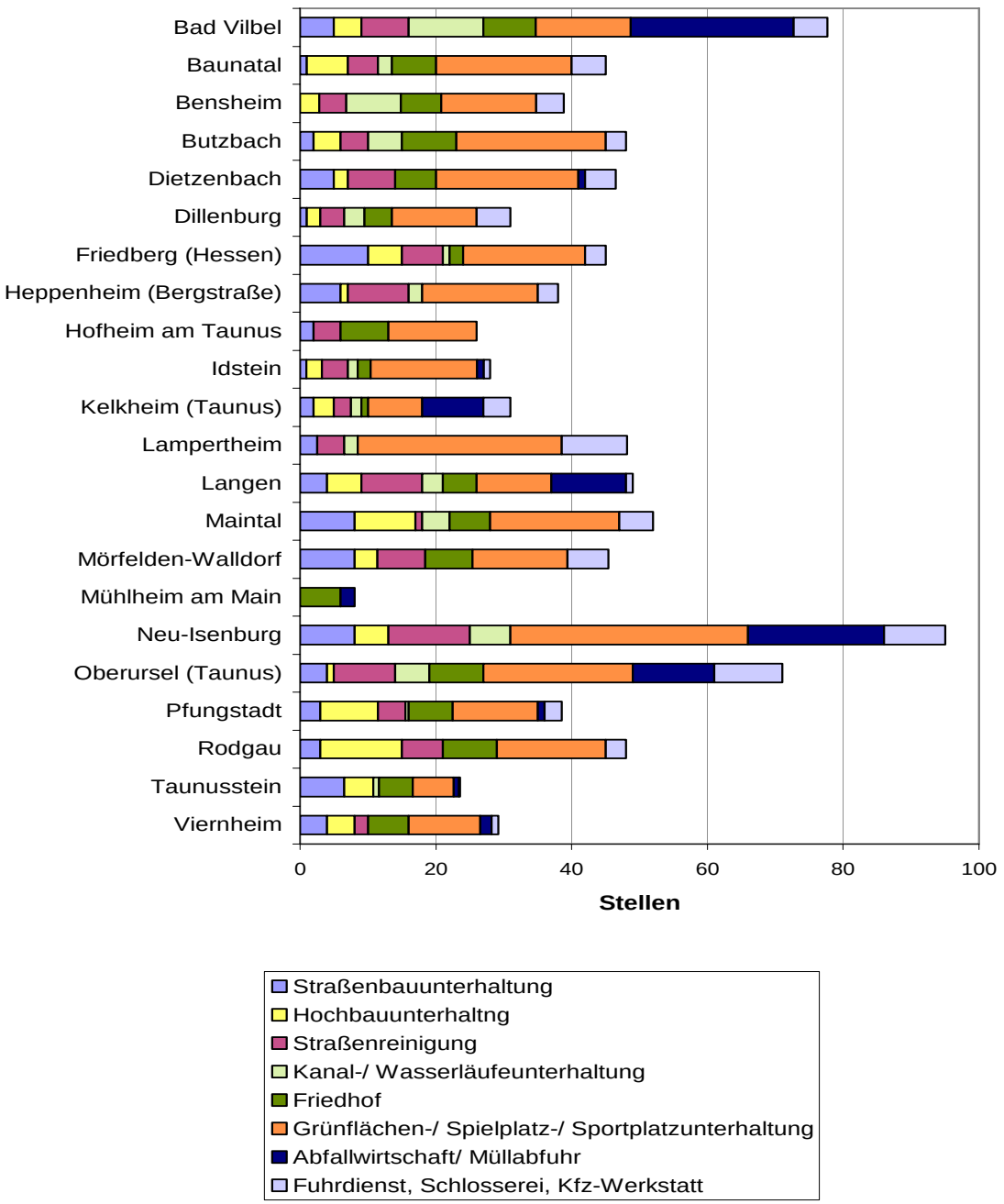


Abbildung 47: Personalaufwand im Bereich betriebliche Einrichtungen 2004

© Steria Mummert Consulting AG

In der Abbildung 47 ist der Personalaufwand für die untersuchten Dienstleistungsbereiche dargestellt. Ein Aufgabenschwerpunkt war in allen Städten die Grünflächenpflege / Friedhof. Die Summe der Mediane für beide Aufgabenbereiche betrug 18,0 Stellen.

In der Stadt Langen waren die betrieblichen Einrichtungen Teil des Eigenbetriebs Kommunale Betriebe Langen (KBL). Der KBL unterschied sich insofern von den Einrichtungen der anderen Städte, als nicht nur gewerbliche Dienstleistungen für die Stadt, sondern auch Ingenieur- und Verwaltungsleistungen erbracht wurden. Die Beauftragung erfolgte durch die Fachdienststellen der Verwaltung. Im Hochbaubereich nahm der nutzende Fachdienst die Bauherrenfunktion wahr. Der KBL stellte seine Leistungen der Stadt in Rechnung. Eine Konkurrenzsituation zu privaten Anbietern ergab sich nicht, da mit dem KBL ein Kontrahierungszwang bestand.

Ausstattung mit Fahrzeugen und Großgeräten

Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich haben wir die Ausstattung der betrieblichen Einrichtungen (einschließlich der Eigenbetriebe) mit Fahrzeugen und Großgeräten verglichen. Feuerwehrfahrzeuge ließen wir unberücksichtigt. Großgeräte haben wir einbezogen, wenn die Anschaffungskosten über 20.000 Euro lagen.

Als Kennzahl zogen wir die kalkulatorischen Kosten des Fahrzeug- und Großgeräteparks pro 1.000 Einwohner heran. Die Unterhaltungsaufwendungen blieben unberücksichtigt, da sie nicht für alle Städte erhebbar waren. Zugleich haben wir festgestellt, dass es keinen Zusammenhang zwischen den kalkulatorischen Kosten und dem Durchschnittsalter der Fahrzeuge gab (Median = 8,1 Jahre).

Die kalkulatorischen Kosten ermittelten wir aus den Jahresleasingraten bei geleasten Fahrzeugen oder sonst durch die Abschreibungen (8,3 Prozent des Anschaffungswertes (durchschnittliche Nutzungsdauer zwölf Jahre) zuzüglich kalkulatorischer Verzinsung (5,0 Prozent auf den halben Anschaffungswert[53]).

Der Median der kalkulatorischen Kosten pro 1.000 Einwohner betrug 3.991 Euro (vergleiche Anlage 2.4.1.11 - 3). Die höchsten kalkulatorischen Kosten fielen in Bad Vilbel, Kelkheim, Neu-Isenburg und Oberursel an, den Städten, die die Müllabfuhr in Eigenregie betrieben. Die erforderlichen Spezialfahrzeuge für die Müllabfuhr haben hohe Anschaffungskosten (vergleiche nachstehende Abbildung 48).

Neben den kalkulatorischen Kosten erfassten wir auch den Einsatz der Fahrzeuge und Großgeräte. Hierfür ermittelten wir die Kennzahlen „gefahrene Kilometer pro Jahr“ bei Fahrzeugen mit Kilometerzählern oder „Einsatzstunden pro Jahr“ bei Geräten mit Betriebsstundenzählern.

Der Median der durchschnittlich gefahrenen Kilometer der Fahrzeuge im Jahr 2004 war 8.661 Kilometer (vergleiche Anlage 2.4.1.11 – 2). Bei Geräten mit Einsatzstundenzähler betrug der Median 400 Stunden pro Jahr.

[53] Die vereinfachte Berechnungsformel unterstellt einen gleich verteilten Altersaufbau des Fahrzeugparks, so dass im Durchschnitt die Hälfte der gesamten Anschaffungskosten zu finanzieren ist. Die andere Hälfte der Anschaffungskosten wurde getilgt.

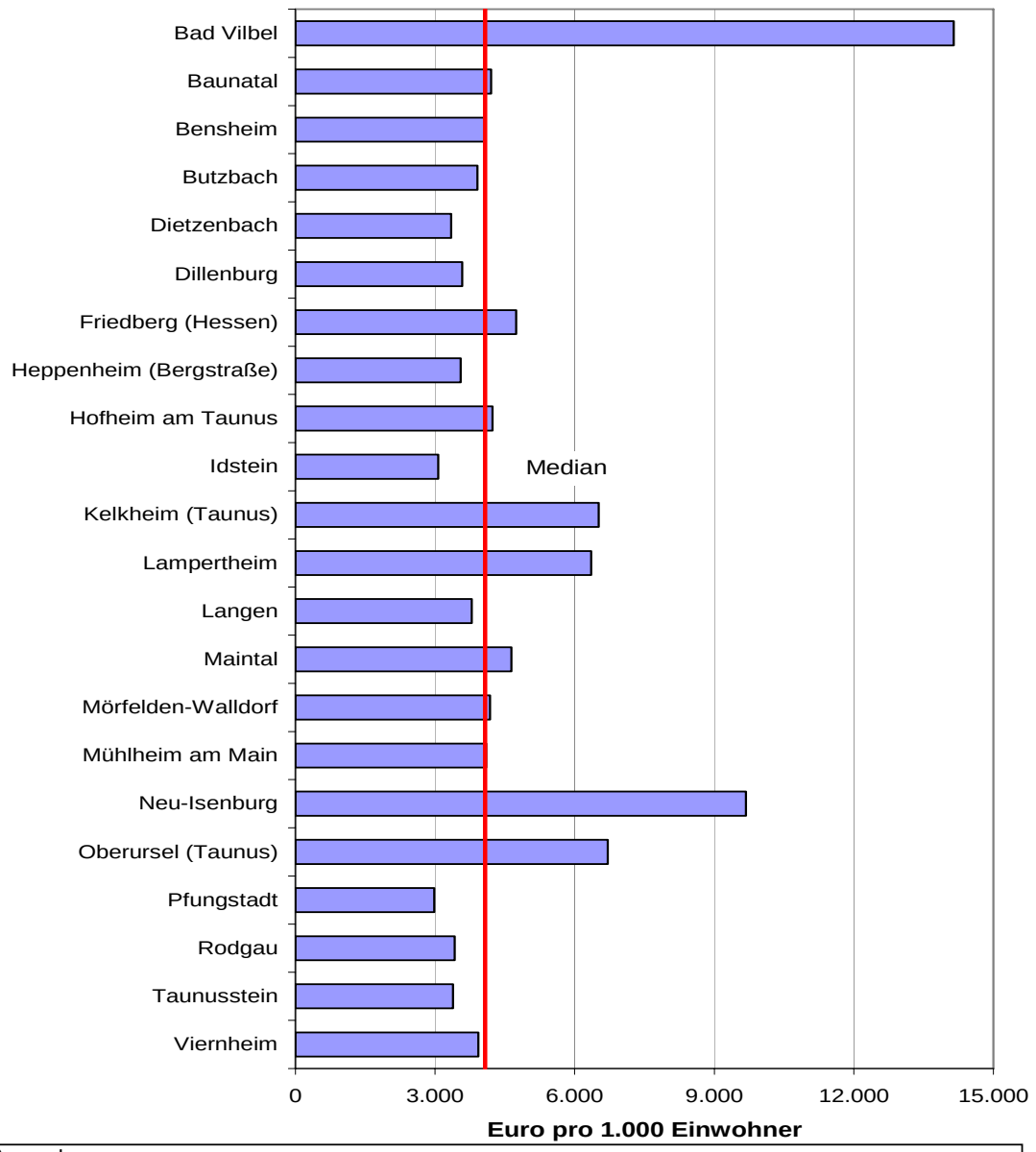
© Steria Mummert Consulting AG

Ein nachahmenswertes Praxisbeispiel fanden wir in Kelkheim (Taunus) vor. Halbjährlich wurden die Einsatz- und Kostendaten der Fahrzeuge für Wirtschaftlichkeitsanalysen aufbereitet und auch dem Magistrat zur Verfügung gestellt. Damit lag ein Berichtswesen vor, dass eine wesentliche Voraussetzungen für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Fahrzeug- und Geräteeinsatzes bot.

Die Stadt Langen hatte 43 Fahrzeuge und Großgeräte. Damit gehörte die Stadt zum oberen Viertel der Vergleichsstädte mit den meisten Fahrzeugen und Großgeräten. Die Kalkulatorischen Kosten beliefen sich auf 134.208 Euro pro Jahr (vergleiche Anlage 2.4.1.11 - 3). Die kalkulatorischen Kosten pro 1.000 Einwohner betrugen 3.786 Euro pro Jahr.

Die durchschnittlichen Einsatzzeiten lagen mit 4.802 Kilometer pro Jahr unterhalb des Medianwerts. Aufzeichnungen über die Betriebstunden der Großgeräte lagen nicht vor.

© Steria Mummert Consulting AG



Anmerkung:
Die kalkulatorischen Kosten in Bad Vilbel, Kelkheim, Neu-Isenburg und Oberursel werden besonders durch die in Eigenregie betriebene Müllabfuhr beeinflusst.
Fahrzeuge einschließlich der Eigenbetriebe. Fahrzeuge für Feuerwehr, Polizei o.ä. wurden nicht berücksichtigt.

Abbildung 48: Kalkulatorische Kosten des Fahrzeugparks der betrieblichen Einrichtungen pro 1.000 Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.1.12 Trinkwasserversorgung / Abwasserentsorgung

Im Prüffeld Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung haben wir die Organisationsformen erhoben und die Gebühren auf die Kostendeckung hin untersucht. Die Basisdaten sind in den Anlagen 2.4.1.12 – 1, 2.4.1.12 – 2 und 2.4.1.12 – 3 wiedergegeben.

Trinkwasserversorgung

Zu Langen ist keine Aussage möglich, da die Daten von den Stadtwerken nicht bereitgestellt wurden. Die Stadt Langen hatte sich noch keine Unterrichtungsrechte für die überörtliche Prüfung einräumen lassen. Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass ihr die Unterrichtungsrechte nach § 123 HGO eingeräumt werden[54].

Abwasserentsorgung

Die Abwasserbeseitigung in der Stadt Langen wurde von dem Eigenbetrieb Kommunale Betriebe Langen betrieben. Die Schmutzwassergebühr betrug 2,44 Euro pro m³, die Gebühr für Oberflächenentwässerung 0,90 Euro pro m².

Für die Verzinsung des Anlagekapitals wurde ein Zinssatz von 4,7 Prozent angesetzt. Kalkulatorische Abschreibungen wurden ebenfalls angesetzt.

Der Eigenbetrieb erzielte im Jahr 2004 einen Überschuss von 295.000 Euro.

Die Untersuchung zeigte auf, dass die Verzinsung des Anlagekapitals als Gebührenbestandteil nach § 10 Absatz 2 HKAG nicht bei allen Städten in die Gebührenbemessung einbezogen wurde. Das der Einrichtung zur Verfügung gestellte Eigenkapital ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen zu verzinsen.

[54] Vergleiche Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil 1, vom 9. Februar 2005.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.2 Rechtmäßigkeit der Vergabeverfahren

Im Prüffeld Rechtmäßigkeit der Vergabeverfahren haben wir die drei Beschaffungsvorgänge

1) Bauvorhaben nach VOB,

2) Ausschreibung von Unterhaltsreinigungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen ausgenommen Bauleistungen (VOL) und

3) Beschaffung von Büromaterialien

mittels Akteneinsicht auf das Vorliegen folgender Unterlagen geprüft:

- Niederschrift der Angebotsöffnung,
- Dokumentation der Prüfung der Angebote,
- Dokumentation der Bewertung der Angebote.

In der Stadt Langen wurden folgende Prüfungsergebnisse festgestellt:

1) Es wurde die Ausschreibung für Metallarbeiten im Rahmen der Rathaussanierung geprüft. Es lagen alle geforderten Unterlagen vor, sie waren nicht zu beanstanden.

2) Bei den Ausschreibungen nach VOL für die Unterhaltsreinigung lagen alle zu prüfenden Dokumente vor und waren nicht zu beanstanden.

3) Für die Beschaffung von Büromaterialien lagen alle zu prüfenden Dokumente vor und waren nicht zu beanstanden.

Die Prüfung in den 22 Vergleichsstädten führte zu folgenden Ergebnissen:

1) Bauvorhaben nach VOB

   Die formalen Vorschriften der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) wurden von allen Städten eingehalten.

   Ein nachahmenswertes Praxisbeispiel der Dokumentation der Projektvergabe wurde in Heppenheim (Bergstraße) vorgefunden. Das nachahmenswerte Praxisbeispiel ist in der Anlage 2.4.2 – 1 wiedergegeben.

   In Taunusstein wurde der Neubau der Sport- und Kulturhalle Wingsbach vom TÜV Süddeutschland im Auftrage des Rechnungsprüfungsamtes geprüft. Das Bauvorhaben wurde als planerisch und bautechnisch gut gelungen klassifiziert. Bauzeiten-, Kosten- und Qualitätsziele wurden erreicht. Die Leistungen wurden öffentlich ausgeschrieben und eindeutig und erschöpfend beschrieben.

© Steria Mummert Consulting AG

2) Ausschreibung von Unterhaltsreinigungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)

Bei zwei Städten waren keine Prüfungen durchzuführen, da die Reinigungsleistungen ausschließlich von eigenen Kräften durchgeführt wurden[55].

In acht Städten wurde nur die Glasreinigung vergeben und die Gebäudereinigung durch eigene Mitarbeiter durchgeführt[56].

In zwölf Städten wurde die Unterhaltsreinigung ganz oder teilweise an Gebäudereinigungsfirmen vergeben[57].

Drei Städte konnten die Unterlagen der letzten Ausschreibung zum Zeitpunkt der Erhebungen nicht vorlegen. Davon

- konnte Hofheim am Taunus die Unterlagen nachliefern,
- wurde in Maintal auf die Vorlage der Unterlagen verzichtet, da die Ausschreibung vor zehn Jahren erfolgte und die Unterlagen wegen Umzugs in verschiedenen Archiven gelagert waren und nur mit unvertretbar hohem Aufwand hätten nachgeliefert werden können und
- waren in Mörfelden-Walldorf die Unterlagen nicht mehr auffindbar, da der Vertragsabschluss schon lange zurücklag und die Zuständigkeit der Ämter gewechselt hatte.

Bei den übrigen 17 Städten waren die Vergabeunterlagen nicht zu beanstanden.

Auffällig war, dass in acht[58] von 19 Städten, die Reinigungsleistungen vergeben hatten, die Verträge ohne erneute Ausschreibung verlängert worden waren. Dieses wurde damit begründet, dass die Dienstleistungsqualität der Auftragnehmer gut und eine Neuausschreibung wegen der erforderlichen Erhebung der Flächendaten für die Ausschreibungsunterlagen aufwändig wäre.

Die Dokumentation der Reinigungsflächen sollte verbessert werden, damit die Ausschreibung für Unterhaltsreinigungen in kürzeren Zeitabständen erfolgen kann und damit gegebenenfalls Sparpotenziale realisierbar werden können.

Die zehn Städte, die keine Fremdfirmen einsetzten oder nur die Glasreinigung vergaben, werden zu entscheiden haben, ob sie durch Erhöhung der Fremdvergabe von Reinigungsleistungen Sparpotenziale realisieren können.

Da die Ausschreibung und Bewertung der Angebote komplex ist, wird auf die nachahmenswerten Praxisbeispiele der Städte Dietzenbach und Neu-Isenburg verwiesen, die für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und die Bewertung der Angebote externe Experten hinzuzogen. Damit

[55] Mühlheim am Main, Pfungstadt

[56] Baunatal, Butzbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Rodgau

[57] Bad Vilbel, Bensheim, Dietzenbach, Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Idstein, Lampertheim, Langen, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Taunusstein, Viernheim

[58] Bad Vilbel, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus) und Rodgau

© Steria Mummert Consulting AG

konnten Angebote, die aufgrund zu gering kalkulierter Reinigungszeiten qualitativ unzureichende Reinigungsergebnisse erwarten ließen, erkannt werden.

3) Beschaffung von Büromaterialien

Die Beschaffung von Büromaterialien wurde in 18 Städten[59] zentral und in vier Städten[60] dezentral von den Fachbereichen vorgenommen. 17 Städte holten die erforderlichen Preisinformationen aus Katalogen, Preislisten oder Internetseiten der einschlägigen Händler[61]. Wegen der geringen Bestellsummen wurden die Aufträge freihändig vergeben. Maintal nutzte die Sonderangebote eines Discounters. Vier Städte schrieben die benötigten Artikel beschränkt aus[62].

In vier Städten wurden moderne Internetplattformen eingesetzt. Diese guten Praxisbeispiele wurden in Baunatal, Hofheim am Taunus, Heppenheim (Bergstraße) und Oberursel (Taunus) vorgefunden. Hofheim am Taunus und Oberursel (Taunus) bedienten sich der Plattform der Sparkasseneinkaufsgesellschaft. Heppenheim (Bergstraße) nutzte die Plattform eines unabhängigen Betreibers und Baunatal realisierte eine eigene Lösung im Intranet. Die Vorteile einer Internet-Lösung sind

- Aktueller Marktüberblick,
- Nutzung der Preisvorteile einer großen Einkaufsgemeinschaft,
- Kosteneinsparung für die Lagerhaltung, direkte Belieferung und Belastung des bestellenden Fachbereichs und
- Einsparungen von Prozesskosten bei den Bestellvorgängen.

[59] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein, Viernheim

[60] Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Maintal, Mörfelden-Walldorf

[61] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein, Viernheim

[62] Butzbach, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.3 Einsatz der Informationstechnik

Im Prüffeld Einsatz der Informationstechnik haben wir die Einhaltung von Anforderungen des Hessischen Datenschutzgesetzes (HDSG) sowie die Beachtung von Bestimmungen für den elektronischen Geschäftsverkehr und den Internetauftritt anhand der im Folgenden dargestellten Punkte geprüft:

- die Besetzung der Funktion des Datenschutzbeauftragten nach § 5 HDSG,
- die Existenz und Vollständigkeit eines Verfahrensverzeichnisses nach § 6 HDSG,
- das Vorliegen einer Arbeitsanweisung zum Datenschutz,
- die letzte interne Schulung zum Datenschutz,
- die Erfüllung der technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz nach § 10 HDSG (Zutrittsschutz und Schutz vor physikalischer Vernichtung der Daten) und
- die Kenntnis der Vorschriften für den Internet-Auftritt und den elektronischen Geschäftsverkehr[63].

Die Prüfung führten wir auf der Basis der von der Stadt vorgelegten Unterlagen und mittels eines strukturierten Interviews durch. Die Ergebnisse werden nachstehend zusammengefasst.

- In allen Städten war ein Datenschutzbeauftragter benannt. Auch die technischen und organisatorischen Maßnahmen nach § 10 HDSG zum Zugangsschutz und zur Sicherung der Daten vor physischer Zerstörung wurden durchgängig eingehalten. Hierzu gehörten spezielle Identitätskarten oder Schlüssel zu den Serverräumen sowie die feuersichere Lagerung der Datensicherungsträger. Weiterhin wurden die Datensicherungsträger außerhalb der Verwaltungsgebäude gelagert.
- Der Zugang zu den Anwendungen war über Passwörter und Benutzerverwaltungssysteme sichergestellt, so dass nur die berechtigten Mitarbeiter Zugriff erhielten.
- Die Existenz und die Vollständigkeit der geprüften Verfahrensverzeichnisse nach § 6 HDSG waren in 13 von 22 Städten gegeben.[64]

In der Stadt Langen lag eine Dienstanweisung zum Datenschutz vor. Wir halten sie aber für wenig hilfreich, da die Bestimmungen des HDSG nur abgeschrieben wurden. Eine Überarbeitung der

[63] Staatsvertrag über Mediendienste vom 1. August 1997, Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juli 2000.

[64] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dillenburg, Idstein, Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Taunusstein, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

Dienstanweisung war geplant. Die letzte Schulung des Datenschutzbeauftragten fand vor zwei Jahren statt. Der Mediendienste-Staatsvertrag war als zu beachtende gesetzliche Regelung nicht bekannt.

Der Prüfaspekt „Existenz und die Vollständigkeit der Verfahrensverzeichnisse nach § 6 HDSG“ ist nicht erfüllt. Die Stadt wird zu prüfen haben, ob sie den Datenschutz durch die Erstellung und Anwendung der Verfahrensverzeichnisse nach §6 HDSG weiter intensivieren möchte.

Die Stadt Langen hat das Verfahrensverzeichnis erstellt. Dieses liegt seit September 2005 vor.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.4 Mittelfristige Finanzplanung

Im Prüffeld mittelfristige Finanzplanung haben wir die Qualität der Planung geprüft. Wir haben festgestellt, ob die Planungen möglichst nah an die Ist-Entwicklung heranreichten. Die Gründe für die Planungen, beispielsweise warum Personalausgaben einer Steigerung unterlagen , waren nicht Gegenstand der Prüfung. Im Kapitel 2.3 haben wir die finanzwirtschaftliche Ausgangssituation analysiert und dabei die gegenwärtige Situation und vergangenheitsbezogene Ursachen festgestellt. Die Mittelfristige Finanzplanung betrachtet demgegenüber die zukünftigen Haushaltsentwicklungen.

Mit der Prüfung der mittelfristigen Finanzplanung haben wir Anhaltspunkte dafür identifiziert, ob die Städte

- die Finanzplanung als Frühwarninstrument bei drohenden Haushaltsschieflagen und als Steuerungsinstrument für die Ausgabeseite nutzten,
- bei der Finanzplanung die von der allgemeinen Situation abweichende individuelle Entwicklung in ihrer Stadt ausreichend berücksichtigten.

Die Finanzplanung kann frühzeitig auf drohende Haushaltsschieflagen aufmerksam machen und somit als Frühwarninstrument genutzt werden. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Finanzplanung als eigenständiges Planungsinstrument verstanden wird und beispielsweise nicht nur Vergangenheitswerte fortgeschrieben werden. Die Finanzplanung kann zusätzlich als Steuerungsinstrument für die Ausgabeseite eingesetzt werden, wenn beeinflussbare Ausgaben mit niedrigen Steigerungsraten oder sogar rückläufige Ausgabevolumen geplant werden und diese Planung als Maßstab für das weitere Handeln verwendet wird.[65]

Gemäß § 101 Absatz 2 Satz 2 HGO gibt das Hessische Ministerium des Innern und für Sport im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen Orientierungsdaten für die Finanzplanung der Städte des Landes Hessen bekannt. Hierin enthalten sind Hinweise auf die nach gegenwärtigem Sach- und Rechtsstand voraussichtlichen Entwicklungen wichtiger Einnahme- und Ausgabepositionen in den Haushalten. Änderungen in den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, mögliche gesetzliche Neuregelungen sowie die tatsächliche Entwicklung des Steueraufkommens können jedoch zu individuell abweichenden Ergebnissen führen.

Bei den Orientierungsdaten handelt es sich um Durchschnittswerte, die für die einzelnen Städte Anhaltspunkte bei der Aufstellung des Haushaltsplans beziehungsweise der Finanzplanung geben sollen. Bei der Planung der Einnahmen und Ausgaben können strukturelle Unterschiede in der Aufgabenstellung und die besondere Finanzlage im Einzelfall zu Ergebnissen führen, die von den Orientierungsdaten erheblichen abweichen. Gemäß § 24 Absatz 3 GemHVO sollen bei der Aufstellung

[65] Aufgrund der in den hessischen Kommunalhaushalten aufgelaufenen Fehlbeträge, weist das Hessische Ministerium des Innern und für Sport auf die zwingende Notwendigkeit hin, den Konsolidierungskurs der Städte konsequent fortzusetzen und gegebenenfalls sogar zu verschärfen. Dabei ist eine fortdauernde Aufgabe der Städte, durch qualitative Konsolidierung eine leistungsfähige Infrastruktur und die dafür notwendigen Handlungsspielräume zu sichern.

© Steria Mummert Consulting AG

und Fortschreibung des Finanzplanes die vom Minister des Innern im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen bekannt gegebenen Orientierungsdaten berücksichtigt werden. Es bleibt jedoch Aufgabe der Gebietskörperschaft, anhand der landesweiten Durchschnittswerte entsprechend den örtlichen Gegebenheiten die für ihre Planung zutreffenden Einzelwerte selbst zu ermitteln. Dies gilt nicht nur für die örtlich beeinflussbaren Steuern, sondern auch für die Realsteuereinnahmen und ebenso für die Personalausgabenplanung[66]. Eine solide Einnahmeschätzung sollte sich dabei an dem langfristigen Trend der eigenen Einnahmen orientieren. Prüfungen haben gezeigt, dass Trendanalysen eigener Einnahmen äußerst nah an die Entwicklungen der tatsächlichen Einnahmen herankommen.

Im Folgenden werden die wichtigen Einnahmepositionen „Einnahmen aus Gewerbe- und Einkommenssteuer“, die Ausgaben für Personal und das Haushaltsergebnis des Verwaltungshaushalt, in der Finanzplanungen analysiert. Untersucht wurden die Planungen von 2000 bis 2005 und der tatsächlichen Entwicklung gegenübergestellt.

Die im folgenden Text aufgeführten Werte, die auch die Datengrundlage für die grafischen Übersichten bilden, können den Anlagen 2.4.4.1 sowie 2.4.4.2 entnommen werden.

[66] Vergleiche Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung bis 2008; Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2005, StAnz. 33/2004 S. 2712.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.4.1 Planung einzelner Einnahmepositionen

Gewerbesteuereinnahmen

Die Planungen der Gewerbesteuereinnahmen wurden in der Stadt Langen vorsichtig vorgenommen. Die Planwerte in den Finanzplanungen der Jahre 2002 bis 2003 lagen unter den tatsächlichen Einnahmen und wiesen geringe Steigerungsraten aus. Erst die Haushaltsplanung des Jahres 2004 prognostizierte einen Anstieg der Einnahmen aus Gewerbesteuer.

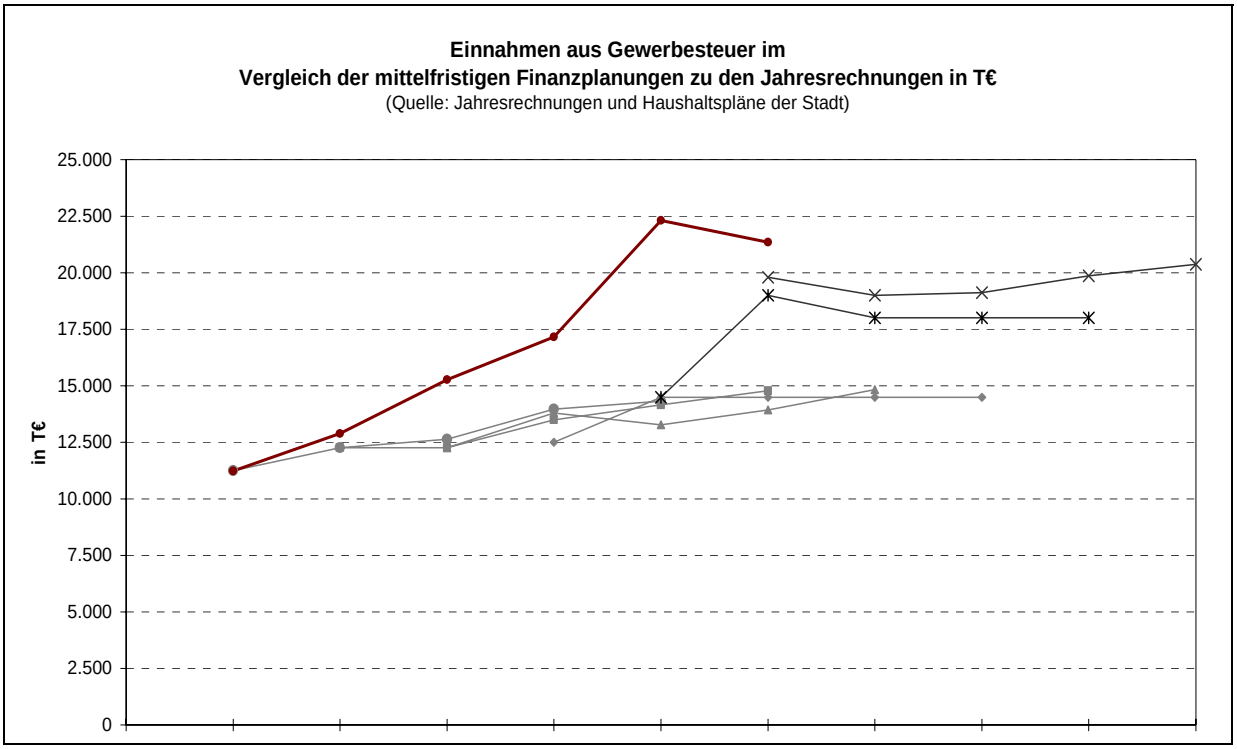


Abbildung 49: Einnahmen aus Gewerbesteuer im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen

© Steria Mummert Consulting AG

Einkommenssteuereinnahmen

In Langen gingen die Planungen der Einkommenssteuereinnahmen von Steigerungsraten von durchschnittlich zwölf Prozent über einen Finanzplanungszeitraum von fünf Jahren aus. Die Planwerte nahmen den rückläufigen Trend, der aus den Jahresrechnungen erkennbar war, nicht auf. Die Planung des Jahres 2004 ging entgegen einer stagnierenden Tendenz von einer erhöhten Steigerungsrate aus.

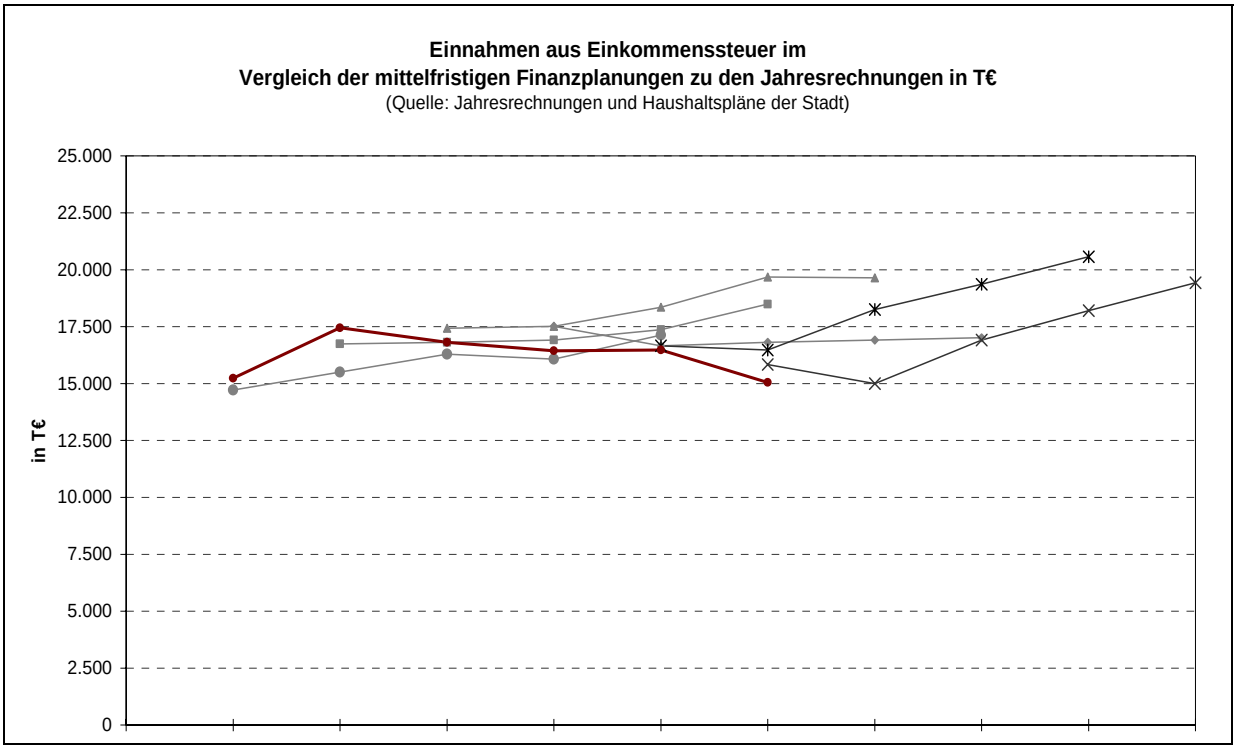


Abbildung 50: Einnahmen aus Einkommenssteuer im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen

2.4.4.2 Planung der Personalausgaben

Innerhalb der laufenden Kosten stellen die Personalausgaben den mit Abstand größten Block dar. Im Rahmen der Planung der Personalausgaben müssen zeitgemäße Tarifsteigerungen aufgrund von Ergebnissen aktueller Tarifverhandlungen sowie die in der Regel noch darüber liegenden Steigerungen bei den gesetzlich vorgegebenen Versorgungs- und Beihilfeleistungen Berücksichtigung finden . Um Konsolidierungsbedarfe zu erschließen, ist eine intelligente und flexible wie auch bedarfsgerechte und ressourcenorientierte Personaleinsatzsteuerung daher ein entscheidendes Instrument.

Für ein stringentes Sparkonzept sind mittel- bis langfristig wirkende Bewirtschaftungsmaßnahmen notwendig. Im Rahmen der Planung der Personalausgaben sollten die Städte sowohl die Steigerung von Personalausgaben berücksichtigen als auch eine Veränderung der Personalkapazitäten nicht außer Acht lassen. Eine mittelfristige Stabilität kann nur erzielt werden, wenn die Personalausgaben nicht als Reaktion auf Tarifsteigerungen strukturell durch einen reduzierten Besetzungsgrad gesenkt wurden, sondern im Rahmen von Konsolidierungsbemühungen eine dauerhafte Anpassung des Ausgabevolumens durch eine gesenkte Stellenzahl erreicht wird.

Die Planungen der Ausgaben für Personal orientierten sich in Langen in den Jahren 2000 bis 2003 an den mit rund zehn Prozent starken Zuwächsen der vorangegangenen Jahre. Die Planungen des Jahres 2003 lagen über dem Trend der Jahresrechnungen, die des Jahres 2004 nahm den Trend wieder auf.

© Steria Mummert Consulting AG

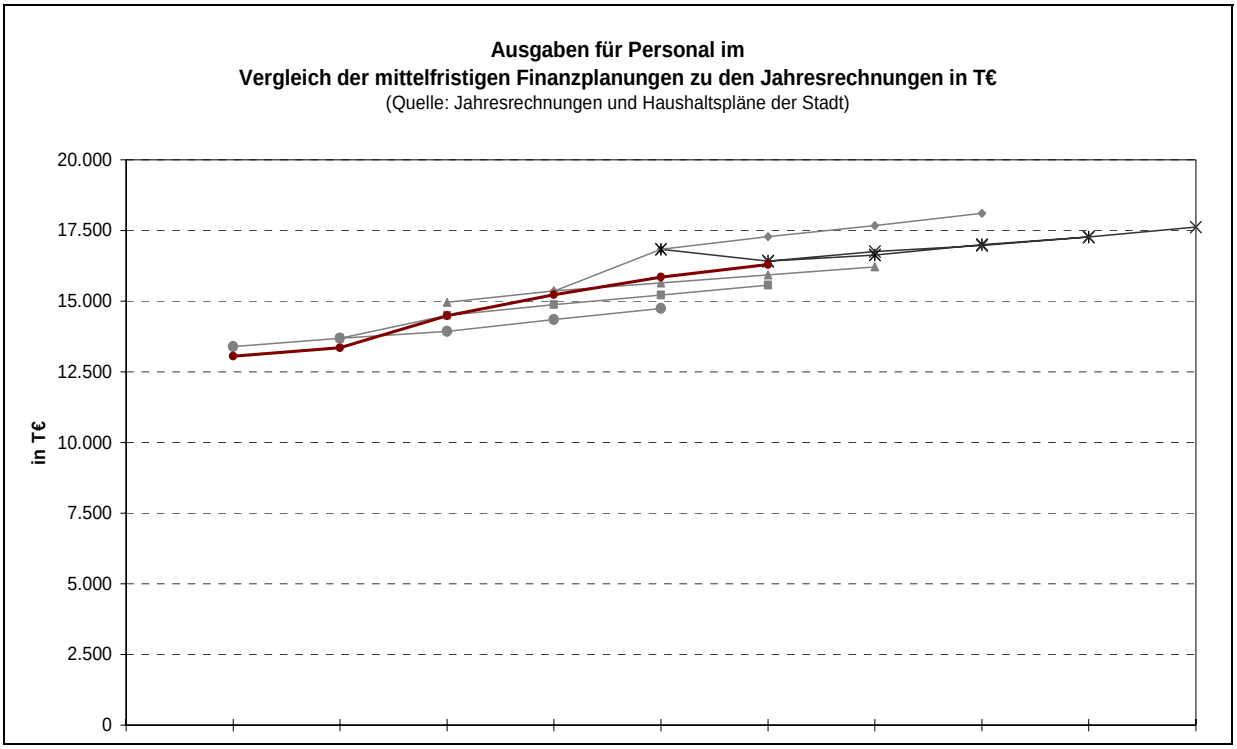


Abbildung 51: Ausgaben für Personal im Vergleich zu Jahresrechnungen 1998-2007

2.4.4.3 Planung des Saldos des Verwaltungshaushalts

Die Finanzplanung bildet gemäß § 101 Absatz 1 Satz 1 HGO die Grundlage der Haushaltswirtschaft. Die Haushaltsplanung kann der Steuerungsfunktion nur gerecht werden, wenn die Planungen der tatsächlichen Bedarfe und die finanzielle Leistungsfähigkeit möglichst realistisch eingeschätzt werden. Sie sollen sich an den Ergebnissen der Jahresrechnung orientieren und mutmaßliche Entwicklungen oder Änderungstendenzen aufnehmen. Auf der Einnahmeseite ist insbesondere eine sorgfältige Berechnung oder notfalls Schätzung des künftigen Steueraufkommens notwendig, um ein realistisches Bild der Einnahmesituation in den Haushaltsplanungen abzubilden.

Um die Leistungsfähigkeit der Städte nicht langfristig zu schmälern und dem Grundsatz nach einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft gemäß § 92 Absatz 2 HGO sowie einem ausgeglichenen Haushalt in jedem Jahr gemäß § 92 Absatz 3 HGO gerecht zu werden, ist eine konsolidierungsorientierte Haushaltsplanung für die Mehrzahl der in den Vergleich einbezogenen Städte dringend notwendig. Die Grundsätze gelten auch für die Finanzplanung, die nach § 24 Absatz 4 GemHVO jährlich ausgeglichen sein soll. Im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung sind daher die erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben, soweit nicht errechenbar, sorgfältig zu schätzen und Konsolidierungspotenziale zu ermitteln, um den Haushalt langfristig im Gleichgewicht zu halten. Zur Konsolidierung defizitärer Haushalte ist zunächst eine sparsame Ausgabengestaltung anzustreben.

Die Städte sind nach § 101 Absatz 6 HGO angehalten, rechtzeitig geeignete Maßnahmen einzuleiten, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung der wahrscheinlichen Leistungsfähigkeit in den jeweiligen Planungsjahren zu gewährleisten. Die Städte sind weiterhin angehalten, solche Entwicklungen nicht erst abzuwarten, sondern frühzeitig entsprechende Maßnahmen zu treffen. Dabei sollten Konsolidierungspotenziale nicht allein auf einem rechnerischen Haushaltsausgleich ausgerichtet sein, sondern sich an einem qualifizierten Substanzerhalt ausrichten.

Die Planung von mittel- und sogar langfristigen Defiziten auf hohem Niveau ohne Aussicht auf einen Haushaltsausgleich entspricht nicht den Grundsätzen der §§ 92 und 101 HGO. Ein Haushaltsausgleich ist anzustreben und durch entsprechende Maßnahmen zu begleiten.

Dies betrifft insbesondere die Städte Bensheim, Dietzenbach, Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Langen, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Rodgau und Viernheim.

Der Verwaltungshaushalt war in der Stadt Langen in den Jahresrechnungen der Jahre 1998 bis 2003 ausgeglichen.

Die Finanzplanung hingegen wies für die Jahre 2003 bis 2007 ein hohes Defizit aus und ließ keinen Haushaltsausgleich erkennen.

Die Planungen der Jahre 2003 bis 2005 gingen von steigenden Defiziten aus. Die Ergebnisse der Jahresrechnungen ließen einen solchen Verlauf nicht nachvollziehen.

© Steria Mummert Consulting AG

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen wendet bei der Finanzplanung (wie auch bei der Haushaltsplanung) Grundsätze an, die dem handelsrechtlichen Imparitätsprinzip entsprechen (unsichere Ausgaben werden veranschlagt, unsichere Einnahmen nicht). Damit kommt es zwangsläufig zu dem Effekt, dass die Ergebnisse der tatsächlich stattgefundenen Haushaltswirtschaft des einzelnen Jahres ggf. deutlich zum positiven davon abweichen. Gerade die Anforderung des § 101 Absatz 6 HGO macht es notwendig, das „worst-case-Szenario" in der Finanzplanung darzustellen, um zu bewirken, dass die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um sein Eintreten abzuwenden."

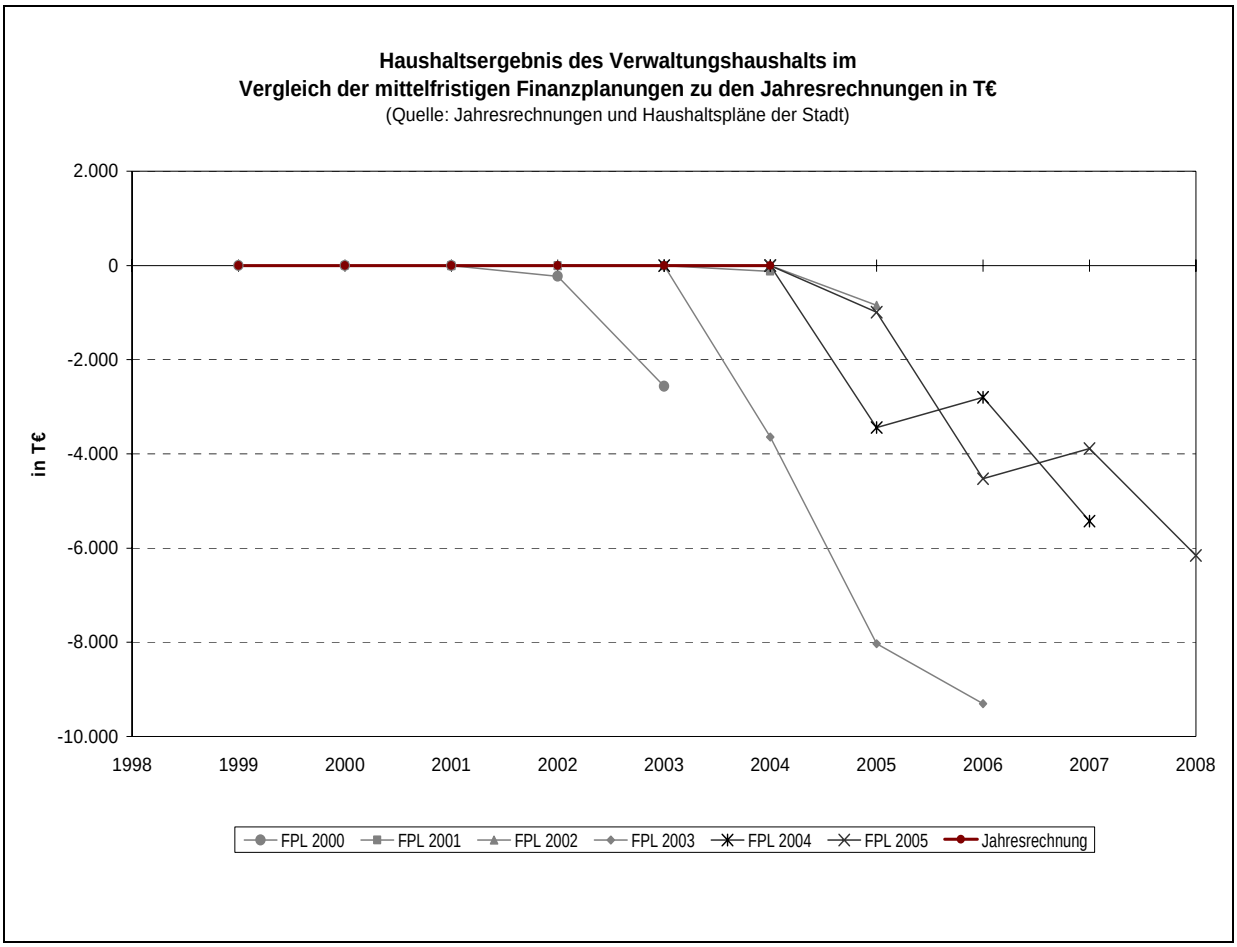


Abbildung 52: Haushaltsergebnis des Verwaltungshaushalts im Vergleich der mittelfristigen Finanzplanungen zu den Jahresrechnungen

2.4.5 Haushaltsplanung

Die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen (§ 97 Absatz 4 Satz 1 HGO). Nach § 97 Absatz 4 Satz 2 HGO soll die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsicht vorgelegt werden.

Die Stadt Langen kam dem nicht nach. Mit einer Vorlage an die Aufsichtsbehörde von 15 Kalendertagen nach dem 30. November 2003 erreichte die Stadt Langen das gesetzlich geforderte Datum mit dem Haushaltsplan 2004 nicht.

In der nachfolgenden Abbildung wird der zeitliche Abstand der Vorlage an die Aufsichtsbehörde der Haushaltssatzung bei der Kommunalaufsicht nach dem 30. November 2003 dargestellt.

Insgesamt wird deutlich, dass keine der Vergleichsstädte § 97 Absatz 4 Satz 2 HGO vollständig nachkommt. Die Stadt Friedberg (Hessen) hatte die beschlossene Haushaltssatzung 2004 nicht der Aufsichtsbehörde vorgelegt. Die Städte Dillenburg, Idstein, Langen und Oberursel (Taunus) zeigen jedoch, dass mit durchschnittlich 16 Tagen späterer Einreichung eine frühere Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde möglich ist als dies in den übrigen Städten praktiziert wird (durchschnittlich 95 Tage später). Die Werte der Städte sind der Anlage 2.4.5 - 1 zu entnehmen.

© Steria Mummert Consulting AG

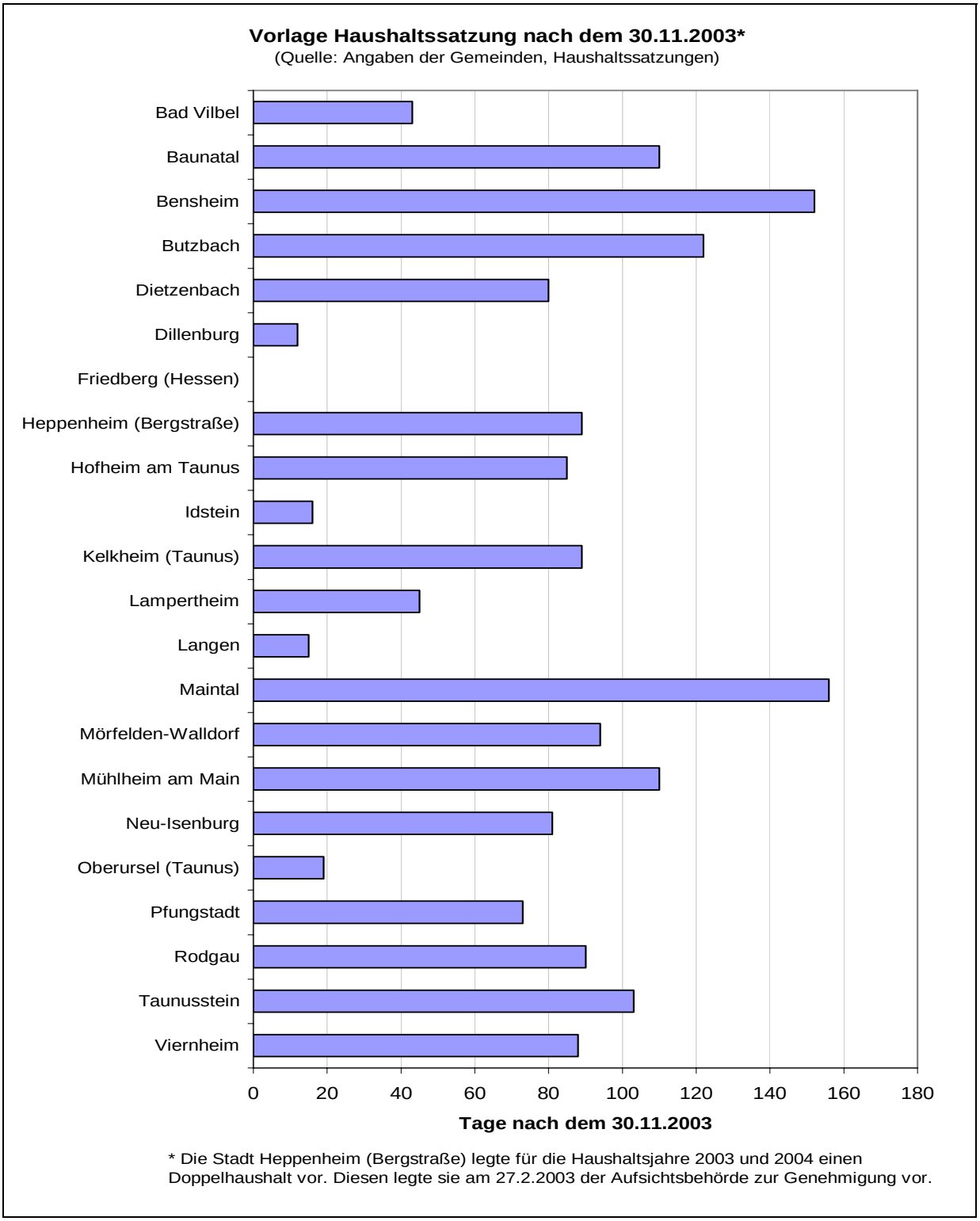


Abbildung 53: Vorlage der Haushaltssatzung nach dem 30.11.2003

2.4.6 Stand der Vorbereitungen auf das neue Gemeindehaushaltsrecht

Im Prüffeld Stand der Vorbereitungen auf das neue Gemeindehaushaltsrecht haben wir die „klassischen Flaschenhälse“ bei der Einführung der „Doppik“ beziehungsweise der „erweiterten Kameralistik“ aufgezeigt und den Status der Vorbereitungen beurteilt (vergleiche Anlage 2.4.6 - 1).

Die HGO in der am 10. Februar 2005 [67] in Kraft getretenen Fassung gibt wichtige Hinweise und Anhaltspunkte, welche Arbeiten und Arbeitsergebnisse des einmaligen Umstellungsprozesses von den Städten zu erbringen sind.

- Die Städte haben spätestens zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen
- und ab diesem Zeitpunkt vollständig erweitert kameral oder doppisch zu buchen (siehe § 108 Absatz 3-5 HGO).
- Darüber hinaus muss für die doppisch buchenden Haushalte spätestens mit ihrem dritten Jahresabschluss nach der Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein konsolidierter Jahresabschluss für den „Konzern Stadt“ vorliegen (siehe § 114s HGO).
- Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium kann detaillierte Regelungen für die Städte erlassen, die unter anderem die Ausgestaltung der neuen Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, Produktbereiche und Produktgruppen sowie die Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden betreffen. Diese Regelungen wären von den Städten umzusetzen (siehe § 154 HGO). Dies gilt auch für eine angepasste GemHVO.

Aus den beschriebenen Anforderungen gemäß „Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze“ vom 31. Januar 2005 haben wir die fünf folgenden Bewertungskategorien abgeleitet zum Stand der Vorarbeiten beziehungsweise Umsetzung bei der:

- Entscheidung und Projektinitiierung,
- Projektplanung,
- Softwareumstellung,
- Aus- und Fortbildung,
- Vermögenserfassung und –bewertung.

[67] Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (verkündet am 09.02.2005 im GVBl. für das Land Hessen S. 54 ff).

© Steria Mummert Consulting AG

Entscheidung und Projektinitiierung

Ein langfristiges und verwaltungsübergreifendes Umstellungsprojekt, wie die Umstellung auf die Doppik beziehungsweise die erweiterte Kameralistik, benötigt zunächst eine klare Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung beziehungsweise des Magistrats.

Auf die doppelte Buchführung wollten nach den Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlungen oder verwaltungsinternen Vorbereitungen 21 von 22 Vergleichsstädten umstellen. Eine Stadt entschied, auf die erweiterte Kameralistik umzustellen.

Die Stadt Langen entschied mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Juli 2005 die Umstellung auf die Doppik

Projektplanung

Die Umstellung auf die erweiterte Kameralistik beziehungsweise Doppik soll spätestens bis zum 1. Januar 2009 vollständig vorgenommen sein. Ein Projektplan beschreibt wichtige Zwischenergebnisse (Meilensteine), definiert Fertigstellungstermine, weist Ressourcen zu, bestimmt Verantwortlichkeiten und sichert somit insgesamt einen geregelten Ablauf des Umstellungsprozesses. Anhand entsprechender periodischer Berichte können die Entscheidungsgremien der Politik und der Verwaltung nachvollziehen, ob und wie der Umstellungsprozess gelingt und gegebenenfalls rechtzeitig umsteuern.

Von 22 Vergleichsstädten verfügten 17 über einen Projektplan zur Umstellung beziehungsweise erstellten diesen zum Zeitpunkt der Prüfung (Stand: Oktober 2005).

Die Stadt Langen entschied mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 7. Juli 2005 die Umstellung auf die Doppik und erstellte auf dieser Grundlage einen Projektplan.

Softwareumstellung

Die Städte, die sich für die Haushaltswirtschaft nach der doppelten Buchführung entscheiden, haben ab diesem Zeitpunkt vollständig doppisch zu buchen (siehe § 108 Absatz 3-5 HGO). Die Umstellung auf den doppischen Buchungsbetrieb verlangt in der Regel eine Umstellung oder zumindest Erweiterung der vorhandenen Software.

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten 14 der 22 Städte detaillierte und beschlossene Pläne beziehungsweise Grob- oder Feinkonzepte zur Softwareumstellung.

Die Stadt Langen hat einen Plan, beziehungsweise ein Grob- oder Feinkonzept zur Softwareumstellung im Juni 2005 beschlossen.

Aus- und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildung in Bezug auf das neue Gemeindehaushaltsrecht versetzt die Mitarbeiter in der Verwaltung und die Mandatsträger in der Politik in die Lage, die Chancen der neuen Systematik

© Steria Mummert Consulting AG

des Planungs- und Rechnungswesens zu verstehen, anzuwenden und die potenziellen zusätzlichen Steuerungsinformationen zu nutzen. Sie ist eine notwendige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des neuen Gemeindehaushaltsrechts.

Die Vergleichsstädte planten beziehungsweise führten Aus- und Fortbildungsveranstaltungen durch. Die Schulungsinhalte und die Zahl der zu schulenden / geschulten Personen wiesen in allen Städten ein vergleichbares Niveau auf.

Die Stadt Langen plante Schulungen für 40 Mitarbeiter der Verwaltung, was einem Anteil von rund 13 Prozent der am 30.06.2004 tatsächlich besetzten Stellen entspricht. Pro Person ist ein Umfang von einem Tag geplant. In 2004 wurden vier Personen jeweils zwei Tage in einer externen Veranstaltung geschult.

Vermögenserfassung und –bewertung

Für die Städte ist zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. Dies hat nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Inventur und den im Gesetz und den sich anschließenden Regelungen verfassten Bestimmungen zu erfolgen.

Die Vergleichsstädte befanden sich bei der Vermögenserfassung und –bewertung in unterschiedlichen Fortschrittsstadien. Die Vermögenserfassung war nach den Angaben der Städte ein Bearbeitungsstand von noch nicht begonnen bis hin zur vollständigen Bewältigung zu verzeichnen. Die Vermögensbewertung war nach den Angaben der Städte zum Teil ebenfalls noch nicht begonnen, der größte Fortschritt wurde mit einer Bewältigung von bis zu 80 Prozent eingeschätzt.

Die Stadt Langen gab an, die Vermögenserfassung zu 75 Prozent und die Vermögensbewertung zu 75 Prozent fertig gestellt zu haben.

Fazit

Die Städte haben sich durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlungen oder verwaltungsintern im Verhältnis 21 zu 1 (Stadt Viernheim) für die Umstellung auf die Doppik entschieden. Die Bandbreite der Fertigstellungsgrade bei der Vermögenserfassung reichte in den Vergleichsstädten bis zu 100 Prozent, wobei mehrere Städte noch nicht begonnen hatten. Die Städte die das Vermögen noch nicht vollständig erfasst hatten, werden zu definieren haben, welche Unterstützung sie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in diesem Zusammenhang geben können.

Weitergehende und detaillierte Entscheidungen zu erfolgskritischen Umsetzungselementen wurden bereits getroffen. Der Umsetzungsprozess ist in vollem Gange. Das Gesetz gibt den Städten bis zum 1. Januar 2009 Zeit für die Umstellung. Insoweit zeigten die Prüfungsergebnisse den Stand der Vorbereitung zu einem relativ frühen Zeitpunkt.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.7 Korruptionsvermeidung

Der Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998[68] gibt den Städten eine Reihe von Instrumenten und Regelungen an die Hand, um Korruptionsfällen vorzubeugen.

Weitere Empfehlungen zur Korruptionsvermeidung im öffentlichen Auftragswesen gibt der gemeinsame Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“[69] vom 29. Juli 1997. Er soll bei den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften angewendet werden.

Inwieweit die Städte Instrumente und Abläufe zur Korruptionsvermeidung implementiert hatten und welchen Ausbaugrad und Qualität diese Instrumente und Abläufe aufwiesen, schätzten wir anhand folgender fünf grundsätzlicher Anforderungen ein:

- Schulung der Mitarbeiter in Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung,
- Existenz schriftlicher Anweisungen zur Korruptionsvermeidung,
- Existenz schriftlicher Anweisungen zum Vergabeverfahren,
- Existenz schriftlich bestätigter Belehrungen der Mitarbeiter zu möglichen straf- und personalrechtlichen Konsequenzen eines möglichen Fehlverhaltens, sowie
- Anfragen an die Melde- und Informationsstelle der OFD in Frankfurt am Main bei Vergaben.

Der in der Prüfung verwendete Fragenkatalog umfasste darüber hinaus weitere Fragestellungen, die dazu dienten, die in den Städten vorhandenen nachahmenswerten Praxisbeispiele zu erheben (vergleiche Anlage 2.4.7 – 1).

Für 21 von 22 Vergleichsstädten[70] galt, dass die Mitarbeiter mindestens bei der Einstellung schriftlich beurkundeten, dass die Annahme von geldwerten Leistungen unzulässig und mit personal- und strafrechtlichen Konsequenzen verbunden ist.

In 19 von 22 Vergleichsstädten[71] lagen interne Dokumente mit Anweisungen zur Korruptionsvermeidung vor.

---

[68] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998, veröffentlicht im Staatsanzeiger 20/1998, Seite 1432, geändert durch den Erlass vom 22. Dezember 1998, Staatsanzeiger 3/1999, Seite 190.

[69] Vergleiche gemeinsamer Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ vom 29. Juli 1997, veröffentlicht im Staatsanzeiger 35/1997, Seite 2590.

[70] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstrasse), Hofheim am Taunus, Kelkheim, Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein und Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

Alle Städte verfügten über interne Dokumente mit Anweisungen zum Vergabeverfahren. Es kann festgestellt werden, dass diese beiden Grundanforderungen des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998[72] von den Städten erfüllt wurden.

Es wurden von keiner Stadt Vergabesperren oder Hinweise an die Melde- und Informationsstelle der Oberfinanzdirektion Frankfurt mitgeteilt.

Im Verlauf der Prüfung konnten nachahmenswerte Praxisbeispiele in einer Reihe von Städten gefunden werden. Eine Auswahl an im Vergleich besonders nachahmenswerten Praxisbeispielen wird im Folgenden dargestellt:

1) Die Stadt Baunatal erstellte einen jährlichen Vergabebericht, der die Vergaben mit Hilfe von Zahlenauswertungen und Grafiken im Stile eines transparenten Controllingberichts darstellte und kommentierte. Eine solche zentrale EDV-gestützte Auswertung schafft einen klaren Überblick und kann als Ausgangspunkt für weitere Analysen dienen.

2) In 9 von 22 Vergleichsstädten[73] wurden die Führungskräfte und Mitarbeiter in Bezug auf den Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998[74] beziehungsweise Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ vom 29. Juli 1997 geschult. Die Schulung der am Vergabeprozess beteiligten Mitarbeiter stellt eine wichtige Funktion der Korruptionsvermeidung und –vorsorge dar.

3) Als weiteres nachahmenswertes Beispiel der Korruptionsvermeidung war die Vorgehensweise der Stadt Langen zur Anwendung des Runderlasses zu sehen. Alle Aufträge der zentralen Vergabestelle der Stadt Langen wurden bei der Melde- und Informationsstelle der Oberfinanzdirektion Frankfurt angefragt und schriftlich von dort bestätigt. Dies wird auch von der Stadt Mörfelden-Walldorf so praktiziert.

---

[71] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstrasse), Hofheim am Taunus, Idstein, Kelkheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein und Viernheim.

[72] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998, veröffentlicht im Staatsanzeiger 20/1998, Seite 1432, geändert durch den Erlass vom 22. Dezember 1998, Staatsanzeiger 3/1999, Seite 190.

[73] Baunatal, Bensheim, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg und Taunusstein.

[74] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ vom 27. April 1998, veröffentlicht im Staatsanzeiger 20/1998, Seite 1432, geändert durch den Erlass vom 22. Dezember 1998, Staatsanzeiger 3/1999, Seite 190.

© Steria Mummert Consulting AG

4) Interne Preisspiegel für wiederkehrende Vergaben wendeten 14 von 22 Vergleichsstädten[75]an.

In der Stadt Langen wurden die Mitarbeiter in Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung nicht geschult. Es lagen keine schriftlichen Anweisungen zur Korruptionsvermeidung vor. Es existierten schriftliche Anweisungen zum Vergabeverfahren. Die Stadt wies schriftliche Bestätigungen ihrer Mitarbeiter nach, dass diese über mögliche straf- und personalrechtliche Konsequenzen eines möglichen Fehlverhaltens belehrt worden waren. Bei Vergaben richtete die Stadt Anfragen an die Melde- und Informationsstelle der OFD in Frankfurt am Main.

[75] Bad Vilbel, Baunatal, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstrasse), Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main, Oberursel (Taunus), Rodgau, Taunusstein und Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.8 Sponsoring

Im Prüffeld Sponsoring prüften wir die Städte auf folgende grundsätzliche Anforderungen:

- Vorhandensein einer Dienstanweisung zum Sponsoring.
- Vertragsgestaltung bei Sponsoringbeziehungen.
- Einhaltung der Vorgaben des Sponsoringerlasses des BMF vom 18.02.1998.
- Art und Umfang der Auftragsvergabe jeweils sechs Monate vor und nach der Sponsoringvereinbarung an Sponsoren.

Weiterhin ermittelten wir, in welcher Größenordnung die Städte Sponsoringeinnahmen generieren konnten.

Nach dem Sponsoringerlass des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist unter Sponsoring „die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Unternehmen zur Förderung von Personen, Gruppen und / oder Organisationen in sportlichen, kulturellen, kirchlichen, wissenschaftlichen, sozialen, ökologischen oder ähnlich bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen zu verstehen, mit der regelmäßig auch eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Leistungen eines Sponsors beruhen häufig auf einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Sponsor und dem Empfänger der Leistungen (Sponsoring-Vertrag), in dem Art und Umfang der Leistungen des Sponsors und des Empfängers geregelt sind“.[76]

Für die steuerliche Abgrenzung gelten allgemeine Grundsätze (vergleiche insbesondere AEAO zu § 67a, Tz. 1/9, StEK AO 1977 Vor § 1 Nr. 10). Danach liegt kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb vor, wenn die steuerbegünstigte Körperschaft dem Sponsor die Nutzung ihres Namens zu Werbezwecken in der Weise gestattet, dass der Sponsor selbst zu Werbezwecken oder zur Imagepflege auf seine Leistungen an die Körperschaft hinweist. Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb liegt auch dann nicht vor, wenn der Empfänger der Leistungen zum Beispiel auf Plakaten, Veranstaltungshinweisen, in Ausstellungskatalogen oder in anderer Weise auf die Unterstützung durch einen Sponsor lediglich hinweist. Dieser Hinweis kann unter Verwendung des Namens, Emblems oder Logos des Sponsors, jedoch ohne besondere Hervorhebung erfolgen.

In der Prüfung wurden Beträge unter 2.500 Euro pro Sponsor pro Jahr nicht berücksichtigt. Die Daten der Stadt sind der Anlage 2.4.8 - 1 zu entnehmen.

Die Stadt Langen verfügte über eine Dienstanweisung zum Sponsoring. Danach ist der Sponsoringerlass des BMF vom 18.02.1998 anzuwenden. Darüber hinaus existiert ein mehrseitiges detailliertes Vertragsmuster vom 15. Juni 1999, das bei Sponsoringvereinbarungen von allen Dienststellen zu verwenden ist. Die vereinbarten Leistungen erfüllten die Vorgaben des

[76] Sponsoringerlass des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zur ertragssteuerlichen Behandlung des Sponsoring vom 18. Februar 1998, veröffentlicht im Schreiben des BMF IV B 2 – S 2144 – 40/98, IV B 7 – S 0183 – 62/98, vom 18.2.1998.

© Steria Mummert Consulting AG

Sponsoringerlasses des BMF vom 18.02.1998. Insgesamt gelang es der Stadt Langen, 4.750 Euro im Jahr 2004 durch Sponsoringeinnahmen zu generieren. Jeweils sechs Monate vor und nach der Sponsoringvereinbarung wurden nach Angaben der Stadt Langen in keinem Fall Aufträge an den Sponsor vergeben.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.9 Wirtschaftliche Betätigung

2.4.9.1 Rechtliche Verhältnisse

Die Städte der Vergleichenden Prüfung verfügen über eine Reihe von Eigenbetrieben und Beteiligungen. Wir berücksichtigten die direkten Beteiligungen, in deren Jahresabschlüssen bereits die Ergebnisse und Vermögensveränderungen der indirekten Beteiligungen der Stadt in konsolidierter Form eingeflossen sind. Unberücksichtigt ließen wir die im Verwaltungshaushalt enthaltenen Verrechnungen oder Verlustausgleiche.

In der folgenden Abbildung werden für die maßgeblichen und beherrschten direkten Beteiligungen und die Eigenbetriebe folgende Fakten dargestellt.

- Bezeichnung,
- Rechtsform,
- Höhe des gesamten nominellen Eigenkapitals,
- Anteil der Stadt am nominellen Eigenkapital,
- Bilanzsumme und Betriebsleistung.

Unter die maßgeblichen Beteiligungen fallen jene Beteiligungen, an denen die Stadt einen Anteil von 20 bis 50 Prozent des Eigenkapitals hält. Zu den beherrschten Beteiligungen zählen die Beteiligungen, an denen die Stadt mehr als 50 Prozent des Eigenkapitals hält.

Der Vergleich des Finanzvolumens der maßgeblichen und beherrschten direkten städtischen Beteiligungen und der Eigenbetriebe mit dem Finanzvolumen des Kernhaushalts der Stadt verdeutlicht, dass der Steuerung der Eigenbetriebe und Beteiligungen in den Städten eine ähnlich hohe Aufmerksamkeit gegeben werden sollte, wie der Steuerung des Kernhaushalts selbst. Die dargestellten Summen ermitteln sich aus der Addition der Einzelwerte der Eigenbetriebe und Beteiligungen. Die Einzelwerte und die Summenwerte sind nicht konsolidiert.

Alle Vergleichsstädte waren in der Lage, aufgrund von Beteiligungsakten, Beteiligungsberichten, Prüfungsberichten, Protokollen von Organsitzungen und den entsprechenden Anlagen der Haushaltspläne die Daten zur Verfügung zu stellen.

© Steria Mummert Consulting AG

Maßgebliche und beherrschte direkte Beteiligungen und Eigenbetriebe

Eigenbetrieb bzw. Beteiligungsgesellschaft	Rechtsform	Anteil der Stadt am Eigenkapital	Betriebsleistung	Eigenkapital	Bilanzsumme	Jahresergebnis
Langen	**2004**	**2004**	**2004**	**2004**	**2004**	**2004**
Pittler Berufsausbildungs GmbH Nr. 1 in Anlage 2.4.9.2-1	GmbH	100%	1.375.884 €	109.558 €	629.938 €	15.969 €
Bäder Langen GmbH & Co. KG ab 2004: Bäder Langen GmbH Nr. 2 in Anlage 2.4.9.2-1	GmbH & Co KG	100%	929.126 €	48.612.000 €	56.542.498 €	-459.900 €
KBL Kommunale Betriebe Langen Nr. 3 in Anlage 2.4.9.2-1	Eigenbetrieb	100%	17.174.048 €	15.007.278 €	45.885.827 €	40.409 €
Summe			**19.479.058 €**	**63.728.836 €**	**103.058.263 €**	**-403.522 €**

nachrichtlich:

Einnahmen Verwaltungshaushalt	62.154.629 €
Ausgaben Verwaltungshaushalt	62.154.629 €

Quelle: Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse 2004

Abbildung 54 Maßgebliche und beherrschte direkte Beteiligungen und Eigenbetriebe der Stadt Langen

2.4.9.2 Wirtschaftliche Verhältnisse

Die Eigenbetriebe und Beteiligungen sind wirtschaftlich selbständig, sie können jedoch den Haushalt belasten, indem laufende Jahresfehlbeträge oder aufgelaufene Bilanzverluste durch Transferzahlungen aus dem Haushalt ausgeglichen werden müssen, wenn die Gesellschaft diese Verluste nicht aus eigener Kraft abdecken kann. Dabei kann eine verdeckte Haushaltsbelastung entstehen, wenn laufende Jahresfehlbeträge nicht in der Periode ausgeglichen, sondern in den Bilanzen als Verlustvortrag in das neue Geschäftsjahr vorgetragen werden.

Grundlage für eine Bewertung sind die einschlägigen Mindeststandards für Verlustausgleiche und mögliche Haftungssituationen (z. B. HGB, GmbH-Gesetz, Hessisches Eigenbetriebsgesetz, Durchgriffshaftung). Wann hierbei ein kritischer Punkt überschritten wird, ist unter Berücksichtigung der Kennzahlen der jeweiligen Eigenbetriebe und Beteiligungen zu beantworten. Dabei ist zu beachten, dass beispielsweise laufende Verluste vorübergehend durch Substanzverzehr aufgefangen werden können.

Zur Beurteilung der Gesamtsituation der städtischen Eigenbetriebe und Beteiligungen werden im Folgenden vier Kennzahlen dargestellt:

- Durchschnittliche Gesamtkapitalrentabilität,
- durchschnittliche Umsatzrentabilität,
- durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität,
- summarisches Jahresergebnis.

Wir betrachteten die maßgeblichen und die direkten Beteiligungen, um jene Organisationen einzubeziehen, auf die die Stadt unmittelbar steuernd einwirken kann. In den direkten Beteiligungen sind die Ergebnisse und Vermögensveränderungen ihrer eigenen Beteiligungen bereits enthalten.

© Steria Mummert Consulting AG

Die durchschnittlichen Rentabilitätskennzahlen der Eigenbetriebe und Beteiligungen haben wir entsprechend der anteiligen Höhe ihres Gesamtkapitals, Umsatzes beziehungsweise Eigenkapitals am gesamtstädtischen Gesamtkapital, Umsatz beziehungsweise Eigenkapital errechnet. Das Prüfungsvorgehen hat zum Ziel, sowohl die Gesamtheit als auch die mengengewichtete Rentabilität darzustellen.

Wir berücksichtigten für die Durchschnittsbildung die Werte aus den Jahren 2002, 2003 und 2004. Diese Vorgehensweise hat den Zweck, dass besondere Ausschläge der Bilanz- und Gewinn- und Verlustrechnungszahlen eines einzelnen Jahres eines Eigenbetriebs oder einer Beteiligung über drei Jahre geglättet werden.

Die dargestellten Einzelwerte und Summenwerte sind nicht konsolidiert, da die Städte bisher keine konsolidierten Jahresabschlüsse innerhalb ihres „Konzerns Stadt“ aufstellen.

Die Werte der Städte sind den Anlagen 2.4.9.2 – 1, 2.4.9.2 – 2 und 2.4.9.2 - 3 zu entnehmen.

Gesamtkapitalrentabilität

Die Gesamtkapitalrentabilität zeigt die Verzinsung des Eigen- und des Fremdkapitals. Sie ist ein erster Ausgangspunkt des Vergleichs und bietet zusätzlich den Vorteil einer branchenübergreifenden Vergleichbarkeit.

Umsatzrentabilität

Die Umsatzrentabilität zeigt, welcher Prozentsatz des Umsatzes nach Abzug aller Kosten, des Finanzergebnisses, Steuern und außerordentlicher Positionen dem Unternehmen als Gewinn zufließt. Sie ist unabhängig von der jeweiligen absoluten Höhe des Umsatzes und ein guter Indikator für die Produktivität des Unternehmens.

Eigenkapitalrentabilität

Die Eigenkapitalrentabilität gibt Aufschluss darüber, in welcher Höhe das von der Stadt zur Verfügung gestellte Kapital verzinst wird. Wirtschaftliche Unternehmen der Stadt sind nach § 121 Absatz 8 HGO so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Stadt abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Die Erträge jedes Unternehmens sollen mindestens so hoch sein, dass unter anderem eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erzielt wird.

Nach § 11 Absatz 5 des Hessischen Eigenbetriebsgesetzes soll der Jahresgewinn des Eigenbetriebs in der Regel so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

© Steria Mummert Consulting AG

Der kapitalmarktübliche Mindestzinssatz, wie er in den genannten Paragraphen der HGO und des EigBG gefordert wird, betrug für die Prüfung 3,5 Prozent[77]. Zu diesem Zinssatz kann sich die öffentliche Hand das Eigenkapital für ihre Eigenbetriebe und Beteiligungen beschaffen. Ein Risikoaufschlag auf diesen Zinssatz für die Berücksichtigung der Risiken der unternehmerischen Tätigkeit der Eigenbetriebe und Beteiligungen wurde nicht angesetzt. Das bedeutet, dass der Zinssatz von 3,5 Prozent eine untere Mindestgrenze der Eigenkapitalverzinsung darstellt.

Die Eigenkapitalrendite der städtischen Gesellschaften hat nicht die Aussagekraft wie bei privaten Unternehmen, da das primäre Ziel der städtischen Eigenbetriebe und Beteiligungen nicht die Maximierung des Gewinns ist.

Der genannte Prozentsatz von 3,5 Prozent bildet gleichzeitig eine erste Warngrenze, da das Unterschreiten des Werts bedeutet, dass die Eigenkapitalkosten der Stadt nicht mehr voll gedeckt werden.

Anteiliges und summarisches Jahresergebnis pro Einwohner

Das summarische Jahresergebnis pro Einwohner ist eine Kennzahl, die aussagt, welcher Betrag pro Einwohner hätte ausbezahlt werden können. Es zeigt auch, ob im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 insgesamt ein positives oder negatives summarisches Jahresergebnis erzielt wird und somit eine potenzielle Belastung für den Haushalt der Stadt entsteht.

Das summarische Jahresergebnis pro Einwohner wird anteilig berechnet, das heißt vom gesamten Jahresergebnis einer maßgeblichen direkten Beteiligung wird der Stadt der Anteil zugerechnet, der ihrem Eigentumsanteil an der Beteiligung entspricht.

Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche Gesamt- und Umsatzrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe der Städte.

[77] Umlaufsrenditen inländischer Anleihen der öffentlichen Hand mit einer mittleren Restlaufzeit von über 4 bis einschließlich 5 Jahren vom 31.12.2003: 3,5 Prozent ; Quelle: Deutsche Bundesbank.

© Steria Mummert Consulting AG

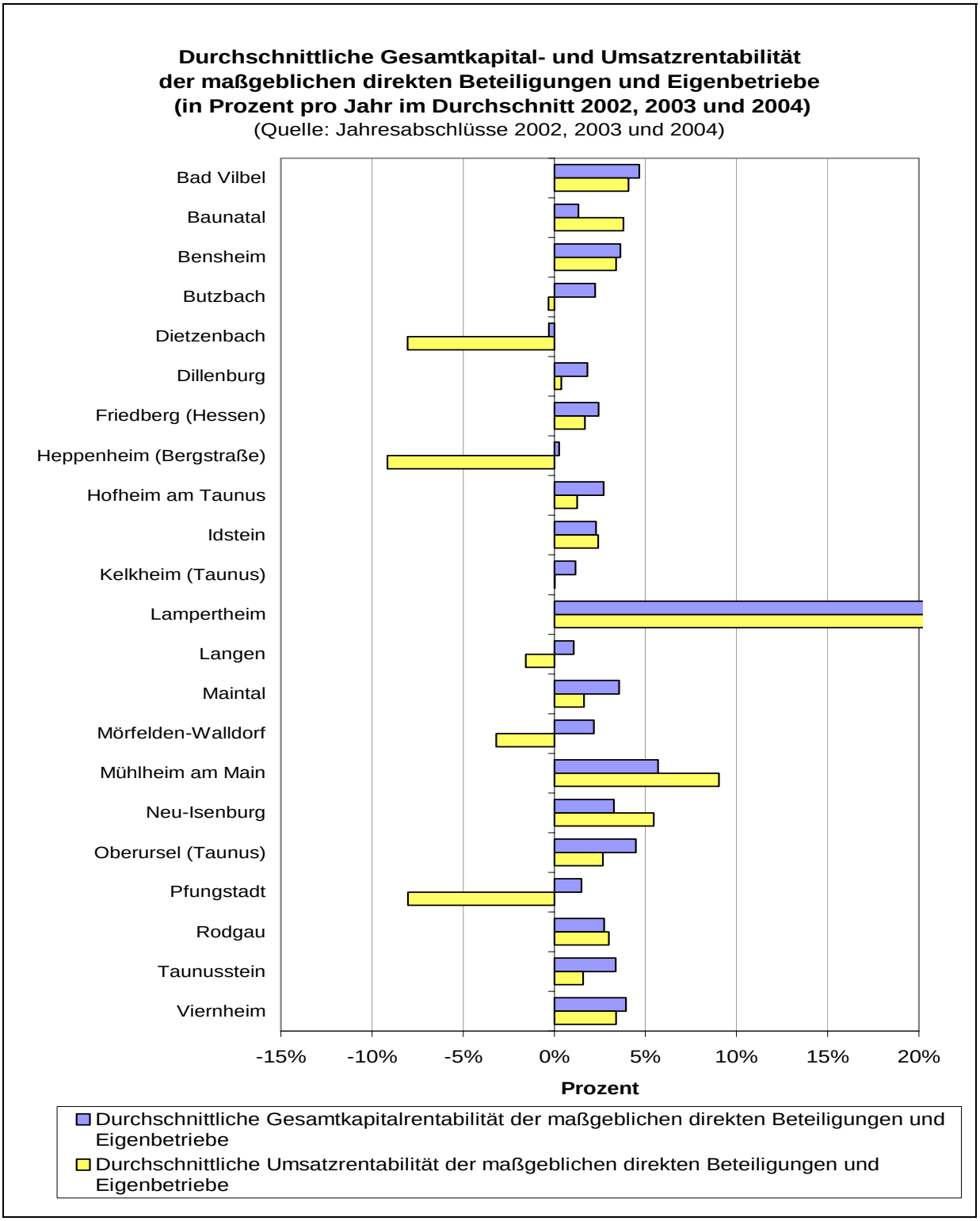


Abbildung 55 Durchschnittliche Gesamtkapital- und Umsatzrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und Eigenbetriebe (in Prozent pro Jahr im Durchschnitt 2002, 2003 und 2004)

© Steria Mummert Consulting AG

In der obigen Abbildung ist dargestellt, dass 21 von 22 Vergleichsstädten positive durchschnittliche Gesamtkapitalrentabilitäten aufwiesen.

Die Abbildung zeigt weiterhin, dass 16 von 22 Vergleichsstädten positive durchschnittliche Umsatzrentabilitäten aufwiesen (mindestens 0,0%). Für die Interpretation der Umsatzrentabilität in diesen Städten bedeutet dies, dass im Durchschnitt der Jahre 2002, 2003 und 2004 pro Jahr die maßgeblichen direkten Beteiligungen und Eigenbetriebe kostendeckend arbeiteten und aus ihrem operativen Geschäft keine Belastungen für die Haushalte drohten[78].

Die Stadt Langen wies eine geringe durchschnittliche negative Umsatzrentabilität auf. Das heißt, dass im Durchschnitt der Jahre 2002, 2003 und 2004 pro Jahr die Eigenbetriebe und Beteiligungen nicht kostendeckend arbeiteten und der Stadt Langen aus dem operativen Geschäft Belastungen für die Haushalte drohten.

Die folgende Abbildung zeigt die durchschnittliche jährliche Eigenkapitalrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe der Städte von 2002 bis 2004. Die durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität lag zwischen - 19,0 und 34,3 Prozent. In 8 von 22 Vergleichsstädten überschritten die Eigenkapitalrentabilitäten die Warngrenze von 3,5 Prozent. In diesen 8 Städten[79] waren die Eigenkapitalkosten gedeckt.

14 von 22 Städten wiesen eine Eigenkapitalrentabilität kleiner 3,5 Prozent auf.

[78] Unberücksichtigt blieben die im Haushalt enthaltenen Verrechnungen oder Verlustausgleiche.

[79] Bad Vilbel, Bensheim, Lampertheim, Maintal, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Viernheim

© Steria Mummert Consulting AG

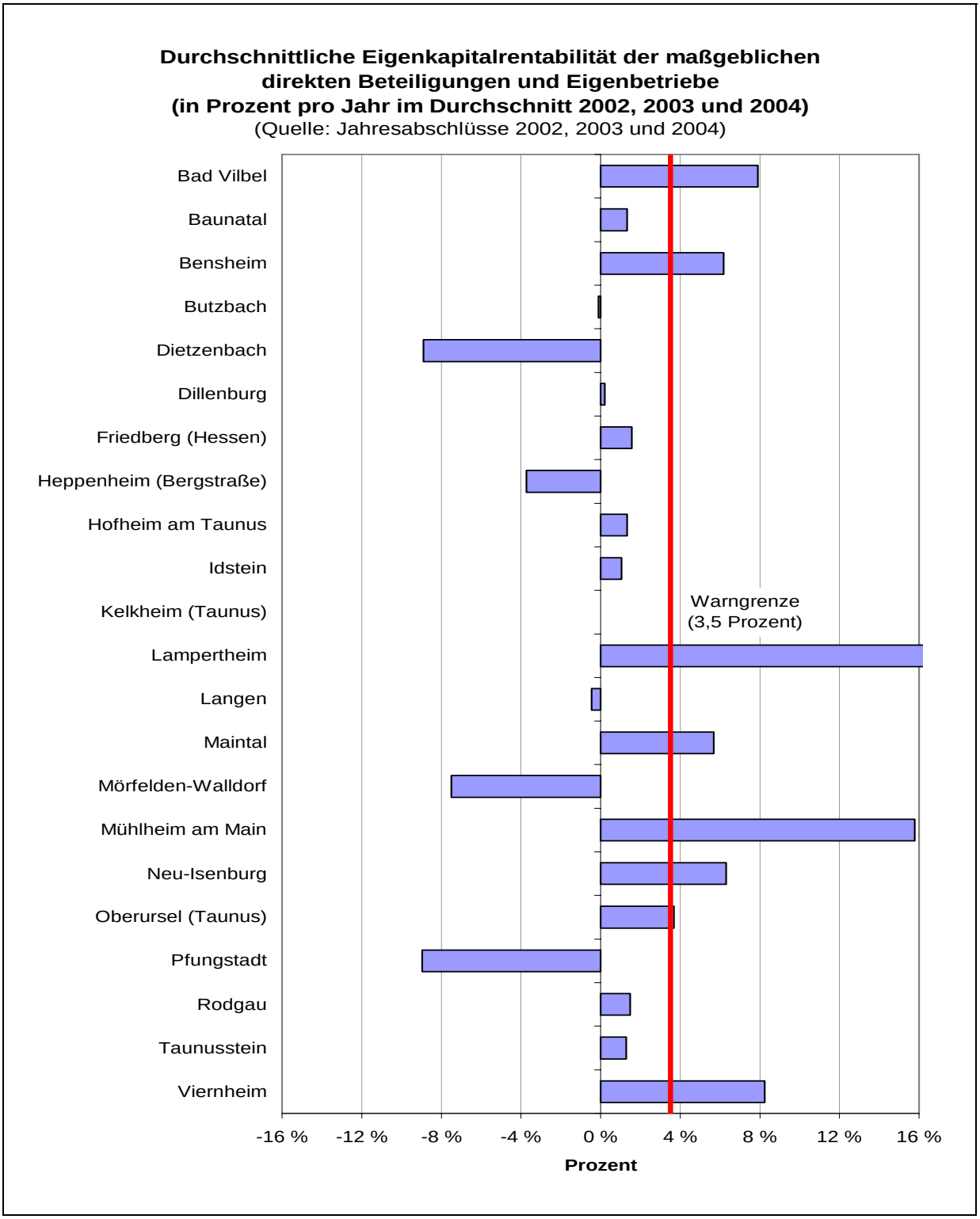


Abbildung 56 Durchschnittliche Eigenkapitalrentabilität der maßgeblichen direkten Beteiligungen und Eigenbetriebe (in Prozent pro Jahr im Durchschnitt 2002, 2003 und 2004)

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen wies eine Eigenkapitalrentabilität von -0,46 Prozent auf. Damit lag die Stadt unterhalb der Warngrenze von 3,5 Prozent. Die Stadt deckte ihre Eigenkapitalkosten somit nicht. Ein Teil der Zinszahlungen übernahm die Stadt indirekt für ihre Eigenbetriebe und Beteiligungen, ohne dass dies transparent ausgewiesen wurde.

Die Stadt Langen wird zu entscheiden haben, ob sie in Zukunft ihren Eigenbetrieben und Beteiligungen vorgibt, welche Eigenkapitalrentabilität pro Eigenbetrieb oder Beteiligung anzustreben ist und ob in Zukunft mindestens die jeweiligen Eigenkapitalkosten zu decken sind.

© Steria Mummert Consulting AG

In der folgenden Abbildung sind die anteiligen und summarischen Jahresergebnisse pro Einwohner der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe der Städte aufgeführt:

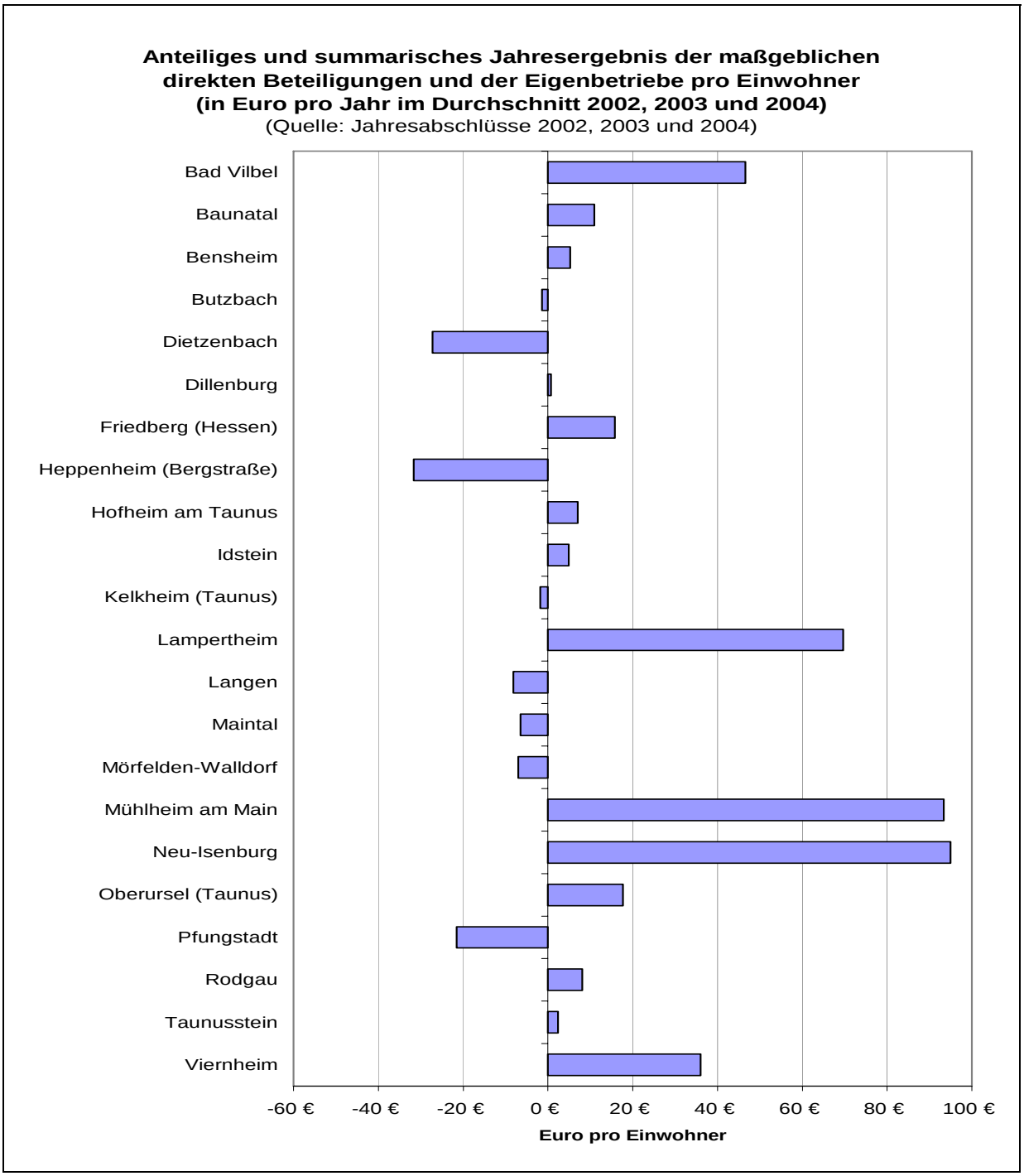


Abbildung 57 Anteiliges und summarisches Jahresergebnis der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe pro Einwohner

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen erzielte mit ihren maßgeblichen direkten Beteiligungen und ihren Eigenbetrieben im Durchschnitt der Jahre 2002, 2003 und 2004 pro Jahr kein positives Jahresergebnis und ein anteiliges und summarisches Jahresergebnis von minus acht Euro pro Einwohner. Dem Haushalt drohte somit in 2002, 2003 und 2004 im Durchschnitt eine Belastung aufgrund der Ergebnisse der maßgeblichen direkten Beteiligungen und der Eigenbetriebe.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Für die Stadt Langen wird insgesamt eine Belastung aus den Beteiligungen und Eigenbetrieben ausgewiesen, wobei über die Jahre 2002 - 2004 das negative Ergebnis aus dem Eigenbetrieb stammt und nicht aus den Beteiligungen. Da in der Abbildung im Kapitel 2.4.9.1 aber für 2004 die Darstellung entgegengesetzt ist (Verlust bei der Bädergesellschaft), muss der unzutreffende Eindruck entstehen, dass ursächlich für die Bewertung das Ergebnis der Beteiligungen ist.“

2.4.9.3 Bewertung des Beteiligungsmanagements

Das Beteiligungsmanagement[80] bewerteten wir nach folgenden Aspekten (vergleiche Anlage 2.4.9.3 - 1):

- Organisation,
- Beteiligungspolitik,
- Beteiligungscontrolling,
- Normenkontrolle,
- Mandatsbetreuung.

Organisation
Das Beteiligungsmanagement in der Stadt Langen ist an einer Stelle zentral organisiert. Zum Stichtag 31. Dezember 2004 befassten sich 0,14 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) mit dem Beteiligungsmanagement. Dies bedeutet bei insgesamt 16 Beteiligungen, dass eine Vollzeitstelle rechnerisch rund 114 Beteiligungen verwalten und steuern müsste[81].

Beteiligungspolitik
Die Stadt Langen verfügte über keine Beteiligungsrichtlinie beziehungsweise keine Dienstanweisung zum Beteiligungsmanagement. Hierbei wird die Stadt zu prüfen haben, ob man sich am nachahmenswerten Beispiel der Stadt Hofheim am Taunus orientiert, die dieses Merkmal als einzige Stadt des Vergleichs aufwies.

Beteiligungscontrolling
Im operativen Beteiligungscontrolling verfügte die Stadt Langen noch nicht über ein

[80] Vergleiche Kapitel 2.4.9.1 zu den einbezogenen Eigenbetriebe und Beteiligungen.

[81] Mit dieser Darstellung soll plakativ verdeutlicht werden, welchen Umfang das Beteiligungsmanagement hat,

© Steria Mummert Consulting AG

beteiligungsübergreifendes Frühwarnsystem, Risikomanagementsystem und standardisiertes unterjähriges Berichtswesen. In den genannten Punkten besaß das operative Beteiligungscontrolling noch Ausbaupotenzial. Leistungsziele für die Mehrzahl der Beteiligungen und Ergebnis- und Ertragsziele für die Mehrzahl der Beteiligungen gab die Stadt Langen über ihre Vertreter in den Aufsichtsgremien vor. Die Stadt erstellte bisher noch keinen jährlichen Beteiligungsbericht und wird in Zukunft die Anforderungen nach § 123a HGO umzusetzen haben.

Normenkontrolle
Die Stadt Langen ist der Verpflichtung nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO nachgekommen und hat diese Prüfungsrechte dort in den Satzungen und Gesellschaftsverträgen der Beteiligungen verankert.

Mandatsbetreuung
Die Mitgliedschaft in Aufsichtsgremien von Eigenbetrieben und Beteiligungen zieht eine beachtliche Anzahl von Rechten und Pflichten der Betroffenen nach sich. Zu diesen Rechten und Pflichten zählen unter anderem:

- Prüfung und begleitende Überwachung der Geschäftsführung
- Entscheidung über zustimmungspflichtige Geschäfte
- Gestaltung und Entscheidung von Geschäftsordnungen
- Auswahl und Bestellung der Geschäftsführung
- Beauftragung und Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsprüfer

Die Erfüllung der skizzierten Rechte und Pflichten setzt in der Regel ein erhebliches Maß an betriebswirtschaftlichem und rechtlichem Know how voraus. Dieses Know how kann durch Schulungen der Mitglieder der Aufsichtsgremien geschaffen und vertieft werden.

Schulungen für neue Aufsichtsratsmitglieder zu ihren Rechten und Pflichten wurden von der Stadt Langen bisher nicht vorgenommen. Hierbei steht die Stadt vor der Entscheidung, ob man sich am nachahmenswerten Beispiel der Stadt Lampertheim orientiert, die für alle neuen Aufsichtsratsmitglieder Mindesteignungen definiert und externe Schulungen gezielt fördert.

© Steria Mummert Consulting AG

2.4.9.4 Bürgschaften

Von den 22 Städten übernahmen 15 Städte für ihre direkten Beteiligungen Bürgschaften, um diese von der Bonität der Stadt profitieren zu lassen. Alle Städte verfügten über Bürgschaftsverzeichnisse der von der Stadt eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen. Es lagen zudem in allen Städten für alle Bürgschaften gemäß § 104 HGO Genehmigungen der jeweiligen Aufsichtsbehörden vor.

In der folgenden Abbildung ist die jeweilige Höhe der Bürgschaften für alle direkten Beteiligungen als Summe pro Einwohner in 2004 dargestellt. Der ausgewiesene Betrag quantifiziert die potenzielle Risikohöhe einer Stadt pro Einwohner, falls die Bürgschaften vollständig in Anspruch genommen werden sollten:

Als Referenzwert wird der obere Quartilswert herangezogen, der den Städten einen Spielraum für die Gewährung von Bürgschaften lässt. Pro Einwohner lag dieser im Jahr 2004 bei 339 Euro. Von 22 Städten lagen sechs oberhalb dieses oberen Quartilswerts. Sieben von 22 Vergleichsstädten hatten in 2004 keine Bürgschaften für ihre direkten Beteiligungen. Diesen Städten drohte kein Risiko aus den übernommenen Bürgschaften ihrer Beteiligungen.

Die Stadt Langen wies in 2004 Bürgschaften für ihre direkten Beteiligungen in Höhe von 315 Euro pro Einwohner auf. Der Wert lag geringfügig oberhalb des Referenzwerts.

© Steria Mummert Consulting AG

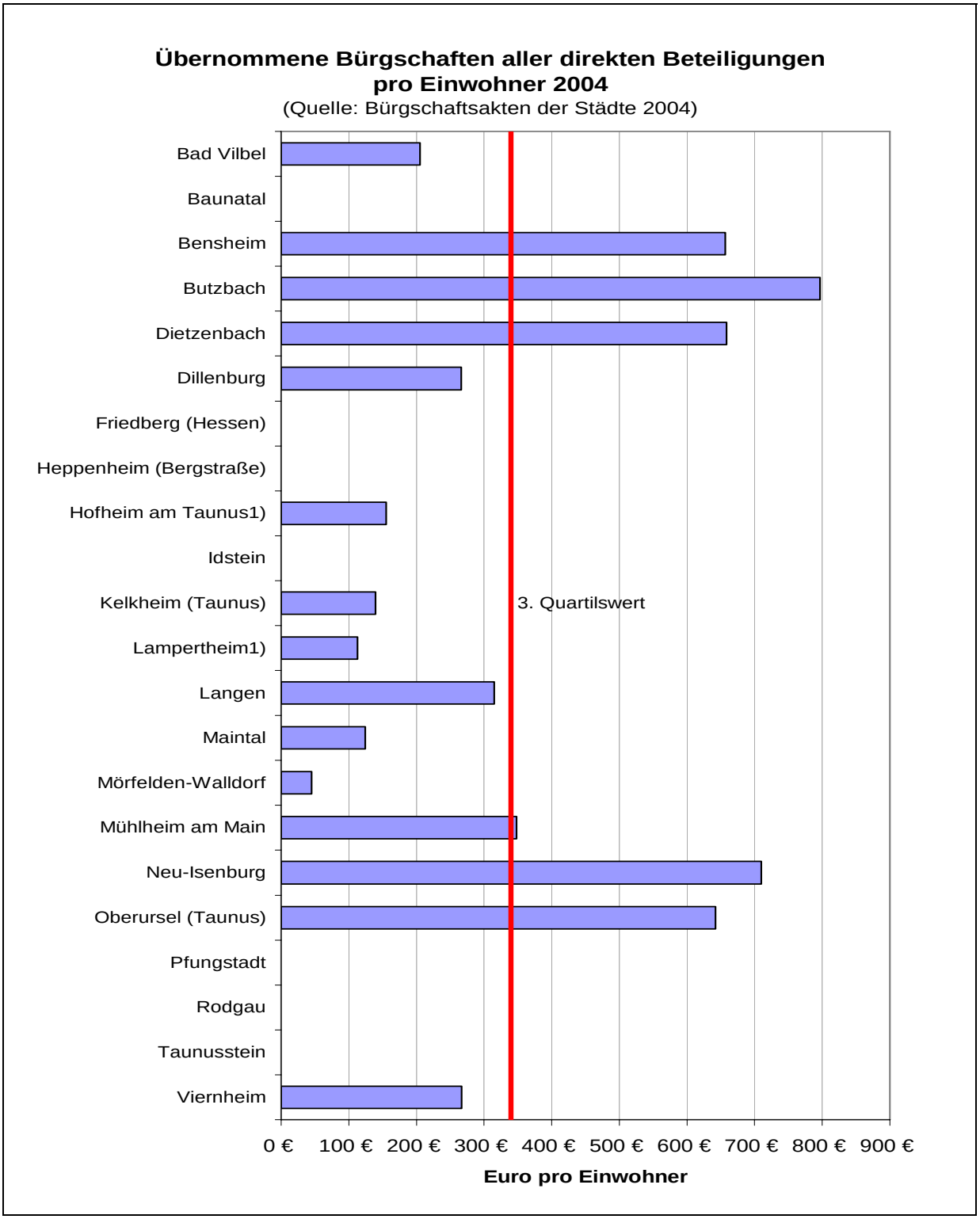


Abbildung 58 Übernommene Bürgschaften aller direkten Beteiligungen pro Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.5 Bürgerorientierung

2.5.1 Kultur, Sport, Jugend und Senioren

Im Prüffeld Kultur, Sport, Jugend und Senioren berechnen wir Sparpotenziale auf der Grundlage eines Vergleichs der Ausgaben pro Einwohner und somit der Standards der Stadt.

Nachfolgend werden die Leistungs- und Angebotsstrukturen der Städte aufgeführt, die die Ausgabenstrukturen verdeutlichen sollen. In die Erfassung und Darstellung haben wir die Leistungen einbezogen, die eine Belastung für den kommunalen Haushalt mit sich bringen. Hierzu gehören finanzielle und materielle Leistungen, wie beispielsweise Vereinszuschüsse, Bereitstellung von Gebäuden, technische Dienstleistungen und ähnliches. Die Leistungen sind danach untergliedert, in wessen Trägerschaft die Einrichtungen und Angebote betrieben wurden: durch die Stadt selbst, ihre Eigenbetriebe und Eigengesellschaften oder durch Dritte, wie Träger der Wohlfahrtspflege, Vereine oder ähnliche Organisationen und Interessengemeinschaften. Aufgrund der kommunalen Bezuschussung muss der Bürger im Unterschied zu privatwirtschaftlich erbrachten Leistungen keinen marktwirtschaftlichen Preis für die genutzte Leistung entrichten.

Die Erfassung und Darstellung der Leistungen gliederten wir folgendermaßen:

- Kultur und Bildung,
- Veranstaltungen mit Eintrittsentgelten,
- Sport- und Schulsportanlagen,
- Jugend, Soziales, Wohlfahrtspflege, und Senioren.

Ergänzend erhoben wir die Gebäude im Besitz der Städte und ordneten sie nach ihrer Hauptnutzung Leistungen zu.

In einer modernen und urbanen Lebenswelt besteht die Notwendigkeit, das Miteinander von unterschiedlichen Gruppen wie auch Generationen grundsätzlich nicht nur zu fordern, sondern vor allem zu fördern. Die Aufgabe der Städte wird daher darin bestehen, eine bedarfs- und lebenslagengerechte Angebotslandschaft zu koordinieren und mit individuellen Konzepten zu stabilisieren oder in zukunftsweisenden Bereichen sogar auszubauen, um eine soziale, gesellschaftliche und kulturelle Grundversorgung in Richtung einer zukunftssicheren Infrastruktur zu sichern wie auch eventuelle Versorgungslücken zu schließen. Erfolg versprechend erscheint dabei eine stärkere und systematischere Einbeziehung der Zielgruppen und Akteure bei der Planung und Gestaltung für eine bedarfsgerechte und attraktive Angebots- und Anbieterlandschaft zur Sicherung und Steigerung der Lebensqualität innerhalb der Stadt.

Ein nachahmenswertes Praxisbeispiel bietet die Stadt Oberursel zu finden. Die Verantwortlichkeit für städtische Aufgaben des Kultur- und Sportbetriebes sowie Sportveranstaltungen wurde gemäß der

© Steria Mummert Consulting AG

Stadtverordnetenversammlung von 25.05.2000 dem Kultur- und Sportförderverein Oberursel e.V. (KSfO) übertragen. „Der KSfO ist ein gemeinnütziger eingetragener Verein, der in enger Zusammenarbeit mit der Stadt Oberursel dem Kultur- und Sportleben dienen soll. Er arbeitet betriebswirtschaftlich orientiert mit den örtlichen Vereinen und Institutionen zusammen, die sich der Organisation von kulturellen und sportlichen Ereignissen widmen und als gemeinnützig im Sinne der steuerlichen Vorschriften anerkannt sind. Der Verein wurde im November 1995 gegründet - zunächst als Kulturförderverein Oberursel - um die Koordination von Angeboten und Terminen zu ermöglichen, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu bündeln, sowie ein ansprechendes Kulturangebot zu erreichen und dessen Niveau zu erhöhen. Die privatrechtliche Organisationsform als eingetragener Verein und die Einbindung externer Fachleute ermöglicht kurze Entscheidungswege, unbürokratische Verfahren und effiziente Umsetzungen. Der Verein erhebt Beiträge, sammelt Spenden und tritt selbst als Veranstalter oder Mitveranstalter auf. Zur Durchführung seiner Maßnahmen erhält der Verein als Zuschuss von der Stadt Oberursel einen Teil der im städtischen Haushalt eingeplanten Mittel für kulturelle und sportliche Förderung.“[82]

2.5.1.1 Infrastruktur für Kultur, Sport, Jugend und Senioren

Um ein optimales Angebot und die Bewirtschaftung von Infrastruktureinrichtungen zu sichern, lässt sich auf kommunaler Seite ein breites Spektrum politischer, organisatorischer und rechtlicher Möglichkeiten nutzen. Dazu zählen wir Budgetierung, Betreiberverträge, Vereinszuschüsse, gemeinschaftliche Betreibung Stadt/Verein, Vereinsbeteiligung, gemeinnützige GmbH, Teilprivatisierung, Bürgervereine. Hierdurch wird zugleich eine praxisnahe Angebotsgestaltung ermöglicht, die von Seiten der Stadt strategisch koordiniert werden kann.

In der Stadt Friedberg (Hessen) haben sich beispielsweise die Träger öffentlicher und wissenschaftlicher Bibliotheken in einem Bibliothekszentrum verbunden. Damit können Ressourcen besser ausgeschöpft und Bedarfe optimal bedient werden. Darüber hinaus konnte sich die Bibliothek mit Hilfe der Mitarbeiter sowie Friedberger Vereinen und Initiativen auch als kulturelle Einrichtung für Jung und Alt etablieren.

Alle Städte stellten ein umfangreiches Angebot an Infrastruktureinrichtungen bereit, indem sie diese entweder selbst betrieben[83] oder deren Betrieb bezuschussten. Die vergleichende Analyse der Leistungen der Städte zeigte, dass die Leistungsstrukturen für die Bürger der Städte unterschiedlich ausgeprägt sind.

Die Förderung von Aktivitäten für Jugendliche konnte in der Offenen Jugendarbeit (Sachleistungen), durch die direkte Sport- und Vereinsförderung (nach Vereinsförderrichtlinien) oder auch durch eine Bereitstellung öffentlicher Gebäude wie Bürgerhäuser (Sachleistungen) gewährleistet werden. Die Bewirtschaftung von Sportanlagen wurde durch Verhandlungen mit Sportvereinen zur Übernahme von Einrichtungen und deren anschließender Pflege und auch Instandhaltung geregelt. Museen wurden teilweise durch Vereine betrieben.

[82] http://www.ksfo.de

[83] Betrieben von der Stadt, ihren Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften.

© Steria Mummert Consulting AG

Einrichtungen und Angebote für Bürger: Kultur / Bildung

In den Städten fanden sich für die Bereiche Kultur einschließlich Bildung folgende Einrichtungen und Angebote, die städtisch oder mit finanzieller Unterstützung der Stadt betrieben wurden.

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004:

Stadt	Kultur / Bildung									
	Museen, Sammlungen, Ausstellung		Musikpflege/ Musikschule		Volkshochschule/ Volksbildung		Bücherei		Bürgerhäuser/ Stadthallen	
Träger	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter
Bad Vilbel	X			X		X	X		X	
Baunatal	X		X			X	X		X	
Bensheim	X		X		X		X		X	
Butzbach	X			X		X	X		X	
Dietzenbach		X		X		X	X		X	
Dillenburg		X		X		X	X		X	
Friedberg (Hessen)	X	X		X		X	X		X	
Heppenheim (Bergstraße)	X		X				X		X	
Hofheim am Taunus	X			X		X	X		X	
Idstein	X			X		X	X		X	
Kelkheim (Taunus)	X	X		X		X	X		X	X
Lampertheim	X			X	X		X		X	
Langen	X		X		X	X	X		X	
Maintal		X		X		X	X		X	
Mörfelden-Walldorf	X	X	X	X		X	X		X	
Mühlheim am Main	X		X		X		X			X
Neu-Isenburg	X			X		X	X		X	
Oberursel (Taunus)		X		X		X	X		X	X
Pfungstadt	X			X		X	X		X	
Rodgau		X		X	X		X		X	
Taunusstein	X			X		X	X		X	
Viernheim	X		X		X		X		X	

Quelle:
Angaben der Städte

Abbildung 59 Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Kultur / Bildung

Ein Museum, eine Sammlung und / oder eine Ausstellung war in allen Vergleichsstädten vorhanden. In den Städten Dietzenbach, Dillenburg, Maintal, Oberursel (Taunus) und Rodgau wurden die Museumseinrichtungen durch einen Dritten, dem jeweils örtlichen Museumsverein, unterhalten. Die Einrichtungen befanden sich in den weiteren Städten in städtischer Trägerschaft. In der Stadt Friedberg (Hessen) wurde neben dem städtischen Museum eine Galerie vom Kunstverein Friedberg betrieben. In der Stadt Kelkheim (Taunus) gab es neben den städtischen Kultur- und Kunsteinrichtungen ein vom Museumsverein Kelkheim betriebenes Museum.

Ebenfalls in allen Städten gab es Musikschulen oder Einrichtungen der Musikpflege. Der Betrieb einer Volkshochschule ist eine Kreisaufgabe. Die Volkshochschule lag in den Städten Bensheim, Lampertheim, Langen, Mühlheim am Main, Rodgau und Viernheim in Trägerschaft der Stadt. In den anderen Vergleichsstädten waren im Gegensatz dazu Außenstellen der Kreisvolkshochschule in städtischen Gebäuden wie Bürgerhäusern ansässig oder es wurden Räumlichkeiten in öffentlichen Einrichtungen wie Schulen genutzt.

© Steria Mummert Consulting AG

„Bibliotheken sind bereits heute Informations- und Wissensmanager auf allen Stufen der individuellen Bildungsbiografie. […] In ihrer Gesamtheit unterstützen und begleiten sie das lebenslange Lernen […].“[84] Öffentliche Bibliotheken dienen nach Artikel 5 (1) GG der allgemeinen Bildung und Informationsversorgung sowie als kulturelle Einrichtung der Freizeitgestaltung aller Bürger. Jede Stadt hielt eine eigene Bibliothek vor. Daneben wurden Bibliotheken auch durch die evangelische wie katholische Kirche unterhalten.

An dem bundesweiten Ranking für Bibliotheken (BIX) nahmen im Jahr 2004 die Städte Lampertheim, Maintal, Neu-Isenburg und Oberursel teil. BIX will Leistungen im Vergleich transparent machen. Bewertet werden die Kategorien Auftragserfüllung (Ressourcen, Profilbildung, Einzugsgebiet), Kundenorientierung (Nutzung, Besucherzahlen, Öffnungszeiten), Wirtschaftlichkeit (Ressourcenverwendung, Neue Steuerungsmodelle) und Mitarbeiterorientierung (Mitarbeiterbefragungen, Fluktuationsrate, Fortbildungsquote).

Bürgerhäuser und Stadthallen standen den Bürgern in allen Städten zur Verfügung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Stadthallen, die für große kulturelle, gesellschaftliche und sportliche Veranstaltungen genutzt werden und Bürgerhäusern, die von Vereinen und Initiativen für ihre Arbeit und Versammlungen genutzt werden.

In der Stadt Langen standen den Bürgern eine Stadthalle und eine bürgerhausähnliche Einrichtung vor (Kulturhaus „Altes Amtsgericht“) zur Verfügung. Beide Gebäude lagen am 31. Dezember 2004 im Besitz und Trägerschaft der Stadt.

Feste und übergreifende alternative Träger- und Finanzierungskonzepte waren im Bereich der Bürgerhäuser und Stadthallen in keiner Stadt fest etabliert.

Einrichtungen und Angebote für Bürger: Veranstaltungen mit Eintrittsentgelten

Die Städte hatten ein kulturelles Angebot von teilweise überregionaler Bedeutung und Anziehungskraft etabliert. Die individuellen kommunalen Präferenzen orientierten sich dabei an Leitbildern, Rahmenbedingungen und spezifischen Bedarfen.

Die Einordnung und Beurteilung von förderungswürdiger Kulturarbeit war in den Städten durch unterschiedliche historische, kulturelle und gesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst. Mit der Messung von Veranstaltungs- und Teilnahmezahlen kann der Umfang des Angebots und dessen Nutzung dargestellt werden[85].

[84] Bertelsmann Stiftung; Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände e.V. (Hrsg.): Bibliothek 2004 – Strategiekonzept, Gütersloh, 2004, Seite 7.

[85] Vergleiche hierzu Pfäffli, Stefan: Kulturangebot im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Vorschläge für eine strukturelle Optimierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Gutachten im Auftrag des Bundeslandes Hessen, Luzern, 2005 sowie Stölzl, Christoph: Landschaft mit Leuchttürmen, Gutachten zur inhaltlichen Neupositionierung des Kulturraums Rhein-Main, Frankfurt, 2005.

© Steria Mummert Consulting AG

Der Vergleich orientierte sich daran, was die jeweilige Stadt als Kultur definiert. Dies ließ sich aus der finanziellen oder materiellen Förderung ableiten. In der nachfolgenden Darstellung sind entsprechend alle Kulturveranstaltungen berücksichtigt, in die Geld- oder Sachleistungen der Stadt wie beispielsweise Gebäudenutzung oder Straßenreinigung eingeflossen sind. Märkte sind nicht aufgeführt, da diese gesondert erhoben wurden.

© Steria Mummert Consulting AG

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Veranstaltungen mit Eintrittsentgelten

	Musik / Konzert		Theater / Schauspiel		Kabarett / Varieté		Kleinkunst	
Stadt	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**
Bad Vilbel	24	2.871	161	66.334	18	2.966	5	427
Baunatal	13	4.944	12	6.169	10	2.784	6	426
Bensheim	3	96	26	8.667	5	361	0	0
Butzbach	2	1.297	9	3.752	2	850	6	1.641
Dietzenbach	19	5.112	20	4.406	8	1.640	14	2.746
Dillenburg	29	10.700	15	8.700	2	1.100	0	0
Friedberg (Hessen)	13	5.050	11	5.737	38	9.800	6	1.240
Heppenheim (Bergstraße)	29	9.500	8	1.100	0	0	6	920
Hofheim am Taunus	18	2.020	36	13.143	0	0	5	1.557
Idstein	18	31.278	14	3.655	0	0	12	1.049
Kelkheim (Taunus)	45	6.680	31	4.260	3	450	4	550
Lampertheim	3	208	9	1.187	8	1.297	0	0
Langen	50	15.739	33	11.166	0	0	14	2.703
Maintal	18	4.690	12	4.030	0	0	0	0
Mörfelden-Walldorf	16	2.951	22	4.846	1	98	0	0
Mühlheim am Main	6	3.000	2	760	0	0	0	0
Neu-Isenburg	7	887	28	9.529	4	1.446	0	0
Oberursel (Taunus)	12	4.243	33	5.800	1	0	0	0
Pfungstadt	8	1.100	15	2.250	6	1.200	8	600
Rodgau	0	0	10	4.440	5	2.407	0	0
Taunusstein	15	356	1	1.376	7	53	1	70
Viernheim	2	278	0	0	2	620	0	0
Gesamtsumme	**350**	**113.000**	**508**	**171.307**	**120**	**27.072**	**87**	**13.929**

	Tanz		Literatur		Wettbewerbe		Sonstiges	
Stadt	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**	**Anzahl**	**Besucher**
Bad Vilbel	12	406	11	3.920	0	0	347	25.168
Baunatal	6	642	6	500	0	0	7	1.827
Bensheim	0	0	0	0	0	0	0	0
Butzbach	0	0	0	0	0	0	16	15.345
Dietzenbach	6	1.420	0	0	0	0	300	4.850
Dillenburg	5	3.000	0	0	0	0	15	6.400
Friedberg (Hessen)	7	1.830	5	983	0	0	21	2.260
Heppenheim (Bergstraße)	0	0	6	370	0	0	58	280.000
Hofheim am Taunus	1	200	53	845	0	0	509	70.004
Idstein	0	0	1	50	0	0	32	1.080
Kelkheim (Taunus)	1	270	8	820	0	0	15	600
Lampertheim	12	1.787	3	920	0	0	24	8.707
Langen	2	591	0	0	0	0	8	746
Maintal	0	0	2	80	0	0	0	0
Mörfelden-Walldorf	0	0	1	78	0	0	137	9.201
Mühlheim am Main	0	0	0	0	0	0	2	0
Neu-Isenburg	11	3.512	0	0	0	0	8	1.534
Oberursel (Taunus)	8	0	0	0	2	900	46	2.420
Pfungstadt	3	500	15	1.200	0	0	18	920
Rodgau	0	0	0	0	0	0	11	2.167
Taunusstein	0	0	1	0	0	0	6	821
Viernheim	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamtsumme	**74**	**14.158**	**112**	**9.766**	**2**	**900**	**1.580**	**434.050**

Quelle:
Angaben der Stadt

Abbildung 60 Veranstaltungen mit Eintrittsentgelten 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Dieser Überblick verdeutlicht, dass sich in den untersuchten Städten ein breites kulturelles Angebot finden ließ. Neben historischen, kulturellen und gesellschaftlichen kommunalen Besonderheiten war festzustellen, dass regional zahlreiche Kultureinrichtungen, –angebote und –veranstaltungen nebeneinander existierten. Dies beruhte auf unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten. Nachstehend werden mehrere Angebote und Leistungen konkret aufgeführt, um die Breite weiter zu verdeutlichen.

Aus Schulen gingen aktive und ehrgeizige Schultheater hervor. Das Pflichtprogramm an Schulen wurde durch Musikschulunterricht ergänzt. Musikschulen fanden in der Region, über Gastspiele und Partnerinstitutionen aber auch überregional eine breite Vernetzung. Initiativen erbrachten mit hohem Elan nahezu professionell organisierte Konzerte, Aufführungen oder Ausstellungen. Die Stadtbibliotheken versorgten das bildungsbürgerliche Publikum nicht ausschließlich mit Büchern und Medien, sondern wurden auch Schauplätze eines regen literarischen Treibens. Es wurden teilweise namhafte Autoren und Autorinnen zu Lesungen und Diskussionsrunden begrüßt. Mit thematisch offenen Bürgerhäusern, Stadthallen, kleineren Kulturräumen und die Fortsetzung des „Saalbau-Modells" aus dem 19. Jahrhundert wurde ein buntes Programm zwischen Ballett, Klassik- und Rockkonzerten, Comedy, Mundart- und Improvisationstheater unterstützt. Die Kulturbegeisterung regte kommunal auch zu aufwendigen Eigenproduktionen mit individuellem Charakter an. Zu nennen sind hier vor allem die „Burgfestspiele“ der Stadt Bad Vilbel sowie das Musical „Der Prinz von Dillenburg“ in der Stadt Dillenburg und die „Gassensensationen“ in Heppenheim (Bergstraße). Beide Veranstaltungen konnten überregionale Bedeutung erlangen und hohe Besucherzahlen ausweisen. [86]

In den untersuchten Städten zeigte sich, dass durch bürgerschaftliches Engagement zusammen mit städtischer Unterstützung in Form von ideeller, finanzieller und/ oder materieller Förderung ein breites und buntes Kulturprogramm etabliert werden konnte. Hier entwickelten sich so genannte „Leuchttürme“, die aus regionalen Bedarfe und Rahmenbedingungen heraus überregionale und teilweise sogar internationale Bedeutung erlangen konnten.

Einrichtungen und Angebote für Bürger: Sport- und Schulsportanlagen

Sport hatte in allen untersuchten Städten eine große Tradition, was sich vor allem in einem breit gefächerten Sportangebot und der hohen Vereinsdichte widerspiegelte. In die Betrachtung wurden vorhandene Sportstätten wie Hallen, Sportplätze sowie Spezialanlagen beispielsweise für Tennis und Schießsport einbezogen (ohne Schulsportanlagen). Voraussetzung war, dass sie kommunal, staatlich oder von Dritten (wie Verbände oder Stiftungen) bezuschusst wurden.

[86] Vergleiche hierzu auch Pfäffli, Stefan: Kulturangebot im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Vorschläge für eine strukturelle Optimierung aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Gutachten im Auftrag des Bundeslandes Hessen, Luzern, 2005 sowie Stölzl, Christoph: Landschaft mit Leuchttürmen, Gutachten zur inhaltlichen Neupositionierung des Kulturraums Rhein-Main, Frankfurt, 2005.

© Steria Mummert Consulting AG

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Sport- und Schulsporteinrichtungen

Stadt	Sporteinrichtungen (ohne Schulsporteinrichtungen)						Städt. Sporteinrichtungen	Sporteinrichtungen	Schulsporteinrichtungen		
	Hallensportanlagen		Außensportanlagen		Sportspezialeinrichtung						
Träger	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter	Stadt	Dritter	Stadt gesamt	gesamt	Stadt	Kreis	Dritter
Bad Vilbel	6	4	5	0	0	6	11	21	0	5	0
Baunatal	6	1	7	0	3	1	16	18	3	4	0
Bensheim	5	1	9	0	1	2	15	17	3	11	2
Butzbach	2	1	11	1	2	8	15	25	4	6	0
Dietzenbach	1	2	2	0	1	0	4	6	1	7	0
Dillenburg	3	1	1	7	0	9	4	21	2	8	0
Friedberg (Hessen)	0	1	6	0	0	6	6	13	0	9	0
Heppenheim (Bergstraße)	2	0	7	0	4	0	13	13	0	4	0
Hofheim am Taunus	2	5	7	0	0	10	9	24	0	8	0
Idstein	0	0	5	1	0	6	5	12	1	4	0
Kelkheim (Taunus)	1	1	0	2	0	0	1	4	4	5	0
Lampertheim	6	1	8	1	0	6	14	22	0	6	0
Langen	1	1	0	5	0	4	1	11	0	9	1
Maintal	1	3	5	0	0	2	6	11	0	7	0
Mörfelden-Walldorf	3	2	2	4	2	1	7	11	0	3	0
Mühlheim am Main	2	4	3	0	0	0	5	9	0	5	0
Neu-Isenburg	4	2	4	0	0	9	8	16	0	4	0
Oberursel (Taunus)	0	4	6	2	0	10	6	20	0	12	0
Pfungstadt	3	7	0	5	0	7	3	18	1	2	0
Rodgau	3	0	3	0	0	0	6	6	0	6	0
Taunusstein	5	1	6	0	7	5	18	24	5	5	0
Viernheim	2	0	3	0	1	0	6	6	1	5	0

Quelle:
Angaben der Stadt

Abbildung 61 Sportanlagen und Schulsportanlagen in den Städten 2004

In der Stadt Langen standen den Bürgern elf Sportanlagen zur Verfügung. Hiervon befand sich eine Sportanlage in Trägerschaft der Stadt.

In der nachfolgenden Grafik sind unter den Sportanlagen auch Spezialsportanlagen gefasst, die nahezu ausschließlich für eine Sportart genutzt werden können. Hierunter fallen beispielsweise Tennisplätze und –halle, Schießsportanlagen, Kraftsportanlagen, Langlaufloipen und Reithallen. Es ist zu überlegen, ob die Trägerschaft von der Stadt auf den Hauptnutznießer übertragen werden oder eine stärkere Einbindung des Vereins in die Unterhaltung der Sportspezialeinrichtung stattfinden kann.

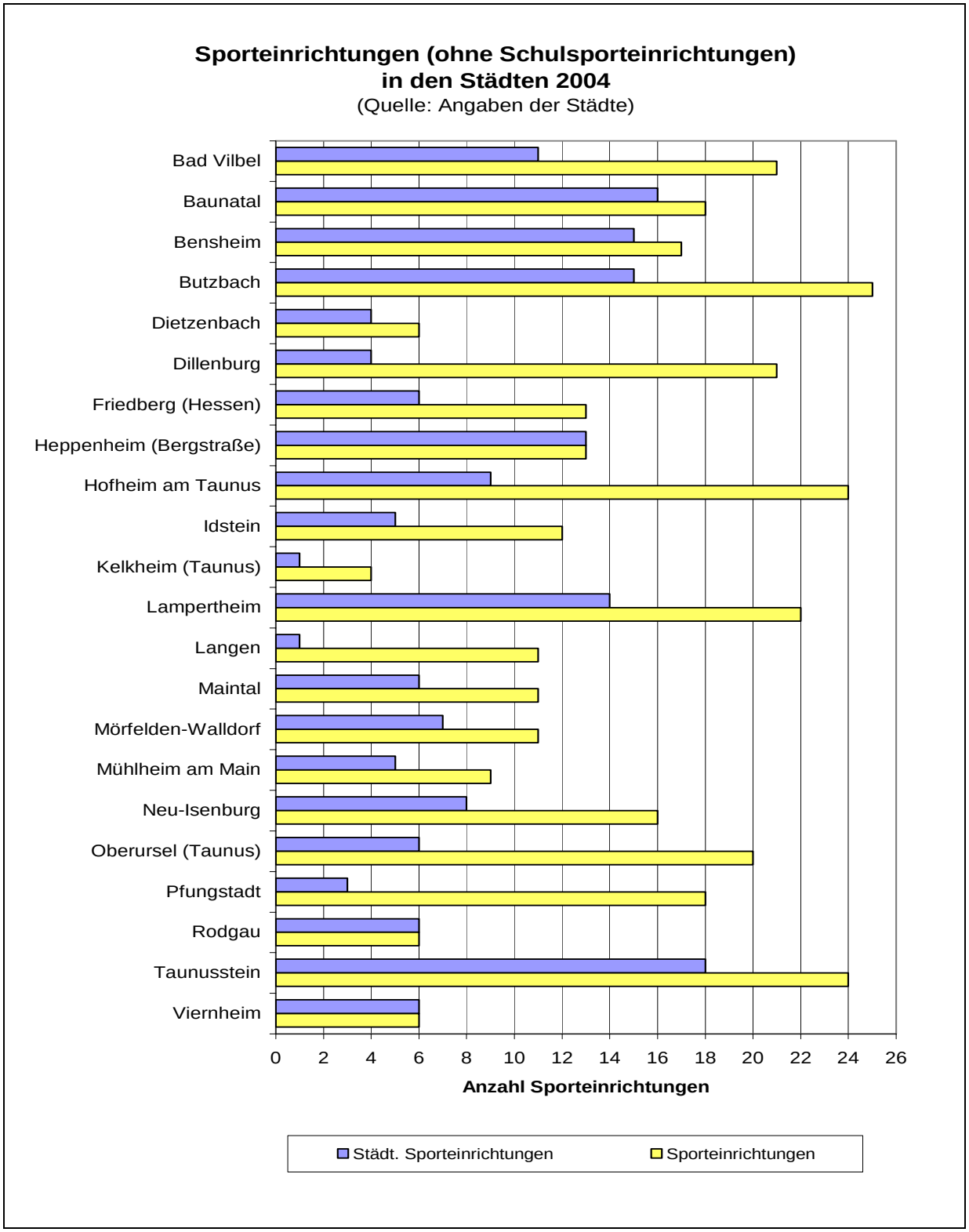


Abbildung 62 Sportanlagen (ohne Schulsportanlagen) in den Städten 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Einrichtungen und Angebote für Bürger: Jugend, Soziales / Wohlfahrtspflege, Senioren

Die Untersuchung zu den Einrichtungen und Angeboten für Jugend und Senioren einschließlich Soziales und Wohlfahrtspflege ergab, dass Bedarfe unterschiedlich interpretiert und Ressourcen vielgestaltig eingesetzt wurden. Das übergeordnete Ziel lag dabei darin, einen zukunftsfähigen „Wohlfahrtspluralismus“[87] zu etablieren.

Für die Jugendhilfe ließen sich die bereitgestellten und/ oder unterstützten Infrastruktureinrichtungen und –angebote in folgende Kategorien gliedern:

- Jugendhilfe, -ring und Streetwork
- Jugendtreff, -café
- Jugendzentrum
- Ferienspiele
- Freizeiten und Workshops
- Sozialpädagogische (Schul-)Betreuung

[87] Das Konzept des Wohlfahrtspluralismus beziehungsweise des Welfare Mix verweist auf das Faktum, dass zur Produktion der sozialen Wohlfahrt nicht nur der Staat und der Markt, sondern auch eine Vielzahl von intermediären Organisationen (Nonprofit-Organisationen, Selbsthilfegruppen), Familien und soziale Bewegungen beitragen. Vergleiche hierzu Adalbert Evers; Thomas Olk (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Städte betrieben folgende Einrichtungen und Angebote selbst oder unterstützten sie finanziell:

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004:

Stadt	Jugend											
	Jugendhilfe/ -ring/ Streetwork		Jugendtreff/ -café		Jugendzentrum		Ferienspiele		Freizeiten/ Workshops		Soz. Päd Schulbetreuung	
Träger	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**
Bad Vilbel	X		X		X		X		X		X	
Baunatal		X	X		X		X		X			X
Bensheim	X				X		X				X	X
Butzbach	X			X	X						X	X
Dietzenbach	X			X	X		X				X	X
Dillenburg			X		X		X					
Friedberg (Hessen)	X			X		X						
Heppenheim (Bergstraße)			X		X							
Hofheim am Taunus		X	X	X	X		X			X		
Idstein			X		X			X		X		
Kelkheim (Taunus)	X		X		X		X		X			
Lampertheim	X		X				X		X	X		
Langen	X		X		X		X					X
Maintal			X	X	X	X	X		X			
Mörfelden-Walldorf	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Mühlheim am Main	X										X	X
Neu-Isenburg	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Oberursel (Taunus)	X		X	X				X		X		
Pfungstadt	X		X	X	X		X		X	X	X	X
Rodgau			X	X				X	X	X	X	X
Taunusstein			X				X	X	X			X
Viernheim	X		X	X	X		X		X	X	X	X

Quelle:
Angaben der Städte

Abbildung 63 Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Jugend

Folgende Leistungsschwerpunkte wurden für Soziales und die Wohlfahrtspflege angetroffen:

- Bürgerhilfe wie Nachbarschaftshilfe und bürgerschaftliches Engagement,
- Psychosoziale Dienste wie Selbsthilfegruppen und Einrichtungen für psychisch Kranke,
- Lebens- und Konfliktberatung wie Beratungs- und Kontaktstellen (z. B. Wildwasser e.V.),
- Familienberatung/ -pflege wie Beratungs- und Kontaktstellen (z. B. pro Familia),
- Sucht- und Drogenberatung wie Beratungs- und Kontaktstellen (z. B. Prisma e.V. oder Freundeskreis Suchtkrankenhilfe) sowie
- Behindertenbeauftragter und –hilfe wie Betreuungs-, Beratungs-, und Kontaktstellen wie beispielsweise Lebenshilfe e.V.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Städte betrieben folgende Einrichtungen und Angebote selbst oder unterstützten sie finanziell:

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004:

Stadt	Soziales/ Wohlfahrtspflege											
	Bürgerhilfe		Psycho-Soziale Dienste		Lebens-/ Konfliktberatung		Familienberatung/ -pflege		Sucht- und Drogenberatung		Behinderten-beauftragter/ -hilfe	
Träger	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**
Bad Vilbel		X				X		X		X		
Baunatal						X				X	X	
Bensheim		X				X				X	X	
Butzbach		X		X		X	X					
Dietzenbach				X	X					X		X
Dillenburg		X		X				X		X		X
Friedberg (Hessen)				X		X		X				X
Heppenheim (Bergstraße)		X		X				X		X		
Hofheim am Taunus		X				X	X	X		X	X	
Idstein											X	
Kelkheim (Taunus)	X			X		X				X		
Lampertheim						X		X		X		
Langen	X	X		X		X		X		X		X
Maintal		X						X		X	X	
Mörfelden-Walldorf	X	X		X	X	X		X		X		X
Mühlheim am Main				X	X			X				
Neu-Isenburg	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Oberursel (Taunus)		X						X		X		
Pfungstadt	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X
Rodgau		X		X		X		X		X		
Taunusstein		X		X						X		
Viernheim	X			X				X		X		X

Quelle:
Angaben der Städte

Abbildung 64 Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Soziales / Wohlfahrtspflege

In den Vergleichsstädten wurden Leistungen für Senioren durch unterschiedliche Einrichtungen und Angebote, die in Trägerschaft der Stadt oder Dritten lagen, umgesetzt. Diese Infrastruktur ließ sich in folgende Kategorien untergliedern:

- Betreuungs- und Hilfeeinrichtungen wie Betreutes Wohnen und Altentagesstätten,
- Kontakt- und Beratungsstellen wie Seniorenzentren und –cafés,
- eine aktive Seniorenpolitik durch Seniorenbeauftragte oder –beiräte
- eine aktive Freizeitgestaltung durch Seniorenausflüge und –freizeiten sowie
- Informationsstellen für Belange älterer Menschen.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Städte betrieben folgende Einrichtungen und Angebote selbst oder unterstützten sie finanziell:

Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004:

Stadt	Senioren											
	Altentagesstätte		Seniorenzentrum/ -café/ -club		Seniorenbeauftragter/ -beirat		Seniorenausflüge/ -freizeiten		Betreutes Wohnen		Senioren-informationsstelle	
Träger	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**	**Stadt**	**Dritter**
Bad Vilbel				X			X				X	
Baunatal		X		X	X		X			X	X	
Bensheim			X		X		X		X		X	
Butzbach		X			X							
Dietzenbach	X		X			X			X		X	
Dillenburg							X			X		
Friedberg (Hessen)	X		X	X	X		X		X			
Heppenheim (Bergstraße)		X		X						X		
Hofheim am Taunus				X	X			X			X	X
Idstein			X		X							
Kelkheim (Taunus)			X					X			X	
Lampertheim		X										
Langen	X		X		X		X				X	
Maintal		X		X	X		X			X	X	
Mörfelden-Walldorf		X		X			X	X	X	X	X	
Mühlheim am Main				X				X		X	X	
Neu-Isenburg		X	X	X			X	X	X	X	X	X
Oberursel (Taunus)				X			X			X	X	
Pfungstadt		X		X	X		X	X		X	X	
Rodgau		X		X	X		X	X			X	
Taunusstein				X	X		X				X	
Viernheim			X				X		X		X	

Quelle:
Angaben der Städte

Abbildung 65 Einrichtungen und Angebote für Bürger im Jahr 2004: Senioren

Gebäude im Besitz der Stadt für die Hauptnutzung Kultur / Bildung und Soziales / Senioren / Jugend

In den Vergleichsstädten war die Gebäudevorhaltung für gemeinschaftliche Zwecke unterschiedlich geregelt. Gemeinsam war allen Städten, dass durch die Einbindung von Nutznießern, wie Vereinen und Initiativen, diesen auch Verantwortung auferlegt werden konnte. Hierzu gehörten beispielsweise Nutzungs- und Entgeltordnungen. Dies zeigt, dass zukunftsorientierte Trägermodelle zur Bewirtschaftung von Infrastruktureinrichtungen die Stadt in ihrer finanziellen Verantwortung entlasten und gleichzeitig bürgerschaftliches Engagement unterstützen können.

Einrichtungen und Angebote wurden von den Städten in unterschiedlicher Weise unterstützt. Neben einer ideellen, finanziellen und personellen Unterstützung der Arbeit von Vereinen und Initiativen, unterstützten die Städte die Angebotslandschaft auch durch das Bereitstellen von städtischen Gebäuden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Gebäude im Besitz der Stadt am 31. Dezember 2004. Die Zuordnung der Gebäude richtete sich dabei nach ihrer Hauptnutzung mit mehr als 50 Prozent der Gebäudenutzfläche für Kultur/ Bildung, Jugend und Soziales/ Senioren. Aufgrund der Beschaffenheit

© Steria Mummert Consulting AG

der Gebäude wurden diese mehrfach genutzt, wie beispielsweise als Bürgerhaus und für Jugend- und Sozialarbeit. Entscheidend für die Zuordnung war daher der Hauptnutzenaspekt.

Gebäude im Besitz der Stadt am 31.12.2004:

	Kultur / Bildung						Soziales / Senioren / Jugend			Anzahl Gebäude
Stadt	Stadthalle	Bürgerhaus	Museum	Bücherei	Musikschule	VHS	Senioren	Jugend	Sonstiges	Summe
Bad Vilbel	2	2	0	0	0	0	0	5	3	12
Baunatal	1	0	1	0	0	0	0	3	9	14
Bensheim	1	9	2	1	1	1	2	2	7	24
Butzbach	2	14	0	0	0	0	0	0	2	18
Dietzenbach	0	1	1	1	1	0	6	9	3	16
Dillenburg	1	8	2	2	0	0	0	3	2	15
Friedberg (Hessen)	1	5	1	1	1	0	1	4	2	14
Heppenheim (Bergstraße)	0	5	1	1	1	0	2	2	0	12
Hofheim am Taunus	1	14	1	1	1	0	0	1	0	19
Idstein	4	11	1	1	2	1	2	1	0	20
Kelkheim (Taunus)	1	3	0	0	2	0	1	2	2	11
Lampertheim	2	6	1	0	1	0	1	0	2	15
Langen	1	1	1	0	0	0	5	3	0	10
Maintal	0	3	0	1	0	0	0	3	0	7
Mörfelden-Walldorf	1	1	2	2	0	0	4	3	1	12
Mühlheim am Main	1	0	1	2	0	0	0	1	4	7
Neu-Isenburg	1	1	3	0	0	0	3	4	2	14
Oberursel (Taunus)	2	1	1	0	0	1	1	1	6	13
Pfungstadt	0	7	2	1	1	0	0	1	1	13
Rodgau	0	3	0	3	0	0	3	3	0	12
Taunusstein	3	6	0	0	0	0	6	3	0	16
Viernheim	0	1	1	1	1	1	1	1	1	6

Quelle:
Angaben der Stadt

Abbildung 66 Gebäude im Besitz der Stadt am 31.12.2004: Kultur / Bildung und Soziales / Senioren / Jugend[88]

Am 31. Dezember 2004 waren in der Stadt Langen zehn Gebäude mit diesen Hauptnutzungszwecken im Besitz der Stadt.

Die Städte können die Aufwendungen für die Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung durch eine weitere Reduzierung der Vorhaltung städtischer Gebäude verringern. Dies kann insbesondere durch weitere Übertragungen von Sportanlagen auf Vereine sowie eine optimierte Nutzung von städtischen Gebäuden, die intensivierte Nutzung einzelner Gebäude bei gleichzeitiger Aufgabe dann nicht mehr benötigter Gebäude, erreicht werden.

[88] Gebäude mit der Hauptnutzung (mehr als 50 % der Gebäudenutzfläche) für Sport, Kultur, Jugend und Soziales/Senioren. Jedes Gebäude ist nur einmalig und seinem Hauptnutzungszweck entsprechend aufgeführt.

© Steria Mummert Consulting AG

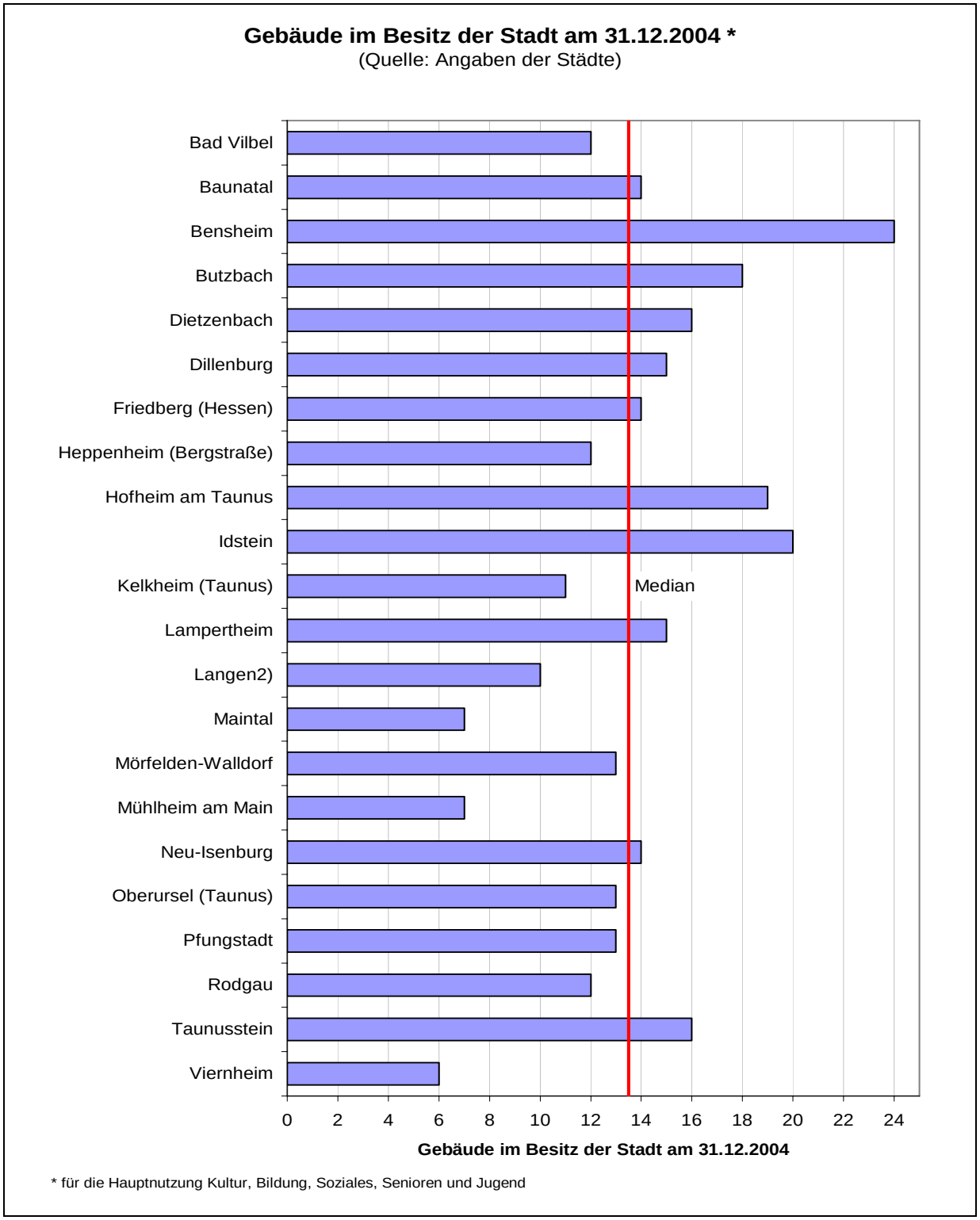


Abbildung 67 Gebäude im Besitz der Stadt am 31. Dezember 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.5.1.2 Sparpotenziale aus der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung

In den Vergleich bezogen wir die haushaltsmäßigen Zuschussbedarfe der Städte für Kultur, Sport sowie Jugend- und Seniorenarbeit ein. Die Vergleichsdaten für diese Prüfung sind in der Anlage 2.5.1.2 - 1 dargestellt. Berücksichtigt haben wir die in der Jahresrechnung angegebenen Zuschussbedarfe im Bereich der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung im Jahr 2004. Kalkulatorische Kosten blieben unberücksichtigt, da diese nicht in allen Städten ausgewiesen waren. In der nachfolgenden Darstellung ist der Gesamtzuschussbedarf nach folgender Systematik erfasst:

- Kulturelle und sportliche Veranstaltungen sowie weitere Kulturförderung,
- Museen/ Stadtarchive, Büchereien, Musikschulen und Volkshochschulen,
- Einrichtungen und Leistungen für Jugendliche und für Senioren sowie die Wohlfahrtspflege,
- Sportanlagen der Stadt und Sportförderung,
- Stadthallen und Bürgerhäuser.

Der Umfang der Zuschussbedarfe der Städte für Kultur, Sport sowie Jugend- und Seniorenarbeit wies zwischen den Städten erhebliche Unterschiede auf. Sie lagen zwischen 1.086.411 Euro und 6.516.866 Euro beziehungsweise 43.290 Euro und 207.572 Euro pro 1.000 Einwohner.

Die höchsten Aufwendungen hatte die Stadt Bad Vilbel mit 207.572 Euro pro 1.000 Einwohner. Die niedrigsten Aufwendungen hatte die Stadt Pfungstadt mit 43.290 Euro pro 1.000 Einwohner.

Zur Berechnung von Sparpotenzialen im Bereich der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung zogen wir den unteren Quartilswert als Referenzwert heran. Der Referenzwert der Zuschussbedarfe für die Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenarbeit lag bei 78.265 Euro pro 1.000 Einwohner.

Die Stadt Langen wies im Jahr 2004 Zuschussbedarfe in Höhe von 4.204.829 Euro auf, entsprechend 118.630 Euro pro 1.000 Einwohner. Das Sparpotenzial betrug 1,43 Millionen Euro.

„Stellungnahme der Stadt Langen:
Die Stadt Langen widerspricht nachdrücklich der Ermittlung eines Sparpotenzials im Bereich der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung sowohl dem Grunde als auch der angegebenen Höhe nach.

Gemäß § 19 Absatz 1 HGO haben die Gemeinden die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Maßstab für die Bereitstellung ist also zum einen die Erforderlichkeit und zum anderen die Leistungsfähigkeit. Dass die Stadt Langen über die Leistungsfähigkeit (im Sinne der Finanzierbarkeit) verfügt, die in der Untersuchung genannten Einrichtungen bereitzustellen, dürfte nach dem Untersuchungsergebnis, insbesondere zu den finanziellen Aspekten, völlig unstreitig sein. Die Erforderlichkeit bestimmt sich nach den

© Steria Mummert Consulting AG

Anforderungen, die von der Einwohnerschaft an die Gemeinde gestellt werden. Hier kommt zunehmend der Aspekt des interkommunalen Wettbewerbes zum Tragen. Dass die Stadt Langen hierbei sehr gut aufgestellt ist, lässt sich unschwer dem Diagramm in Kapitel „2.2.2 Gesamtüberblick Gemeindeentwicklung“ entnehmen.

Diese Situation wäre unter dem Aspekt, dass tatsächlich pro Jahr rd. 1,4 Millionen Euro weniger aufgewendet würden, so nicht gegeben.

Maßstab für Sparpotenziale in diesem Aufgabenfeld kann daher nicht ein sich nach der Auswahl der verglichenen Städte mehr oder weniger zufällig ergebender Referenzwert sein, sondern allein die Ausrichtung an § 19 Absatz 1 HGO.“

© Steria Mummert Consulting AG

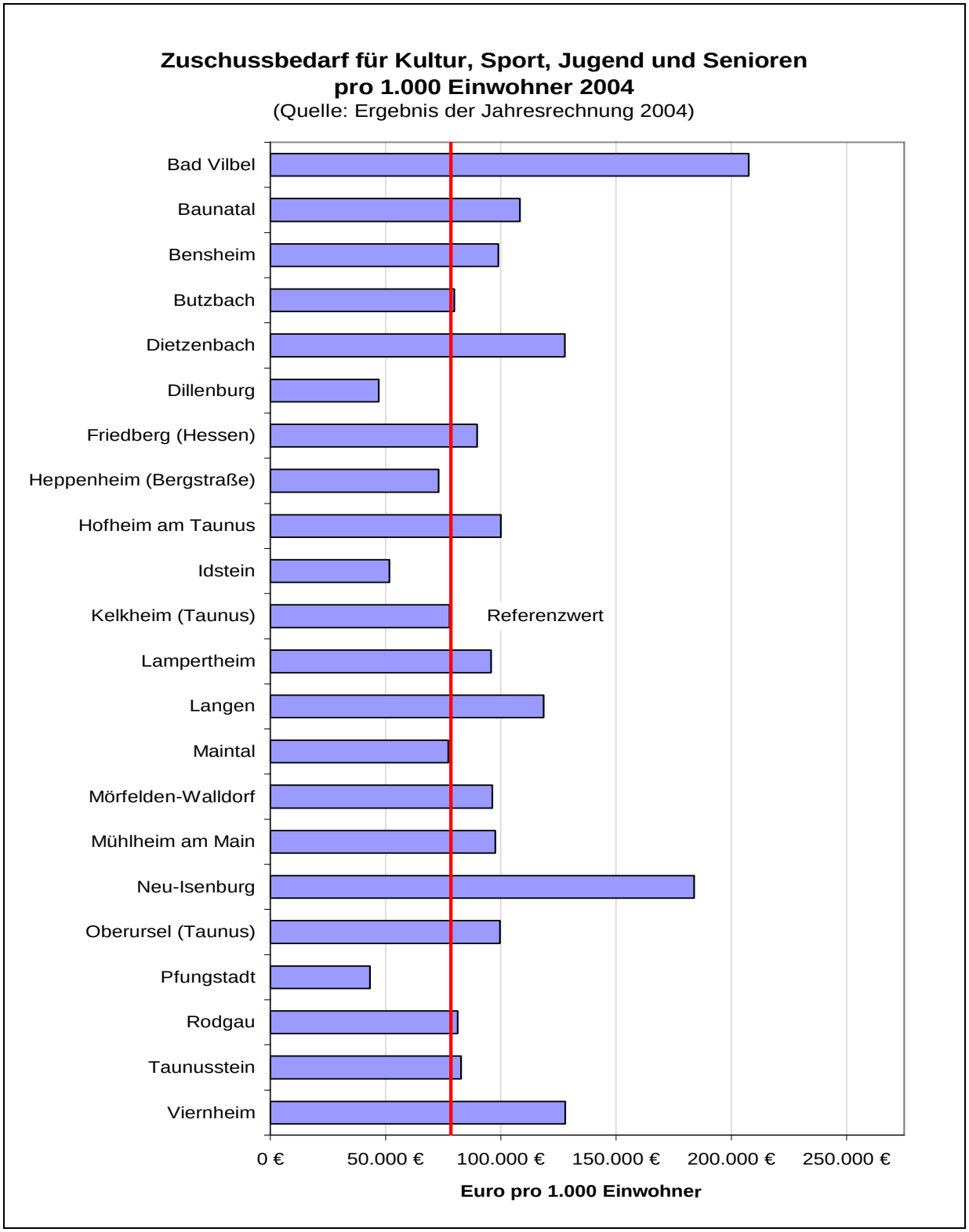


Abbildung 68 Zuschussbedarf für Kultur, Sport, Jugend und Senioren pro 1.000 Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Zur weiteren Reduzierung der Haushaltsbelastungen aus der Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung können folgende nachahmenswerte Praxisbeispiele genutzt werden:

- Übertragung der Bewirtschaftung und Unterhaltung kommunaler Einrichtungen in die Verantwortung eines Vereins. Aufgabe des Trägers sollten Substanz erhaltende Maßnahmen sowie die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Einrichtungen sein, wobei die Substanzerhaltung in Abwägung von Mittelbedarf und wirtschaftlicher Leistungskraft des Vereins durchaus mit kommunalen Mitteln gefördert werden kann. Beispiele für diese Maßnahmen konnten im Rahmen der Prüfung festgestellt werden:
  - In der Stadt Dillenburg wurde die Bewirtschaftung von unterschiedlichen Anlagen, insbesondere Sportplätzen und Spezialsportanlagen vollständig an die Vereine übertragen. Die Stadt hatte sieben Sportplätze an Vereine verpachtet.
  - In der Stadt Heppenheim (Bergstraße) wurde die Verwaltung von neun Sportanlagen an Vereine übertragen. Diese erhielten hierfür einen Unterhaltungszuschuss oder einen jährlichen Zuschuss für Hausmeistertätigkeit.
  - Die Stadt Langen hat Sportanlagen an Vereine übertragen und dabei durch entsprechende Regelungen in den Vereinsstatuten die Vermögenswerte für die Stadt gesichert.
    Die Werterhaltung der Sportanlagen wird durch Investitionszuschüsse erreicht.
  - In der Stadt Mühlheim am Main wurden die Sportanlagen von der Stadt vorgehalten. Für die Nutzung der Anlagen entrichten die Vereine eine Nutzungsgebühr beziehungsweise die Energiekostenbeiträge.
  - In der Stadt Taunusstein unterlag eine Vereinsnutzung der von der Stadt vorgehaltenen Sportanlagen einer Satzungsregelung und Gebührenordnung der Stadt.
- Der Betrieb von Museen in Vereinsträgerschaft und die Akquise von Sponsormitteln und Spenden insbesondere zur Sammlungserweiterung.
  - In den Städten Dietzenbach, Dillenburg, Maintal, Oberursel (Taunus) und Rodgau wurden die Museumseinrichtungen durch Kunst- oder Kulturvereine betrieben. Diese erhielten von der Stadt einen laufenden oder projektbezogenen Zuschuss.
- Keine Übernahme von Kreisaufgaben wie dem Betrieb von Volkshochschulen.
- Zusammenarbeit im Bereich des Bibliothekswesens und Einrichtung mobiler Ausleihstellen
  - In der Stadt Friedberg (Hessen) waren alle öffentlichen und wissenschaftlichen Bibliotheken zum Bibliothekszentrum Klosterbau zusammengeschlossen.
  - Der Einsatz einer mobilen Ausleihstelle beispielsweise in Form eines Bibliotheksbusses kann wenig genutzte Außenstellen ersetzen und weitere Ausleihpotenziale schaffen.
  - Erlass von Vereins- und Vereinsförderrichtlinien zur gezielten Unterstützung der Vereinsarbeit und Übernahme von Trägerverantwortung.

© Steria Mummert Consulting AG

2.5.1.3 Märkte

Bei der Untersuchung der Märkte verglichen wir, inwiefern die Märkte sowohl für die Bürger als auch für die Marktbeschicker so attraktiv gestaltet wurden, dass in Folge auch hohe Einnahmen erzielbar sind. Als Indikator für diese Leistungsqualität zogen wir die Einnahmen pro Einwohner heran. Wir erfassten sämtliche Märkte, aus denen Einnahmen generiert wurden oder / und wofür Leistungen durch die Stadt erbracht wurden, zum Beispiel durch das Ordnungsamt oder das Tiefbauamt. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht der Einnahmen pro 1.000 Einwohner im Vergleich. Die Vergleichsdaten sind in Anlage 2.5.1.3 - 1 dargestellt.

Die Einnahmen lagen in den Vergleichsstädten zwischen 168 Euro in Neu-Isenburg und 3.953 Euro pro 1.000 Einwohner in Idstein.

Die Stadt Langen erzielte im Jahr 2004 Einnahmen in Höhe von 29.920 Euro und erreichte damit einen Wert von 844 Euro pro 1.000 Einwohner.

© Steria Mummert Consulting AG

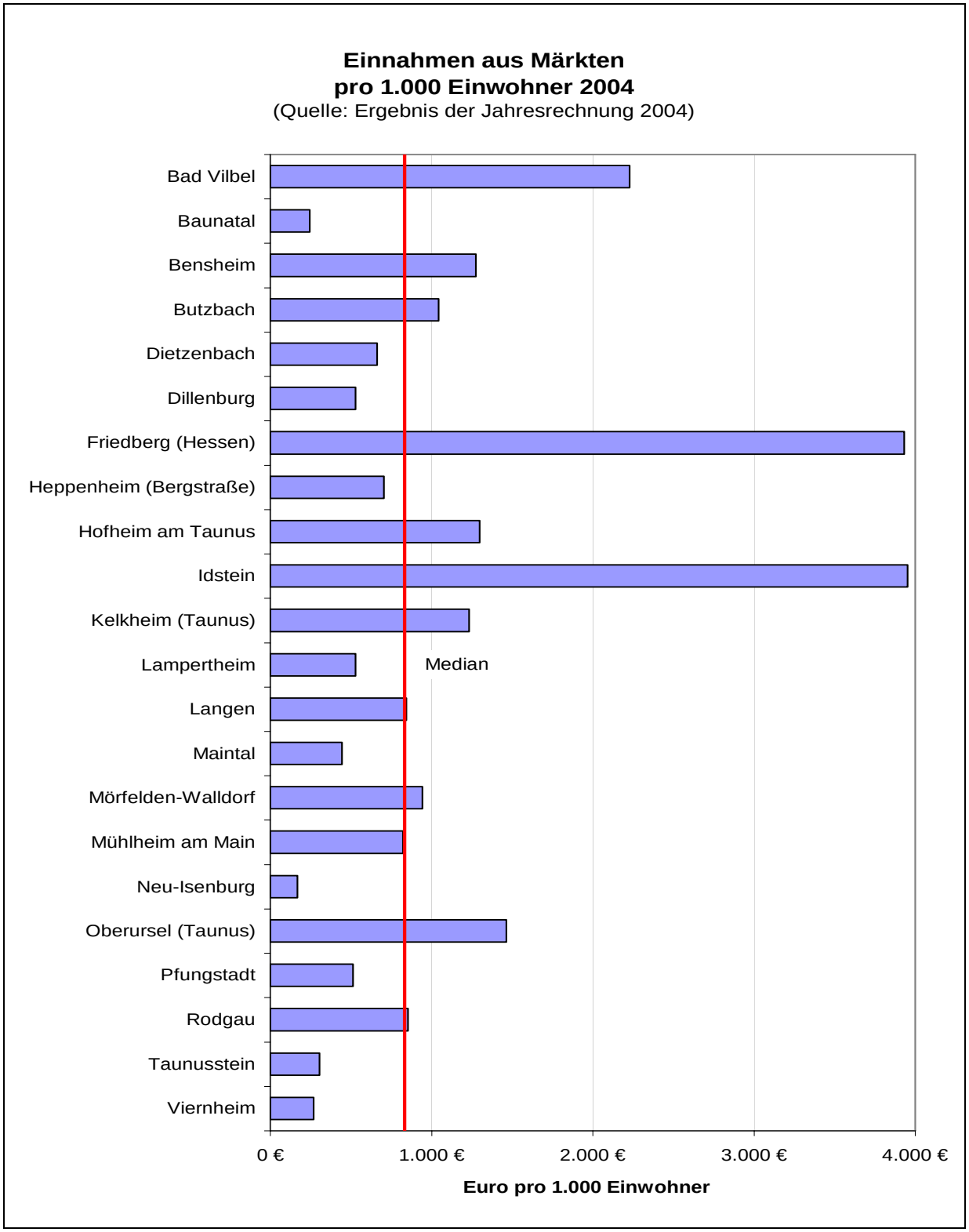


Abbildung 69 Einnahmen aus Märkten pro 1.000 Einwohner 2004

© Steria Mummert Consulting AG

2.5.2 Aus der Sicht der Modellfamilie: Feststellungen zur Entgelt- / Gebührenhöhe

Das Prüfkonzept der Modellfamilie betrachtet die Kosten für die Nutzung der Leistungen einer Stadt aus Sicht der Bürger im Jahr 2004. Es wird nicht betrachtet, wie wirtschaftlich die Aufgaben im Vergleich wahrgenommen werden oder welche Standards die Städte anbieten. In dieser Betrachtung bleiben deshalb Kostendeckungsgrade und Fehlbeträge im Verwaltungshaushalt, z.B. bei den Kindertagesstätten unberücksichtigt.

Die Analyse zeigt, wie stark die Bürger belastet werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Bürger gleiche Anforderungen haben und demzufolge auch nicht bewertet, ob ein Bürger in einer Stadt ein qualitativ oder quantitativ besseres Angebot erhält. Deshalb ist es auch unerheblich, ob die Leistungen durch die Stadt selbst oder von Landkreisen beziehungsweise Zweckverbänden oder Unternehmen erbracht werden und damit der unmittelbaren Beeinflussung durch die Stadt entzogen sind.

Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern, davon ein Kind im Kindergartenalter. Die Familie bewohnt ein eigenes Einfamilienhaus.

Es werden folgende kommunale Abgaben beziehungsweise Entgelte berücksichtigt:

- Abwasserbeseitigung (Bemessungsgrundlage: 150 m³ Trinkwasserverbrauch und gegebenenfalls 100 m² versiegelte Fläche),
- Abfallbeseitigung (120 Liter Tonne),
- Bestattung (gewichtet mit 10 Prozent der Gesamtkosten für eine Beerdigung im Reihengrab),
- Trinkwasserversorgung (Bemessungsgrundlage: 150 m³),
- Kindertagesstättengebühr für eine Vormittagsgruppe,

  Sofern die Städte eine einkommensabhängige Staffelung der Gebühren anwenden, wird die höchste Einkommensgruppe und insofern die höchste Gebühr verwendet.

  In den Vergleich wird das Betreuungsangebot (Vormittagsgruppe) einbezogen, welches der Bürger als Mindestangebot in Anspruch nehmen kann. Die Modellfamilie fragt das gesetzliche Mindestangebot nach. Daher sind aus Sicht der Modellfamilie umfangreichere Leistungsangebote nicht zu betrachten.
- Grundsteuern (Messbetrag 100).

Die quantitativen Ergebnisse der Berechnungen sind in Abbildung 70 dargestellt (vergleiche auch Anlage 2.5.2 – 1). Die qualitativen Aspekte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Müllgebühren wurden in 18 Städten nach der Größe der Abfalltonne für Restmüll berechnet. In Butzbach wurde die Gebühr nach dem Müllgewicht berechnet. In vier Städten (Bensheim, Idstein, Pfungstadt und Taunusstein) wurde eine Grundgebühr für die zwölfmalige Abholung pro Jahr berechnet. Die getrennte Müllsammlung war in jeder Stadt Standard. In Hofheim am Taunus und Kelkheim (Taunus) gab es keine Biotonne.

© Steria Mummert Consulting AG

Die Gebühren deckten in 15 Städten pauschal alle Abfuhren von Restmüll, Biomüll, Papier und Sperrmüll ab. In den vier Städten mit zwölfmaliger Abholung pro Jahr wurden darüber hinausgehende Leerungen gesondert in Rechnung gestellt. In vier Städten war die Entsorgung von Sperrmüll beziehungsweise Elektro- und Kühlgeräten kostenpflichtig.

- Bei der Abwasserentsorgung wurde in 15 Städten eine getrennte Veranlagung nach Schmutzwasser und Oberflächenwasser vorgenommen. In sieben Städten war der Schmutzwasserverbrauch die alleinige Bemessungsgrundlage für die Gebührenberechnung.

- Die Elternbeiträge für die Kinderbetreuung waren der größte Einzelposten bei den Kosten. Im Durchschnitt beanspruchten die Elternbeiträge 45,6 Prozent der Summe über alle Kosten.

  In den Städten Baunatal, Idstein, Maintal und Pfungstadt war der Elternbeitrag für die Kindergartennutzung einkommensabhängig gestaffelt. Diese vier Städte lagen bei der Gebührenhöhe alle im oberen Fünftel der Verteilung, da die jeweils höchsten Elternbeiträge in die Berechnungen eingingen. In 18 Städten wurde der Elternbeitrag unabhängig vom Einkommen berechnet.

  Der Median der Betreuungsdauer am Vormittag betrug fünf Stunden. In Dietzenbach und Maintal belief sich die Betreuungsdauer auf die gesetzlich garantierten vier Stunden am Tag.

  In 14 Städten konnten die Betreuungszeiten flexibel gewählt werden, in acht Städten gab es feste Betreuungszeiten.

Nachfolgend wird die Situation der Vergleichsstädte dargestellt. Als Referenzwert zogen wir den unteren Quartilswert heran, um die Vergleichsstädte auf die Relevanz der Beanspruchung der Bürger bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen hinzuweisen.

© Steria Mummert Consulting AG

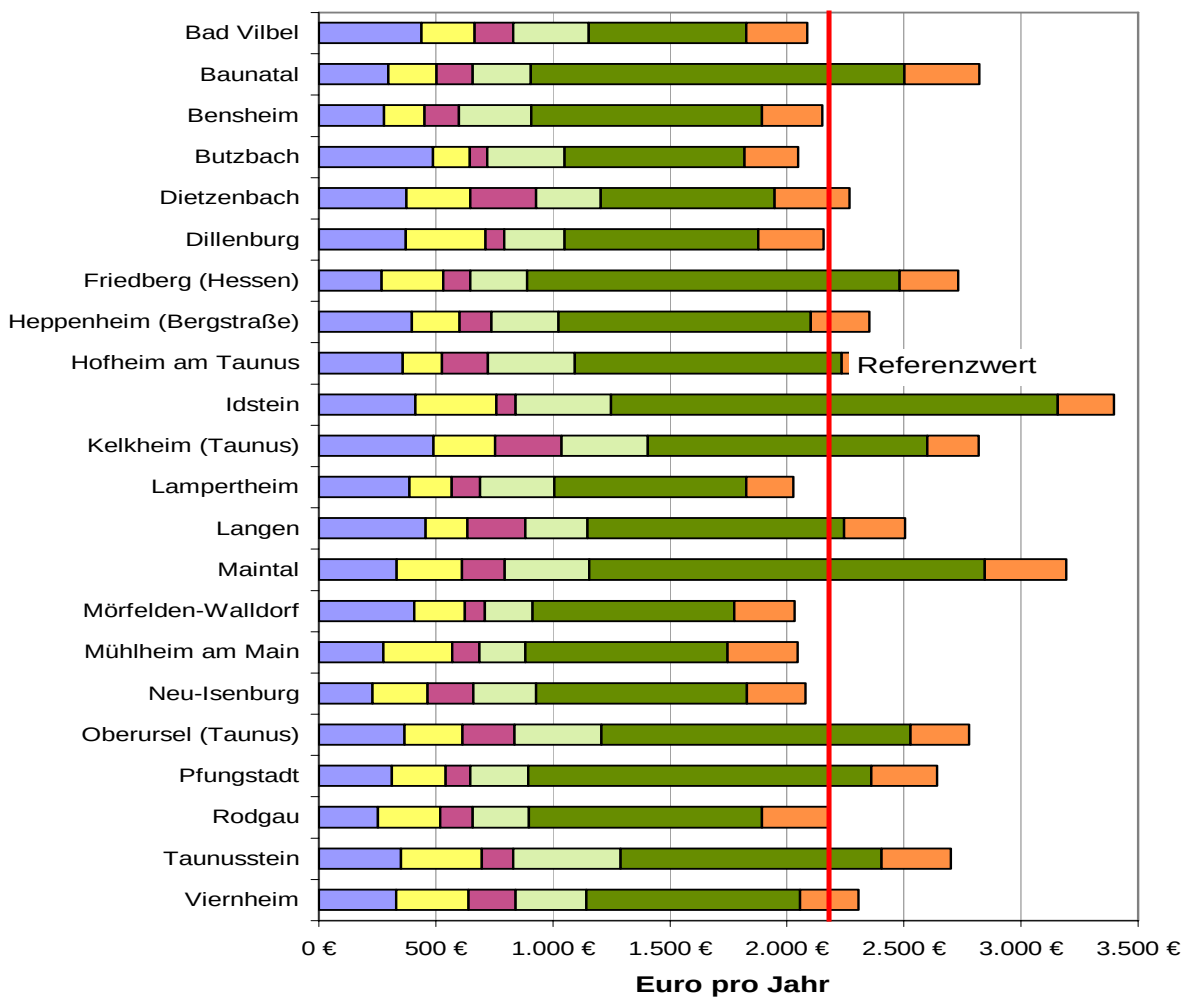


Abbildung 70 Jährliche Ausgaben der Modellfamilie für Gebühren im Jahr 2004

© Steria Mummert Consulting AG

In der Stadt Langen betrug die Belastung der Modellfamilie 2.504 Euro pro Jahr. Dieser Wert lag um 407 Euro über dem unteren Quartilswert von 2.097 Euro.

Die städtischen Gebühren lagen mit Ausnahme der Abfallgebühren über dem unteren Quartilswert. Die größte Abweichung vom unteren Quartilswert trat bei den Elternbeiträgen für Kindertagesstätten auf. Mit 1.097 Euro pro Jahr lag dieser Wert 235 Euro über dem unteren Quartilswert aller Vergleichsstädte, der 862 Euro betrug.

© Steria Mummert Consulting AG

2.5.3 E-Government

Im Prüffeld E-Government haben wir den Ausbaugrad und die Ausbauintensität der im Internet angebotenen Dienstleistungen der Städte anhand eines Kriterienrasters bewertet und nachahmenswerte Beispiele benannt.

E-Government unterstützt die elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen innerhalb und zwischen öffentlichen Körperschaften und zu Bürgern sowie Unternehmen im Internet. E-Government kann einen Beitrag zur Modernisierung und zur Steigerung der Effizienz von Verwaltungsdienstleistungen leisten.

Sowohl im Land Hessen als auch auf kommunaler und auf Bundesebene wurde bereits eine Reihe von Modellprojekten initiiert. Bund, Länder und Kommunen sind bestrebt, Verwaltungsdienstleistungen online bereitzustellen, Portale zu vernetzen und Infrastrukturen und Standards zu entwickeln. Von der Kfz-Anmeldung über das Meldewesen bis hin zu Gewerberegistern sollen wichtige Zweige der öffentlichen Verwaltung mit IT-Einsatz modernisiert werden.

Das Kriterienraster zur Bewertung der Angebote gliederten wir in vier Nutzungstypen. Für jeden Nutzungstyp konnten jeweils sechs Entwicklungs- und Ausbaustufen erreicht werden. Mit jeder Stufe wird die Intensität der E-Governmentnutzung höher. Die folgende Abbildung verdeutlicht die vier Nutzungstypen und sechs Ausbaustufen:

Kriterienraster für die Bewertung des E-Government			
Nutzungstypen		**Entwicklungs- und Ausbaustufen**	
1	Eigennutzung	1	Informationsbereitstellung
2	Nutzung zwischen öffentlichen Körperschaften	2	Datenherunterladen
3	Nutzung durch die Bürger	3	Interaktive Onlinekontakte
4	Nutzung durch die private Wirtschaft	4	Integration in die Prozesse
		5	Integration in die Prozesse inklusive Zahlungsvorgänge
		6	Integration in die Prozesse inklusive digitale Signatur
Quelle: Steria Mummert Consulting AG			

Abbildung 71 Kriterienraster für die Bewertung des E-Government

Zur anschaulichen Einschätzung ermittelten wir einen Punktwert für den Ausbaugrad. Dazu vergaben wir für jedes der 24 Bewertungselemente (vier Nutzungstypen mit jeweils sechs Ausbaustufen) jeweils

© Steria Mummert Consulting AG

einen Punkt, wenn mindestens eine Funktion realisiert wurde[89]. Die Ergebnisse der Städte zu den 24 Bewertungselementen finden sich in der Anlage 2.5.3 - 1.

Aus der folgenden Abbildung ist die Ermittlung der Punktwerte für die Städte nachzuvollziehen:

E-Government - Ausbaugrad in den Städten im Jahr 2004

	Nutzungstyp																								Punktwert (Anzahl X pro Stadt)
	Eigennutzung						Nutzung zwischen öffentlichen Körperschaften						Nutzung durch die Bürger						Nutzung durch private Wirtschaft						
Stadt	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A1	A2	A3	A4	A5	A6	
Bad Vilbel	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X			15
Baunatal	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				15
Bensheim	X	X	X	X			X		X		X		X	X	X	X	X		X		X				14
Butzbach	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			16
Dietzenbach	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X	X		X	X	X	X			16
Dillenburg	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				15
Friedberg (Hessen)	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X				14
Heppenheim (Bergstraße)	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X	X		X	X	X				16
Hofheim am Taunus	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X			15
Idstein	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			15
Kelkheim (Taunus)	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X				14
Lampertheim	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				X	X	X				14
Langen	X	X	X	X			X	X					X	X	X	X			X	X	X				13
Maintal	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				15
Mörfelden-Walldorf	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X			15
Mühlheim am Main	X	X	X	X			X		X				X	X	X	X			X	X	X				13
Neu-Isenburg	X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				14
Oberursel (Taunus)	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X	X			16
Pfungstadt	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				X	X	X				14
Rodgau	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X	X		X	X	X	X			16
Taunusstein	X	X	X	X			X	X	X	X			X	X	X				X	X	X				14
Viernheim	X	X	X	X			X	X	X				X	X	X	X			X	X	X	X			15

Legende:
A1 - (Ausbaustufe 1): Informationsbereitstellung
A2 - (Ausbaustufe 2): Datenherunterladen
A3 - (Ausbaustufe 3): Interaktive Onlinekontakte
A4 - (Ausbaustufe 4): Integration in die Prozesse
A5 - (Ausbaustufe 5): Integration in die Prozesse inklusive Zahlungsvorgänge
A6 - (Ausbaustufe 6): Integration in die Prozesse inklusive digitale Signatur

Quelle:
Eigene Erhebungen

Abbildung 72 E-Government – Ausbaugrad in den Städten im Jahr 2004

Die Städte verfügen über ein differenziertes, breit und umfangreich ausgebautes Informationsangebot im Internet. Die Verfügbarkeit von Formularen im Internet ist ebenfalls in allen Städten vorhanden. Darüber hinaus werden von allen Vergleichsstädten Funktionen angeboten, die interaktive

[89] Beispiel zur Berechnung des Punktwertes: Nutzungstyp: Bürger, Ausbaustufe: Datenherunterladen. Wenn zu diesem speziellen Aspekt eine E-Governmentanwendung in der Stadt zur Verfügung stand, wurde ein Punkt vergeben. Dies konnte beispielsweise durch die Funktionalität gegeben sein, dass die Bürger aus einem „Formularcenter“ von der städtischen Internetseite Formulare herunterladen konnten.

Onlinekontakte mit den Nutzern nach sich ziehen. Zudem wurde in einigen Teilfunktionen damit begonnen, bestimmte Prozesse der Verwaltung in Internetangebote zu integrieren.

Die letztgenannte Ausbaustufe hat sich noch nicht vollständig durchgesetzt beziehungsweise durchsetzen können, da erstens bisher die gesetzlichen Voraussetzungen (digitale Signatur) fehlen und zweitens eine solche Integration größere Investitionen mit zurzeit geringer Nutzungsintensität bedeutet (zum Beispiel elektronische Bauakte).

Die Städte erreichten maximal 16 von 24 möglichen Punkten.

Die Stadt Langen erzielte 13 von 24 erreichbaren Punkten und erreichte innerhalb des Vergleichs einen hohen Ausbaugrad der Dienstleistungen im Internet.

Obwohl die Stadt Langen über keine von der Stadtverordnetenversammlung, dem Magistrat oder einem Mitarbeiterteam dokumentierte oder beschlossene E-Government-Strategie oder einen entsprechenden Umsetzungsplan verfügte, zeichnet sich ihr Internetangebot in allen Bereichen durch überdurchschnittliche Lösungen aus.

Die Stadt Langen machte – wie alle Vergleichsstädte - in eigenen und externen Publikationen aktiv Werbung für ihre Internetseiten in Publikationen und warb so um Akzeptanz des Angebots. Die Stadt erzielte pro Monat (zum Beispiel Dezember 2004) über 21.086 „visits“ (Zugriffe von unterschiedlichen Rechnern).

Die Städte wiesen folgende nachahmenswerte Praxisbeispiele auf:

- Die Stadt Dietzenbach, die Stadt Heppenheim (Bergstraße) und die Stadt Rodgau bieten dem Bürger bereits die Möglichkeit im Internet integrierte Bezahlfunktionen wahrzunehmen. Dabei kann der Bürger Kontodaten- oder Kreditkarteninformationen eingeben, die direkt weiterverarbeitet werden.

- Bereits acht Städte (Bad Vilbel, Butzbach, Dietzenbach, Idstein, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Rodgau, Viernheim) integrieren Prozesse der bestehenden Verwaltung im Austausch mit privaten Unternehmen. Dabei handelt es sich unter anderem um Web-GIS-Anwendungen, Aufbaufunktionen für Branchenverzeichnisse, detaillierte Stadt- und Standortinformationssysteme sowie interaktive Wirtschaftsförderungsanwendungen.

© Steria Mummert Consulting AG

2.6 Zukunftsausrichtung

2.6.1 Zukunftgerichtete „strategische“ Planung

Im Prüffeld Zukunftgerichtete „strategische“ Planung prüften wir die Vorgehensweise der Städte bei strategischen Planungsprozessen anhand einer Checkliste. Wir untersuchten, ob ein hierarchisches Zielsystem existierte, das die abstrakten strategischen Ziele in Maßnahmenplänen konkretisierte und priorisierte, sich in der Investitionsplanung niederschlug und in einem Controlling-Verfahren laufend überprüft wurde. Dazu prüften wir folgende Stufen eines strategischen Planungsprozesses nauf das Vorhandensein:

1) eines Leitbilds der Verwaltung, das das Selbstverständnis und allgemeine Wertvorstellungen beschreibt.

2) eines schriftlich formulierten Zielbilds zur mittelfristigen Entwicklung und Positionierung der Stadt ("Vision").

3) einer mittelfristigen Zielplanung, die zielgruppenspezifisch die Vision der Stadt konkretisiert.

4) einer Umsetzungsstrategie, die die aufgrund der Zielplanung notwendigen Maßnahmen plant und beispielsweise in der mittelfristigen Finanz- oder Investitionsplanung abbildet.

5) von Controllingprozessen zur Messung der Zielerreichung oder der Zielrevision.

Zusammenfassend bewerten wir den Stand der strategischen Planung in den Vergleichstädten wie folgt:

- Leitbilder mit der Definition des Selbstverständnisses der Verwaltung wurden in 15 Städten[90] schriftlich fixiert. Die Arbeiten daran reichen bis in die neunziger Jahre zurück. In einer Stadt[91] war das Leitbild in der Allgemeinen Geschäftsanweisung formuliert oder das Leitbild wurde im Zuge der Produktdefinitionen implizit von der Verwaltung erarbeitet. In weiteren sechs Städten gab es kein schriftlich formuliertes Leitbild. Davon war die Leitbilderarbeitung in zwei Städten[92] im Erstellungsprozess oder sollte in Kürze wieder aufgenommen werden. In vier Städten[93] existierte kein Leitbild für die Gesamtverwaltung.

- Visionen zur Stadtentwicklung und mittelfristige Zielplanungen lagen in allen Vergleichsstädten vor. Sie wurden häufig mit Unterstützung örtlicher Gewerbevereine und engagierter Bürger (Agenda-Prozess) oder im Rahmen von Stadtentwicklungsplänen erarbeitet. Eine schriftliche Fixierung der

[90] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Taunusstein, Viernheim.

[91] Mühlheim am Main.

[92] Dillenburg, Rodgau.

[93] Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Idstein, Pfungstadt.

© Steria Mummert Consulting AG

strategischen Planungen wurde in 15 Städten[94] vorgefunden. In vier Städten war der Prozess noch nicht abgeschlossen oder die Entwürfe wurden bis zur Kommunalwahl im Jahr 2006 zurückgestellt[95]. In drei Städten lagen keine schriftlichen Unterlagen vor[96].

- Die Umsetzung der Zielplanungen in der Investitionsplanung wurde durch die sich verschlechternde Einnahmeentwicklung behindert. Haushaltskonsolidierungskonzepte besaßen eine höhere Priorität als die Umsetzung langfristiger Ziele.

- Ein systematisches strategisches Controlling, das über die Zielerreichung oder über erforderliche Planrevisionen berichtet, war in keiner Stadt eingerichtet. Teilaspekte realisierten folgende Städten:
  - Regelmäßige Bürgerbefragungen wurden in Baunatal und Viernheim durchgeführt. In Viernheim sollte dieses Instrument durch die Internetnutzung ausgeweitet werden.
  - Ein aktives Beschwerdemanagement und Feed-back-Veranstaltungen zu geförderten Institutionen wurden in Kelkheim (Taunus) praktiziert.
  - Die Zahl der Widerspruchsverfahren und Prozesse dienten in Kelkheim (Taunus) als Indikator für die exakte Arbeit der Verwaltung.
  - Ein Kennzahlensystem nach dem Vorbild der Frühwarnindikatoren des Hessischen Rechnungshofs wurde in Neu-Isenburg gepflegt.
  - Übersichten über den Bearbeitungsstand der Anträge der Stadtverordnetenversammlung wurden in Dillenburg, Kelkheim und Maintal geführt.

  In der Planung befanden sich
  - ein Demokratie-Index in Viernheim
  - eine Balanced Scorecard in Mörfelden-Walldorf.

Im Folgenden werden die Einzelergebnisse der Stadt zu den fünf Stufen des strategischen Planungsprozesses dargestellt.

Leitbild der Verwaltung
Die Stadt Langen erarbeitete im Jahr 1996 ein strategisches Handlungskonzept, das Leitlinien für den Verwaltungsreformprozess definierte. Als Ergebnisse dieses Handlungskonzeptes wurden wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells umgesetzt. (Neugestaltung der Aufbauorganisation, dezentrale Ressourcenverantwortung / Budgetierung der Fachbereiche, Bürgerhaushalt).

[94] Bad Vilbel, Baunatal, Bensheim, Butzbach, Dietzenbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Heppenheim (Bergstraße), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Pfungstadt, Taunusstein.

[95] Dillenburg, Langen, Maintal, Oberursel (Taunus).

[96] Mörfelden-Walldorf, Rodgau, Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

Vision
Mit Hilfe einer Agentur wurde im Jahr 2005 eine Corporate Identity entwickelt, welche die „Marke“ Stadt Langen bekannter machen und den Stadtmarketingprozess unterstützen soll.

Mittelfristige Zielplanung
Zur mittelfristigen Zielsetzung der Stadt bestand ein erster Rohentwurf einer Zielpyramide. Die Arbeit daran wurde vorläufig zurückgestellt, weil andere Themen mit höherer Priorität zu bearbeiten waren. Dies sind die Haushaltskonsolidierung, die Doppik-Umstellung und die steuerrechtliche Gestaltung im Rahmen der Konzernbildung.

Umsetzungsstrategie
Eine Umsetzungsstrategie existierte nicht. Höchste Priorität hatte im Jahr 2005 die Aufstellung eines Jahresprogramms zur Haushaltskonsolidierung.

Controlling-Konzept
Die Controllingprozesse etablierten sich auf der Ebene des Haushaltsvollzugs, nicht auf der strategischen Ebene. Quartalweise werden Budgetberichte (ohne erstes Quartal) erstellt, die von der Stadtverordnetenversammlung zur Kenntnis genommen werden. Die Steuerung erfolgt über Salden des Budgets.

© Steria Mummert Consulting AG

2.6.2 Investitionsverhalten und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Bauinvestitionen

Im Prüffeld Investitionsverhalten und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von Bauinvestitionen verfolgten wir folgende zwei Prüfungsfragen:

1) Besaßen die Gemeinden bei der angespannten Haushaltssituation noch genügend Finanzierungsspielraum für Investitionen, um das kommunale Vermögen zu erhalten und zukunftsgerichtete Erweiterungen und Erneuerungen vornehmen zu können?

2) Wurden bei Bauinvestitionen Kosten-Nutzen-Analysen vorgenommen und Folgekostenberechnungen durchgeführt?

Investitionsverhalten

Das Investitionsverhalten der Städte bewerteten wir anhand der Bauinvestitionen und der gewährten Zuschüsse und Darlehen an Dritte. Die gewährten Zuschüsse und Darlehen wurden in der Regel für investive Zwecke bewilligt und deshalb in die Betrachtung einbezogen.

Für den Vergleich der Investitionskraft verwendeten wir den Anteil der Bauinvestitionen und gewährten Darlehen und Zuschüsse an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln des Jahres 2004. Die Bauinvestitionen und gewährten Darlehen und Zuschüsse berechneten wir als Mittelwerte der Jahre 2002 bis 2004, um zufällige Jahresschwankungen auszugleichen. In der nachfolgenden Abbildung 73 ist die Investitionskraft grafisch dargestellt (vergleiche auch Anlage 2.6.2 – 1).

© Steria Mummert Consulting AG

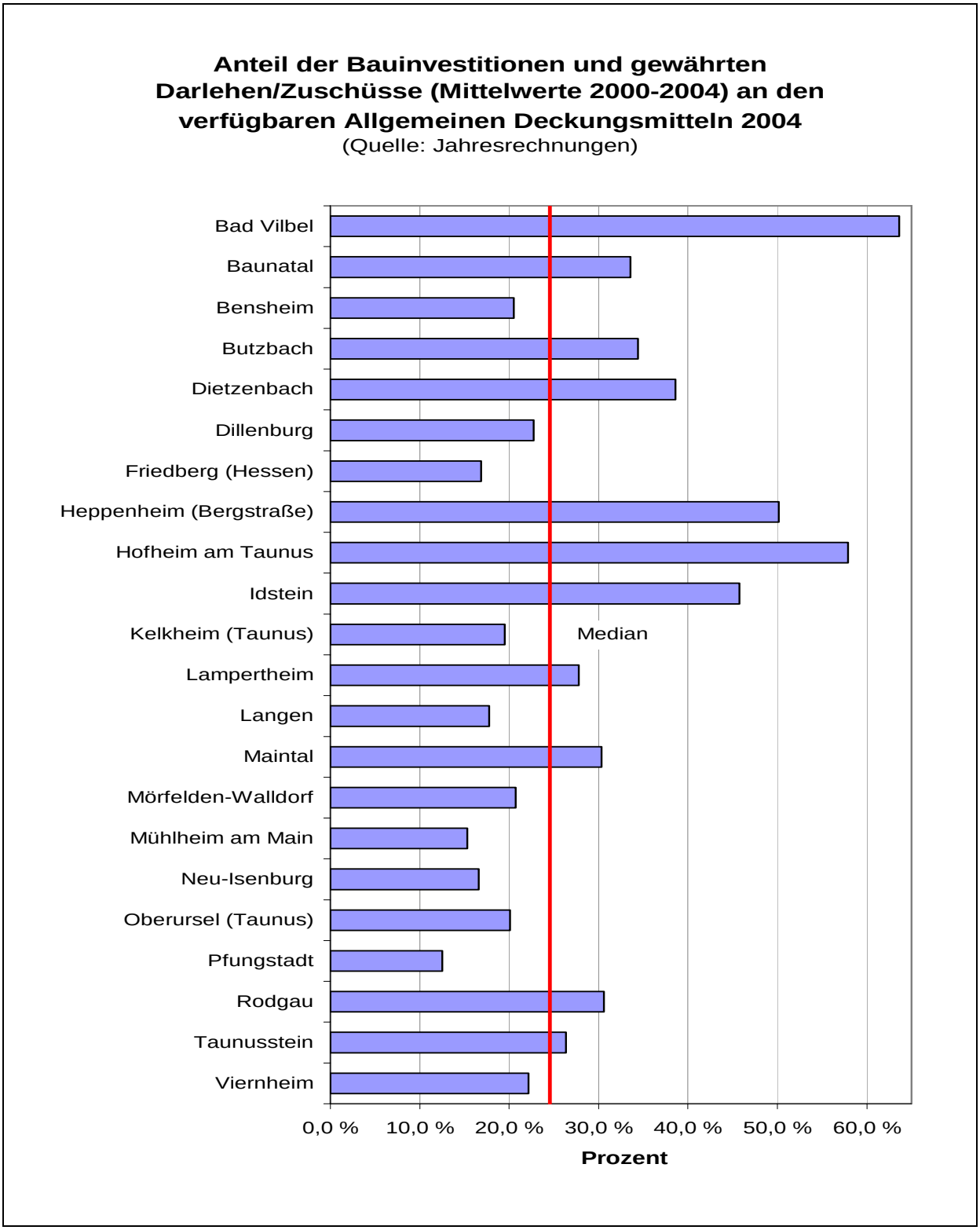


Abbildung 73 Anteil der Bauinvestitionen und gewährte Darlehen/Zuschüsse (Mittelwert 2002 – 2004) an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln 2004

© Steria Mummert Consulting AG

Mehr als 50 Prozent ihrer verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel investierten Bad Vilbel mit 63,6 Prozent, Hofheim am Taunus mit 57,9 Prozent und Heppenheim (Bergstraße) mit 50,1 Prozent. Die geringsten Investitionen wurden in Pfungstadt mit 12,5 Prozent getätigt.

Der Minimalwert der Ausgaben für Bauinvestitionen und gewährte Zuschüsse pro Einwohner belief sich auf 57 Euro pro Jahr (Pfungstadt). Der höchste Wert wurde in Bad Vilbel mit 404 Euro pro Einwohner erreicht (vergleiche Anlage 2.6.2 – 1).

Als weitere Kennzahl ermittelten wir die Refinanzierungsquote. Sie ist definiert als Anteil der erhaltenen öffentlichen Zuschüsse der Stadt an der Summe der Bauinvestitionen und Dritten gewährten Darlehen und Zuschüssen. Der kleinste Wert wurde in Bad Vilbel mit 2,8 Prozent ermittelt. Die vergleichsweise höchste Refinanzierungsquote wurde in Langen mit 62,3 Prozent erreicht. Der Median betrug 18,4 Prozent.

Langen verausgabte 4,7 Millionen Euro für eigene und geförderte Investitionen (Mittelwert der Jahre 2002 bis 2004). Diese Summe lag unter dem Median aller Vergleichsstädte, der 5,2 Millionen Euro betrug.

Der Anteil der Investitionssumme an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln betrug 17,8 Prozent. Dieser Wert lag unter dem Median von 24,5 Prozent.

Die Refinanzierungsquote, die als Anteil der erhaltenen Zuschüsse an den Bauinvestitionen und den gewährten Darlehen / Zuschüsse definiert ist, betrug 62,3 Prozent (vergleiche Anlage 2.6.2 – 1). Dieser Wert war der höchste aller Vergleichsstädte. Der Median betrug 18,4 Prozent. Die hohe Refinanzierungsquote ist darin begründet, dass die Stadt Langen eine Kindertagesstätte baute, bei der sich die Deutsche Flugsicherung GmbH sowie der Kreis Offenbach für fünf Jahre an der Finanzierung einer bestimmten Anzahl von Kindertagesplätzen beteiligten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei Bauinvestitionen

Für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Bauinvestitionen gingen wir den Fragen nach, ob

1) Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei alternativen Ausführungen oder baulichen Lösungen vorgenommen und Folgekostenberechnungen für den Betrieb der Gebäude durchgeführt wurden,

2) bei Energiesparmaßnahmen ein Soll-Ist-Vergleich zu angestrebten und tatsächlichen Verbrauchsreduzierungen angestellt wurde.

Wir prüften, ob jede Stadt jeweils zwei Wirtschaftlichkeits- und zwei Folgekostenberechnungen durchgeführt hatte. Zusammenfassend sind folgende Feststellungen zu treffen:

- Insgesamt konnten 19 Wirtschaftlichkeitsberechnungen und 20 Folgekostenberechnungen vorgelegt werden (entsprechend rund 43 beziehungsweise 45 Prozent, vergleiche nachfolgende Abbildung).

© Steria Mummert Consulting AG

Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen gehörten noch nicht ausreichend zum Standard bei kommunalen Hochbauinvestitionen. Positiv heben sich die Städte Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf und Taunusstein heraus, die jeweils zwei Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen vorweisen konnten.

Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen bei Hochbaumaßnahmen in den Jahren 2002 - 2004		
Stadt	**Wirtschaftlichkeits-berechnungen**	**Folgekosten-berechnungen**
Bad Vilbel	1	1
Baunatal	0	2
Bensheim	2	1
Butzbach	1	1
Dietzenbach	1	1
Dillenburg	0	0
Friedberg (Hessen)	0	2
Heppenheim (Bergstraße)	2	0
Hofheim am Taunus	2	2
Idstein	0	0
Kelkheim (Taunus)	1	1
Lampertheim	1	0
Langen	0	0
Maintal	1	1
Mörfelden-Walldorf	2	2
Mühlheim am Main	1	1
Neu-Isenburg	0	0
Oberursel (Taunus)	1	2
Pfungstadt	0	0
Rodgau	1	1
Taunusstein	2	2
Viernheim	0	0
Insgesamt	**19**	**20**
Quelle: Angaben der Städte		

Abbildung 74: Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen bei Hochbaumaßnahmen in den Jahren 2002 bis 2004

- Ein nachahmenswertes Beispiel wurde in der Stadt Baunatal vorgefunden, die einen Entwurf einer Dienstanweisung über die Durchführung von Investitionen erarbeitet hat. Die Dienstanweisung soll sicherstellen, dass „unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten, durch Vergleich der

© Steria Mummert Consulting AG

Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Stadt wirtschaftlichste Lösung ermittelt wird.“ Die Dienstanweisung soll mit wenigen Ausnahmen für alle Hochbaumaßnahmen oder die Anschaffung von beweglichen Gegenständen des Anlagevermögens mit einem Volumen über 100.000 Euro gelten (Ausnahmen: Maßnahmen des Straßenbaus, der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung). Die Formblätter der Dienstanweisung sind in der Anlage 2.6.2 – 2 wiedergegeben.

- Energiesparprogramme wurden in den Vergleichsstädten schon in den 90er Jahren aufgelegt und waren teilweise schon umgesetzt, so dass im Prüfungszeitraum die Investitionen schon weit gehend abgeschlossen waren.

- Auch in den Jahren 2002 bis 2004 wurden energiesparende Investitionen im Zuge von Sanierungsmaßnahmen der Gebäude vorgenommen. Die Maßnahmen sind aber mittlerweile schon „Stand der Technik“ (zum Beispiel Fassadenisolierung), so dass die zu erwartenden Sparpotenziale im Einzelfall nicht mehr berechnet wurden.

- Es wurden 16 gezielte Energiesparprojekte in den Bereichen Heizung, Elektrizität, Wasser in den Vergleichsstädten geprüft. Davon wurden in sieben Fällen ein Soll-Ist-Vergleich zwischen Planverbrauch und tatsächlichem Verbrauch durchgeführt.

Für Langen wurden folgende Einzelfeststellungen getroffen:

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Folgekostenberechnungen
Bezüglich des Vorliegens von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Folgekostenberechnungen von Bauinvestitionen wurden in Langen zwei Maßnahmen geprüft:

- Kindergarten-Neubau, bei der sich die Deutsche Flugsicherung GmbH sowie der Kreis Offenbach für fünf Jahre an der Finanzierung einer bestimmten Anzahl von Kindertagesplätzen beteiligten

- Baumaßnahme Schulkinderbetreuungshaus (gemeinsam mit dem Kreis Offenbach).

Wirtschaftlichkeits- oder Folgekostenberechnungen wurden bei den geprüften Hochbaumaßnahmen in Langen nicht durchgeführt. Es gab Vorgaben zur Höchstsumme der Baukosten. Der Frage der langfristigen Haushaltsbelastung wird zu wenig Beachtung geschenkt.

Soll-Ist-Vergleich bei Energiesparmaßnahmen
Die Stadt Langen erreichte die vom Ingenieur-Büro berechneten Werte bei einer Baumaßnahme zur Verringerung der Heizkosten im Hallenbad nicht. Der Wärmetauscher der Fernwärme konnte die berechnete Leistung nicht erreichen. Im Frühjahr 2005 wurde die zweite Stufe realisiert, die die Erneuerung des Wärmetauschers vorsah.

© Steria Mummert Consulting AG

2.6.3 Standortsicherung für Unternehmen in der Gemeinde

Die Maßnahmen der Städte zur Standortsicherung für Unternehmen können dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen und die Realsteuerkraft zu stärken. Wir prüften deshalb, welche Aktivitäten zur Bestandspflege und Standortförderung sowie zur Ansiedlung neuer Betriebe durchgeführt wurden. Als quantitativer Maßstab für die Wirtschaftsförderung erhoben wir die Reserveflächen für gewerbliche Nutzungen (vergleiche Anlage 2.6.3 – 1).

Die Ergebnisse beruhen auf Interviews mit den für Wirtschaftsförderung zuständigen Beschäftigten.

In 13 Vergleichsstädten waren die Aufgaben der Wirtschaftsförderung und des Standortmarketings als eine Stabsstelle oder eigenständiger Fachdienst organisiert[97]. In fünf Vergleichsstädten waren die Aufgaben auf zwei Fachdienste oder Ämter verteilt[98]. Beteiligte Stellen waren hierbei die Bereiche Stadtplanung, Liegenschaften, Kultur und Vorzimmer des Bürgermeisters. Drei Vergleichsstädte hatten keine Sachbearbeiterstellen für die Aufgaben Wirtschaftsförderung eingerichtet, sie wurde von den Bürgermeistern beziehungsweise hauptamtlichen Dezernenten selbst wahrgenommen[99].

Ein nachahmenswertes Praxisbeispiel fanden wir in Baunatal vor. Die Wirtschaftsförderung war auf eine Standortsicherungsgesellschaft übertragen, die ein örtliches Bündnis von Wirtschaft, Banken und Kommunen ist. Bürger, die ehemals Leitungspositionen in der Privatwirtschaft ausübten, waren als ehrenamtliche Berater tätig. Die Verbindung zur Stadtverwaltung wurde durch die Übernahme der Geschäftsführung durch einen Fachbereichsleiter sichergestellt. Die Vorbildfunktion sehen wir in folgenden Punkten:

- Einbindung von sachkundigen Bürgern in das Netzwerk der kommunalen Selbstverwaltung,
- Nutzung des Engagements der Bürger als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung,
- Hohe Akzeptanz bei den Firmen durch den Einsatz von erfahrenen ehemalige Führungskräfte der Privatwirtschaft,
- Interkommunale Zusammenarbeit mit der Gemeinde Schauenburg.

Eine ähnliche Konstruktion existierte in Kelkheim (Taunus), wo engagierte Bürger einen „Verein zur Förderung von Existenzgründungen“ gründeten. Die Mitglieder waren überwiegend noch selbst berufstätig und berieten die Existenzgründer kostenlos.

Die Strategien der Wirtschaftsförderung waren in allen Städten ähnlich. Die Prüfung ergab folgende Erfolgsfaktoren:

---

[97] Bensheim, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Idstein, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Langen, Maintal, Neu-Isenburg, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Rodgau, Taunusstein.

[98] Butzbach, Dillenburg, Friedberg (Hessen), Mörfelden-Walldorf, Mühlheim am Main.

[99] Bad Vilbel, Heppenheim (Bergstraße), Viernheim.

© Steria Mummert Consulting AG

- Betreuungs-, Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion für die Belange der ortsansässigen Betriebe.

- Attraktivitätssteigerung des Standorts durch Maßnahmen des Stadt-Marketings insbesondere zur Erhaltung der Einzelhandelsfunktion der Innenstädte.

- Ausbau regionaler Netzwerke und überregionaler Zusammenarbeit bei der Vermarktung der Gewerbeflächen.

Die Flächenreserven der Vergleichsstädte stellt Abbildung 75 dar. Der Median bei den erschlossenen Gewerbeflächen betrug 6,7 Hektar und bei den nicht erschlossenen Gewerbeflächen 11,3 Hektar. In den meisten Vergleichsstädten waren Flächenreserven für gewerbliche Ansiedlungen vorhanden. Häufig waren die Flächen als Erweiterungsgebiete schon vorhandener Gewerbegebiete ausgewiesen.

Die größten erschlossenen Reserveflächen waren in Baunatal (Automobilzulieferungsfirmen), Butzbach (Konversionsgrundstück) und in Dietzenbach (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) vorhanden.

Die geringsten Flächenreserven wurden in Friedberg (Hessen) vorgehalten. Mühlheim am Main verfügte ausschließlich über nicht erschlossene Flächen. In Neu-Isenburg befanden sich die Gewerbeflächen überwiegend im Eigentum privater Investoren.

Die Vermarktung der Gewerbeflächen erfolgte über mehrere Vertriebswege. Neben der Eigenvermarktung mit Exposes und Darstellung im Internet wurden auch die Dienste der regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen bei den Landkreisen und Planungsverbänden oder regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften genutzt.

© Steria Mummert Consulting AG

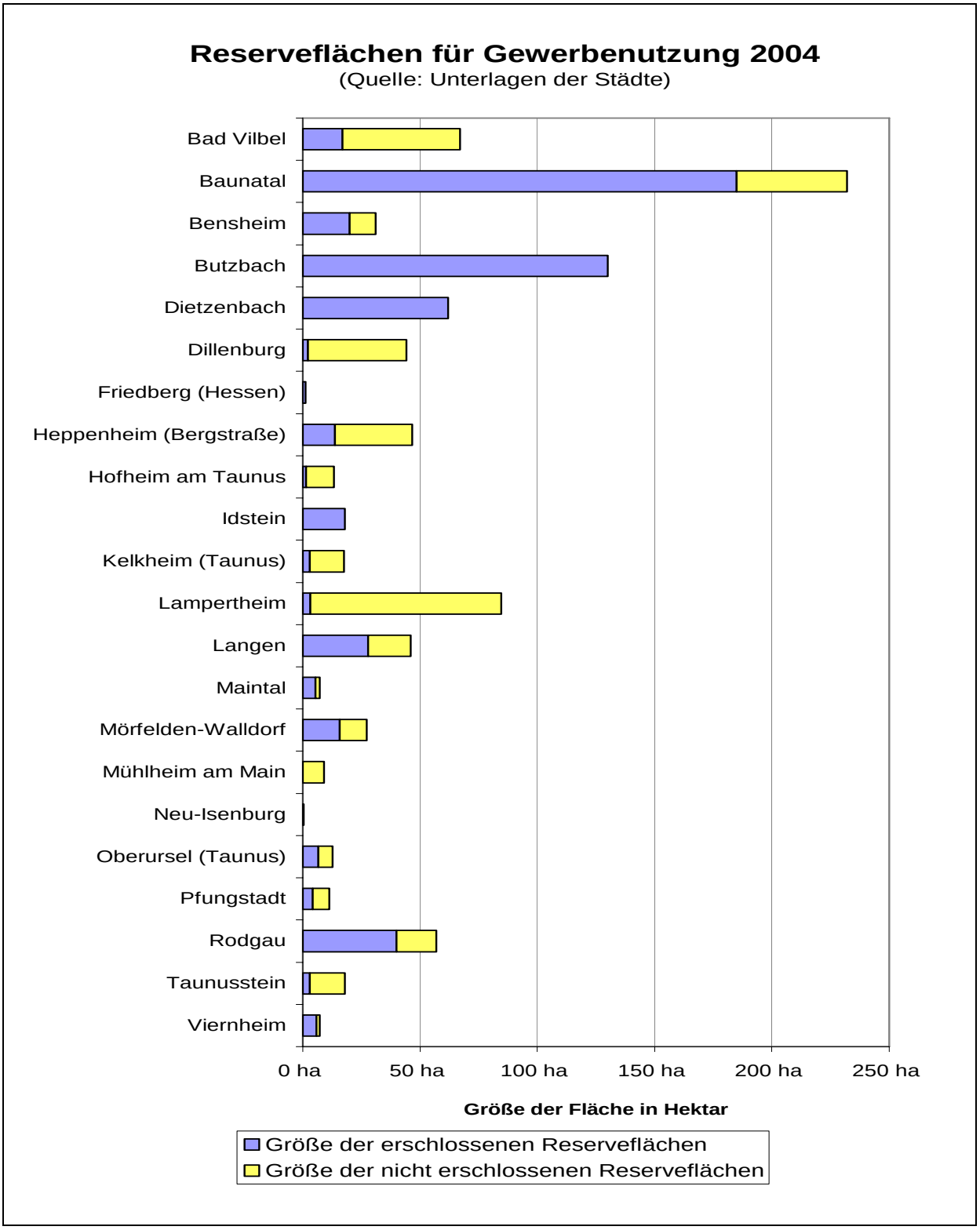


Abbildung 75 Reserveflächen für Gewerbenutzung 2004

© Steria Mummert Consulting AG

In der Stadt Langen wurden die Aufgaben der Wirtschaftsförderung von drei Stellen wahrgenommen.

Die lokale Wirtschaft war in einem Gewerbeverein und einem Einzelhandelsverein organisiert. Weiterhin gab es eine Vereinigung, die die Langener Gewerbemesse organisierte.

Als Beratungs- und Informationsangebote wurden

- Unterstützung bei der Standortberatung angeboten,
- regelmäßige „Wissensfrühstücke“ organisiert,
- Kurzreferate und Themenschwerpunkte im Rahmen der Treffen des Gewerbevereins organisiert (zum Beispiel zum Thema Unternehmensnachfolge),
- den Unternehmen Ausbildungsmöglichkeiten durch eine städtische Gesellschaft angeboten (Pittler Berufsausbildung),
- Existenzgründungsberatung in Kooperation mit dem Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft (RKW), der Industrie- und Handelskammer und der Fachhochschule Frankfurt am Main durchgeführt,
- die Vermittlung von „Business Angels“ organisiert,
- Teilnahme an Messen angeboten.

Die Stadt Langen verfügt über 27,8 Hektar erschlossene und 18,2 Hektar noch nicht erschlossene Gewerbeflächen (vergleiche Abbildung 75).

Die Vermarktung erfolgte lokal und regional. Die eigene Homepage im Internet, der Kreis Offenbach und die Deutsch-Asiatische Gesellschaft wurden als Vertriebsschienen genutzt.

In den Jahren 2002 bis 2004 wurden 34 Betriebe mit 3.579 Beschäftigten unterstützt (vergleiche Anlage 2.6.3 – 1).

© Steria Mummert Consulting AG

2.6.4 Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen

Im Prüffeld Nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen prüften wir, mit welchen Informationsmaßnahmen und direkt wirksamen Aktivitäten in der Stadt bereits ein Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung geleistet wurde.

Den Umfang der Informationsmaßnahmen und Aktivitäten bewerteten wir anhand eines Kriterienrasters mit zehn Wirkungskategorien. Diese sind an die Unterteilung des Umweltbundesamtes zur Bewertung von Ökobilanzen angelehnt[100]. In den Wirkungskategorien unterschieden wir zwei Handlungstypen. Die folgende Abbildung verdeutlicht das Bewertungsraster und die verwendeten Kriterien:

Kriterienraster für die Bewertung der Nachhaltigkeit im Umgang mit natürlichen Ressourcen			
Wirkungskategorien		**Handlungstypen**	
1	Treibhauseffekt	1	Informationsmaßnahmen
2	Abbau des stratosphärischen Ozons	2	Direkt wirksames Handeln
3	Photochemische Oxidantienbildung (Sommersmog)		
4	Eutrophierung		
5	Versauerung		
6	Beanspruchung fossiler Ressourcen		
7	Naturraumbeanspruchung		
8	Direkte Gesundheitsschädigung (Stoffe und Lärm)		
9	Direkte Schädigung von Ökosystemen		
10	Agenda 21		
Quelle: Steria Mummert Consulting AG			

Abbildung 76 Kriterienraster für die Bewertung der Nachhaltigkeit im Umgang mit natürlichen Ressourcen

Die zehn Wirkungskategorien mit den jeweils zwei Handlungsstufen bilden die zwanzig Bewertungselemente für die Quantität, mit denen wir die Umsetzung in den Städten einschätzten. Dazu wurde für jedes der 20 Bewertungselemente jeweils ein Punkt vergeben, wenn mindestens eine Maßnahme im jeweiligen Bewertungselement realisiert wurde[101].

[100] Vergleiche Umweltbundesamt (UBA), August 2000, „UBA-Methode – Handreichung Bewertung in Ökobilanzen“.

[101] Beispiel zur Berechnung eines Bewertungselementes: Wirkungskategorie: Eutrophierung (Überdüngung von Gewässern und Böden), Handlungsstufe: Informationsmaßnahme. Wenn zu diesem Bewertungselement eine Maßnahme in der Stadt festgestellt werden konnte, wurde ein Punkt vergeben. Dies konnte beispielsweise die Maßnahme sein: Halbjährliche Informationsveranstaltung gemeinsam mit dem örtlichen Bauernverband.

© Steria Mummert Consulting AG

Die geprüften Angaben der Städte zu den 20 Bewertungselementen sind der Anlage 2.6.4 - 1 zu entnehmen.

Alle Städte verfügten über ein breites Spektrum an Informationsmaßnahmen und direkt wirksamen Maßnahmen.

Die Stadt Langen wies 19 von 20 erreichbaren Bewertungselementen auf. Nachahmenswert sind für die übrigen Städte unter anderem das komplette und breite Informationsangebot und die vielfältigen Informationsmaßnahmen die alle Wirkungskategorien jeweils mit mehreren konkreten Beratungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen abdecken.

Bei den direkt wirksamen Aktivitäten der Stadt Langen sind unter anderem die energetische Sanierung des Rathauses, das Effizienz steigernde Energiemanagement der städtischen Liegenschaften, die Radwegeplanung, die Busbeschleunigung sowie eine gesplittete Abwassergebühr als Anreiz für die Flächenentsiegelung als nachahmenswerte Beispiele zu nennen.

© Steria Mummert Consulting AG

2.7 Haushaltskonsolidierung

Die für die Städte möglichen Beiträge zur Haushaltskonsolidierung ermitteln sich aus den Sparpotenzialen, die aus den vergleichenden Bewertungen ermittelt wurden. Sie setzen sich zusammen aus:

- Einnahmeverbesserungen aus der Erhöhung von Hebesätzen für die Grundsteuer B oder die Gewerbesteuer,
- Prozessoptimierungen und einer daraus resultierenden Verringerung des Personaleinsatzes,
- Reduzierungen der Ausgaben durch Anpassungen von Leistungen, die für die Bürger bereitgestellt werden.

Zur Ermittlung der Sparpotenziale aus einer Verringerung des Personaleinsatzes bewerteten wir die berechneten Stelleneinsparungen mit einem Personalkostendurchschnittsatz. Diese weichen im Einzelfall entsprechend den konkreten Stellenbesetzungen von den tatsächlichen Ausgaben ab.

Für alle Städte ermittelten wir in Summe ein Sparpotenzial von 58,9 Millionen Euro (vergleiche Anlage 2.7.1 - 1).

© Steria Mummert Consulting AG

Die Stadt Langen wies in den Jahren 2000 bis 2004 ausgeglichene Haushalte auf. Die Finanzplanung bis 2008 prognostiziert jedoch Haushaltsdefizite. Aus der Prüfung ergaben sich Handlungsbereiche für Haushaltskonsolidierung vor allem bei der

- Einnahmen aus der Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B,
- der Prozessoptimierung in der Verwaltung und
- der Anpassung der Förderungen für Kultur-, Sport-, Jugend- und Senioren an die Einnahmesituation.

Insgesamt konnten aus dem Vergleich Sparpotenziale in Höhe von 2,3 Millionen Euro ermittelt werden (vergleiche Anlage 2.7.1 - 1):

Hebesatzerhöhung	362.379 €
Sparpotenzial	
Gemeindeorgane	0 €
Personenstandswesen	61.500 €
Bürgerbüro	0 €
Ordnungsamt	147.665 €
Verkehrsüberwachung	114.081 €
Stadtplanung	180.366 €
Hochbau	0 €
Tiefbau	0 €
Kultur-, Sport-, Jugend- und Seniorenförderung	1.430.737 €
Summe Spar- und Einnahmepotenzial	2.296.728 €

© Steria Mummert Consulting AG

2.8 Nachschau

Die Ergebnisse früherer Vergleichender Prüfungen wurden im Wege einer Nachschau betrachtet. Wir stellten fest, ob und wie sich die Städte mit den wesentlichen Ergebnissen der Prüfungen auseinandergesetzt hatten und welche Folgerungen sie daraus zogen.

43. Vergleichende Prüfung "Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer"

Die mit der Prüfung angeregten Prozessverbesserungen wurden in allen relevanten Elementen umgesetzt:

- Erfassung und statistische Auswertung der Rechtsbehelfe,
- klarere Regelung der Zuständigkeiten für Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse,
- Überprüfung der Betragsgrenze (25.565 Euro, 50.000 TDM zum Zeitpunkt der Prüfung) in der Dienstanweisung zu Stundung, Erlass und Niederschlagung,
- Überarbeitung der Regelung zur Vermeidung von Zahlungsverjährungen,
- regelmäßige Kontrolle der Arbeitsergebnisse der Steuerabteilung durch Stichproben (durch die Referatsleitung) und ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip durch eine festgelegte Kraft,
- Erhöhung der Abbucherquote über Werbeaktionen und damit Optimierung der Zahlungen,
- Überwachung der Mahnsperren durch eine Überwachungsliste mit den Terminen der Zahlungsverjährung.

60. Vergleichende Prüfung " Neue Steuerungsmodelle"

Die mit der Prüfung angeregten Veränderungen wurden in der Stadt Langen intensiv beraten und daraus Aktivitäten abgeleitet, die eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodells sichern.

- Die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung erfolgte durch die Installation eines neuen Programms, mit dem auch eine deutliche Erweiterung der Funktionalität einherging (zum Beispiel die Erfassung der Kosten nach fixen und variablen Anteilen).
- Die Stadt Langen setzte im Zeitraum der Prüfung die Entwicklung von Verrechnungssystematiken um, mit denen die "Internen Produkte" künftig auf „Externe Produkte“ verrechnet werden konnten, wodurch de facto die Zahl der Produkte verringert wurde. Dabei wurde an der Optimierung der internen Verrechnungen (möglichst zu Fixpreisen) und dem Verzicht auf Umlagen gearbeitet. Eine neuerliche Zeiterfassung war vorgesehen, sobald die Tarifveränderungen umgesetzt seien.

© Steria Mummert Consulting AG

- Ein politisch-fachliches Zielsystem wurde grundsätzlich bereits diskutiert, die Einführung noch nicht entschieden. An der Zahl der Produkte wurde festgehalten, um die Quantifizierbarkeit der Produkte zu gewährleisten. Zugleich wurde an klareren Formulierungen der Produktziele gearbeitet, damit auch das Leitbild weiter operationalisiert und mit einem Qualitätsmanagement verknüpft werden konnte.

- Der Produktbericht wurde vor allem auf die Darstellung von Abweichungen konzentriert. Damit wurde zugleich unterstützt, dass der Controller stärker als Informationsvermittler wirkte. Zur Qualitätssicherung des Gesamtprozesses wurde eine weitere Mitarbeiterin in die IT-Verfahren eingearbeitet.

- Die Zuordnung der Budgetverantwortung wurde überprüft.

Hamburg, den 11.10. 2006

Steria Mummert Consulting AG

Philipp Häfner

Partner Senior Manager
Public Services

Peter Hempel

Senior Manager
Public Services

© Steria Mummert Consulting AG