

<b>Kenntnisnahme</b>	Vorlagen-Nr.: <b>VO/5884/2017</b>
	Status: öffentlich
	Datum: 23.10.2017

Dezernat:	I
Fachdienst:	10 - Personal-, Organisations- u. Beteiligungsmanagement
Sachbearbeiter/in:	Dr. Thomas Spies

Beratungsfolge:
-----------------

Gremium	Zuständigkeit	Sitzung ist
Magistrat	Kenntnisnahme	Nichtöffentlich
Haupt- und Finanzausschuss	Kenntnisnahme	Öffentlich
Stadtverordnetenversammlung	Kenntnisnahme	Öffentlich

#### 194. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte"

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten,

von dem Schlussbericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes –  
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – über die 194. Vergleichende  
Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“

Kenntnis zu nehmen.

#### **Begründung:**

Mit der 194. Vergleichenden Prüfung hat der Landesrechnungshof die Haushalte bzw. die Jahresabschlüsse der Universitätsstadt Marburg für die Jahre 2011 bis 2015 zur Feststellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie zur Prüfung der Haushaltslage vorgenommen. Dabei wurden vom Landesrechnungshof nicht nur die Kernhaushalte analysiert, sondern auch die finanzielle Lage der ausgegliederten Einheiten vertieft untersucht, um zu einer Gesamteinschätzung der Situation der Haushaltslage der Sonderstatusstädte zu kommen. Grundlage dafür waren die Ergebnisrechnungen der Jahre 2011 bis 2015. In Ermangelung eines einheitlichen Produktplanes für die hessischen Kommunen ist allerdings die Vergleichbarkeit der Sonderstatusstädte aus den unmittelbaren Haushaltszahlen bzw. Ergebnisrechnungen nicht möglich. Das Prüfungsunternehmen hat daher im Auftrag der Landesregierung Produktzusammenfassungen erstellt und zum Teil in nicht unerheblichem Umfang für die Prüfung Umbuchungen vorgenommen. Dadurch wurde die gewünschte Vergleichbarkeit erreicht, allerdings sind die Werte nicht ohne komplexe Rechenoperationen unmittelbar auf die Haushaltszahlen anwendbar.

Der Bericht bezieht sich auf die Haushaltsjahre 2011 bis 2015, endet also de facto mit der Kommunalwahl. Insgesamt wird die Haushaltslage der Universitätsstadt Marburg als stabil bezeichnet. Insgesamt kommt der Landesrechnungshof für die Universitätsstadt Marburg für das Jahr 2015 zu einem Ergebnisverbesserungspotenzial von 47,2 Mio. €. Diese Einschätzung

wird durch den Magistrat der Universitätsstadt Marburg nicht geteilt, da die Kalkulation zum Teil auf den sehr hohen Gewerbesteuererinnahmen aus dem Jahr 2015 beruht. Im Folgenden sollen einige Bereiche des Prüfberichts im Einzelnen dargestellt werden:

## 1. Kindertagesbetreuung

Im Bereich der Kindertagesbetreuung kommt der Landesrechnungshof auf ein Einsparpotenzial bzw. Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,6 Mio. €. Der Landesrechnungshof stellt fest, dass Marburg die höchste Fachkraftquote im Kindertagesstättenbereich im Vergleich aller Sonderstatusstädte hat mit 2,45 Stellen pro Gruppe (Minimum 2,09 Stellen pro Gruppe). Dabei unterscheiden sich die städtischen (2,93 Fachkräfte pro Gruppe) und die Einrichtungen Freier Träger (2,26 Fachkräfte pro Gruppe) erheblich. Der Landesrechnungshof kommt für 2015 zu dem Ergebnis, dass die eigenen Einrichtungen der Universitätsstadt Marburg gemessen am Marburger Standard nur zu 88 % ausgelastet waren, während es die Einrichtungen Freier Träger zu 100 % waren. Rechnet man dagegen auf einen Personalschlüssel entsprechend dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches + 10 % Puffer = 2,21 Fachkräfte pro Gruppe, so kommt der Landesrechnungshof zu einem Überhang von 31 Stellen in den städtischen und 5 Stellen in den Einrichtungen Freier Träger. Die unzureichende Auslastung entspräche einem maximal verfügbaren Potenzial von 580 freien Plätzen. Der Landesrechnungshof errechnet daraus ein Konsolidierungspotenzial von 1,78 Mio. € jährlich.

Diese Einschätzung wird nicht geteilt. Bei dem deutlich höheren Personalschlüssel als gesetzlich vorgegeben und deutlich höheren Personalschlüssel als in vergleichbaren Kommunen handelt es sich um einen Qualitätsanspruch der Universitätsstadt Marburg. Durch eine deutlich höhere Fachkraftquote wird dem Bildungsanspruch von Kindertageseinrichtungen angemessen Rechnung getragen und damit ein wesentlicher Beitrag zur Chancengleichheit geleistet. Allerdings zeigt der Bericht, dass die sozial besonders belasteten Stadtteile einen aufgrund hoher Auslastung der Einrichtungen einen eher geringeren Personalschlüssel haben, während die höchsten Werte sich in unausgelasteten Einrichtungen der Außenstadtteile finden.

In Bezug auf die Abdeckung mit Kinderbetreuung für Kinder unter 3 Jahren hat die Universitätsstadt Marburg mit einer 67 %-igen Abdeckungsquote den mit Abstand höchsten Wert. Die geringste Abdeckung beträgt 25 %.

Die Gutachter stellen darüber hinaus fest, dass der Zuschussbedarf pro Kinderäquivalent in der Universitätsstadt Marburg durchschnittlich 5.209 € beträgt. Darin unterscheiden sich Freie Träger (4.269 € pro Jahr und Kindäquivalent) und die eigenen Einrichtungen (7.107 € pro Jahr und Kindäquivalent). Insbesondere die U3-Betreuung ist mit 9.488 € pro Kindäquivalent und Jahr mit hohen Kosten verbunden.

Darüber hinaus empfiehlt der Landesrechnungshof zur Haushaltskonsolidierung eine Anpassung der Gebühren an eine Drittelregelung. Danach wären von den Eltern 33 % der Kosten zu tragen. Daraus ergäbe sich eine Einnahmeverbesserung von 1,6 Mio. €. Diese Einschätzung erscheint uns allerdings überholt: Der Magistrat plant, für den Fall, dass die von der Landesregierung angekündigte Kindergartengebührenbefreiung über den KFA so eintritt wie angekündigt, die Gebühren für Kindergärten, Krippen und Kindertagesbetreuung vollständig auf Null zu setzen. Es verblieben lediglich die Essenskosten.

## 2. Schulträgerschaft

Bei der Schulträgerschaft verwendet die Stadt Marburg nach den Berechnungsmethoden des Gutachters insgesamt 14,5 Mio. € in 2015 auf. Damit

bewegen sich die Kosten insgesamt pro Einwohner im Durchschnitt, allerdings sind die Aufwendungen je Schüler mit 1.265 € pro Jahr deutlich überdurchschnittlich. Der Anteil der Verwaltungskräfte im Schulbereich ist unterdurchschnittlich, dafür sind die Flächen pro Schüler deutlich höher. Insbesondere einzelne, mit großzügigen Gebäudeflächen ausgestattete Schule verschieben hier den Durchschnitt. Aufgrund der politischen Entscheidung, die Reinigung der Schulen mit eigenen Kräften durchzuführen, liegen die Reinigungskosten spürbar über dem Durchschnitt, dagegen hat die Universitätsstadt Marburg außerordentlich geringe Energiekosten im Schulbereich.

38 % der Schülerinnen und Schüler an den Schulen der Universitätsstadt Marburg sind Gastschüler. In absoluten Zahlen sind das 4.367 von 11.478 Schülern. Verteilt man die Aufwendungen für den Betrieb der einzelnen Schulen differenziert nach Schulform auf städtische Schüler und Gastschüler, so käme man auf einen Anteil der Gastschüler an den Schulbetriebskosten von 3.827.000 €. Tatsächlich betragen die Gastschulbeiträge aber nur 2.172.000 €. Es ergibt sich eine Unterdeckung der Kosten für Schülerinnen und Schüler, für deren Beschulung die Zuständigkeit im Bereich anderer Schulträger liegt, von 1,66 Mio. € in 2015. Davon betroffen sind insbesondere die Beruflichen Schulen, aber auch Gymnasien und Haupt- und Realschulen.

### 3. Maßnahmen der Jugendhilfe

Mit einem Aufwand von 230 € pro Einwohner nimmt die Universitätsstadt Marburg in dem Aufwand für Maßnahmen der Jugendhilfe einen absoluten Spitzenplatz ein. Die Aufwendungen für Jugendhilfe sind in den Jahren 2011 bis 2015 um 3,4 Mio. € gestiegen, das ist mit großem Abstand der größte Anstieg im Vergleich zu den anderen Sonderstatusstädten. Dabei liegt die Universitätsstadt Marburg insbesondere mit den Aufwendungen für die Erziehungshilfen, für die Jugendarbeit, für die Jugendförderung und im Rahmen freiwilliger Zuschüsse teilweise um ein Mehrfaches über den Aufwendungen der vergleichbaren Kommunen.

### 4. Sport, Kultur, Volkshochschule, Wirtschaft, Tourismus, Regionalentwicklung, Wissenschaft

In der Unterstützung des Sports liegt die Universitätsstadt Marburg mit Aufwendungen von 43 € pro Einwohner deutlich über dem Median von 38 € pro Einwohner und Jahr. Auch die Förderung der Volkshochschule ist mit 20 € pro Einwohner und Jahr (Median: 12 €) deutlich überdurchschnittlich.

Im Rahmen der Kulturförderung liegt in der Universitätsstadt Marburg die Förderung der Theater mit 23 € pro Jahr deutlich über dem Median von 12 € pro Jahr und Einwohner. Dagegen liegt Marburg bei den Aufwendungen für Museen, Wissenschaft, Heimat und Kultur mit 18 € pro Einwohner und Jahr deutlich unter dem Median von 28 € pro Einwohner und Jahr. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Universitätsstadt Marburg kein eigenes Museum unterhält und durch die im Jahr 2015 laufende Sanierung des Erwin-Piscator-Hauses fast keine aus dessen Betrieb anzurechnenden Kosten vorhanden waren. Dies wird sich rechnerisch deutlich verändern, sobald die Sanierung des Erwin-Piscator-Hauses in die Abschreibung eintritt.

Auch bei der Förderung der Feuerwehr, im Bereich Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung bewegt sich die Universitätsstadt Marburg im Median oder dicht daran.

### 5. Förderung des Verkehrs

Auffällig im Vergleich zu den anderen Sonderstatusstädten ist im Bereich des Verkehrs insbesondere die hohe Förderung des Personennahverkehrs. Bezogen auf den

Vergleich der Sonderstatusstädte nimmt Marburg mit 55 € pro Einwohner und Jahr je einen Spitzenplatz ein. Ebenfalls auffällig ist die Spitzenposition in der Finanzierung der Straßen inkl. Straßenbeleuchtung und –reinigung mit 131 € pro Einwohner und Jahr.

Auch in der Förderung der sozialen Leistungen nimmt die Universitätsstadt Marburg mit einem Aufwand von 90 € pro Einwohner im Jahr 2015 mit großem Aufwand die Spitzenposition ein. Insgesamt beträgt der Aufwand für soziale Leistungen je Einwohner das Dreifache des Medians der Sonderstatusstädte. Hier schlagen insbesondere Leistungen der sozialen Verwaltung, zu der auch das Engagement in der Flüchtlingsfrage sowie Einrichtungen wie das Beratungszentrum mit integriertem Pflegestützpunkt für Senioren BIP in besonderer Weise zu Buche. Auf im Bereich der Zuschüsse für Seniorenwohlfahrtspflege nimmt die Universitätsstadt Marburg eine Spitzenposition ein. Dabei spielen nicht nur Maßnahmen zur Förderung von Senioren, zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung und insbesondere zur Armut- und Obdachlosigkeitsbekämpfung einen zentralen Platz ein. Auch der Marburger Stadtpass schlägt hier erheblich zu Buche.

## 6. Allgemeine Verwaltung

Im Bezug auf die Allgemeine Verwaltung liegt die Universitätsstadt Marburg mit den Gesamtausgaben nach der Berechnung des Gutachters mit einem Aufwand von 258 € in 2015 pro Einwohner knapp unter dem Median von 263 € pro Einwohner in 2015. Dabei rechnet uns der Landesrechnungshof einen Personalbestand von 29 Stellen über dem Median vor (31 Vollzeitäquivalente auf 10.000 Einwohner im Vergleich zum Median 27 Vollzeitäquivalente auf 10.000 Einwohner). Allerdings liegen die Personalkosten in 2015 nur geringfügig über dem Median und kompensieren das durch geringere Sachaufwendungen. Auffällig ist, dass die Aufwendungen für die Ausländerbehörde in 2015 sich zwar im Median bewegen, allerdings deutlich hinter denen vergleichbarer Städte wie Gießen zurückfallen (Marburg: 6 € pro Einwohner in 2015, Gießen: 10 € pro Einwohner in 2015). Hier wird bei den Umsetzungen empfindlicher Nachholbedarf deutlich.

Insgesamt kommt der Rechnungshof zu einem Einsparpotenzial der Allgemeinen Verwaltung von 1,6 Mio. €. Mit dem Haushalt 2017 hat insbesondere die Verwaltung im Bereich der Sach- und Dienstleistungen bereits erhebliche Schritte in Bezug auf dieses Konsolidierungspotenzial unternommen. Dazu trägt auch die Organisationsverbesserung durch die Umstrukturierungen in der Organisationsstruktur der Universitätsstadt Marburg zum 01.10.2017 bei. Entscheidend aber wird sein, dass es im Rahmen der Organisationsanpassung an die erforderlichen zur Digitalisierung der Verwaltung zu einer entsprechenden Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Strukturverbesserung und Digitalisierung kommt.

## 7. Einnahmeverbesserungspotenziale lt. Abschlussbericht

Die Gutachter sowie der Landesrechnungshof haben in ihrem Abschlussbericht zur 194. Vergleichenden Prüfung neben Potenzialen der Ergebnisverbesserung durch Konsolidierung auch Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung durch Einnahmeveränderungen aufgezeigt. In Bezug auf die städtischen Gebühren sehen die Prüfer ein Verbesserungspotenzial von 1,9 Mio. €. Diese wurden allerdings bereits im Jahr 2016 mit Wirksamkeit zum 01.01.2017 zu einem großen Teil umgesetzt. Erforderlich ist noch die bereits 2016 eingeleitete, aber wegen des bislang fehlenden Gutachtens noch nicht eingebrachte Anpassung der Friedhofsgebühren. Insgesamt muss aber festgestellt werden, dass für die Universitätsstadt Marburg nur ein ausgeglichener Gebührenhaushalt anzustreben ist, die Belastung der Bürgerinnen und Bürger sich allerdings in einem zumutbaren Rahmen halten muss.

Dies zeigt sich auch in der Bewertung aus Sicht der Modellfamilie des Landesrechnungshofs: Danach findet sich unter dem Gesichtspunkt der Gebührenbelastung in Marburg eine geringe bis mittlere Gebührenbelastung. Auch wenn die Kindergartengebühren in Marburg als zu gering moniert werden, spielen diese dabei eine erhebliche Rolle. Mit der geplanten Abschaffung der Kindergartengebühren erwarten wir daher eine weitere deutliche Entlastung der Familien.

Steuererhöhung: Der Landesrechnungshof hat in seinem Abschlussbericht ein Verbesserungspotenzial von 36 Mio. € auf der Basis des Jahres 2016 berechnet. Dabei geht er als Vergleichsparameter von den Höchstwerten in der Erhebung der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer aus.

Aus Sicht der Stadt Marburg ist diese Zahl nur im Blickwinkel des Jahres 2015 nachvollziehbar und für die weitere Debatte zu hoch gegriffen: Sie geht für die Berechnung von den Gewerbesteuereinnahmen des Jahres 2015 aus und poliert diese für den Fall einer Anpassung des Gewerbesteuerhebesatzes auf 430 Punkte. Dabei ist festzuhalten, dass die Gewerbesteuereinnahmen im Jahre 2015 durch eine einmalige Sonderzahlung von 45 Mio. € etwa 50 % über dem Normalwert liegen. Bereits hier greift das Ergebnis daher viel zu hoch selbst mit einer Gewerbesteuererhöhung auf 430 Punkte wären nur etwa 2/3 der anvisierten Erhöhung erreichbar.

Darüber hinaus wurden zum 01.01.2016 (also nach dem untersuchten Zeitraum) bereits die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B erhöht. Dazu kam es zu einer Einnahmeverbesserung von rd. 10 Mio. €. Daher ist davon auszugehen, dass, würden die in der Berechnung des Landesrechnungshofs zugrunde gesetzten Hebesätze von 430 Punkten für die Gewerbesteuer und 800 Punkte für die Grundsteuer B (letzteres wäre eine Verdoppelung) ein Einnahmeverbesserungspotenzial von ca. 15 Mio. € pro Jahr. Der Landesrechnungshof betont an dieser Stelle, dass es sich bei diesen Maßnahmen um die Ultimario handeln sollte. Er bestätigt damit die Strategie der Universitätsstadt Marburg, zur gegenwärtigen Zeit und insbesondere angesichts der inzwischen eingetretenen weiteren Verbesserung der Gewerbesteuereinnahmen auf das Ausreizen maximaler Steuerhöhen zu verzichten. Durch angemessen hohe Steuersätze bleibt angesichts der hohen Volatilität der Gewerbesteuer ein Puffer, der als Sicherheitsreserve für den Fall erheblicher und dauerhafter Gewerbesteuereintrübe verbleiben sollte. Mit der erheblichen, aber doch maßvollen Erhöhung von Grundsteuer B und Gewerbesteuer zum 01.01.2016 werden insgesamt die Möglichkeiten zur Finanzierung der Stadt angemessen optimiert, ohne zukünftige Verbesserungschancen durch Investitionen bei den großen Gewerbesteuerzahlern zu gefährden.

## 8. Verschuldung

Bei der Verschuldung ist es sinnvoll, nicht nur die Verschuldung des Kernhaushaltes, sondern die Verschuldung des Kernhaushaltes und der städtischen Gesellschaften als Einheit zu betrachten. Dies ist auch zukünftig im Rahmen des Gesamtabchlusses erforderlich. Hier liegt die Universitätsstadt Marburg mit rd. 400 Mio. € Verschuldung statt plus städtische Gesellschaften etwa 10 % unter dem Median der Sonderstatusstädte und gut im Mittelfeld. Dieser Stand sollte insgesamt erhalten werden, um das Risiko gegebenenfalls steigender Zinsen auch weiterhin unter Kontrolle zu behalten.

## Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die Prüfung der Sonderstatusstädte auf die Jahre 2011 bis 2015 bezieht. Damit ist zugleich die Ausgangslage für die aktuelle Legislaturperiode festgestellt worden, da diese nur wenige Wochen nach dem Ende des Prüfungszeitraums beginnt. Die Prüfung des Landesrechnungshofes hat einige interessante Ergebnisse zutage gefördert, die in der zukünftigen Gestaltung und Steuerung in der Universitätsstadt Marburg angemessen berücksichtigt werden sollten. Dabei bleibt zu beachten, dass einiger Mehraufwand, der vom Rechnungshof als Konsolidierungspotenzial beschrieben wurde, das Ergebnis ausdrücklicher, gewollter politischer Setzungen ist. Die Empfehlung, im Bereich der freiwilligen Leistungen insbesondere im sozialen Bereich Kürzungen vorzunehmen, muss angesichts des großen Erfolges der sozialen Einrichtungen in Bezug auf das soziale Klima in der Universitätsstadt Marburg zurückgewiesen werden. Konsolidierungspotenziale in der Allgemeinen Verwaltung werden bereits behoben und müssen im Rahmen schrittweiser vorsichtiger Organisationsverbesserungen weiter behoben werden. Bemerkenswert ist, dass die Universitätsstadt Marburg nicht nur deutlich überdurchschnittlich die Schulträgeraufgaben wahrnimmt, sondern auch einen Verlust von 1,65 Mio. € durch die Unterdeckung der Gastschulbeiträge erfährt. Hier ist eine freiwillige Anpassung der verantwortlichen Schulträger und/oder eine gesetzliche Anpassung durch das Land erforderlich.

Der Landesrechnungshof kommt zu dem Ergebnis, dass in der Universitätsstadt Marburg gegenüber dem Median der Sonderstatusstädte in einigen Bereichen erhebliche Mehrbelastungen vorliegen. So in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ohne Kinderbetreuung von 3,9 Mio. €, im Bereich der Sportförderung von 0,3 Mio. €, im Bereich Kultur von 0,8 Mio. € oder im Zuschussbedarf ohne Personal von Sozialen Leistungen mit 2,9 Mio. €. Auch mit unseren Aufwendungen für Straßen, Bauen und Wohnen mit insgesamt 2,7 Mio. € liegen die Aufwendungen der Universitätsstadt Marburg spürbar über dem Median.

Nach Auffassung des Magistrats könnte diese Zahl keinesfalls mit Einsparpotenzialen gleichgesetzt werden. Vieles spiegelt in ihnen ein besonderes Engagement der Universitätsstadt Marburg für die Qualität des sozialen und kulturellen Zusammenlebens in dieser Stadt. Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger misst sich nicht in den geringsten Aufwendungen, sondern in der Zusammenschau von Leistungen, Lebensqualität und Aufwendungen. Der Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes stellt deshalb wichtige Hinweise und Anregungen zur Verfügung, mit denen politische Strategie und Finanzierung wichtiger Aufgabenfelder einer genauen Betrachtung zugeführt werden können. Damit bietet sich die Chance, den Ressourceneinsatz nicht zu verringern, aber doch zu optimieren und damit das Engagement der Bürgerinnen und Bürger und der Universitätsstadt Marburg für das gute Zusammenleben in Marburg optimal zu fördern.

Dr. Thomas Spies  
Oberbürgermeister

Anlagen:

