Der Präsident des Thüringer Rechnungshofs

Überörtliche Kommunalprüfung

Prüfungsfeststellungen des Berichtes[1]

über die überörtliche Prüfung der Wirtschaftlichkeit dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen in Thüringen

Rudolstadt, 15. November 2013
Az.: ÜP BaUT III 36-2013-04 (189)
Prüfungsabteilung III
Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446-998

---

[1] Dieser Bericht ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nicht zulässig. Eine Weitergabe an Dritte ist nur bei dienstlicher Notwendigkeit gestattet

Inhalt

0 Zusammenfassung 3

1 Berichtszweck: Gestaltungsspielräume aufzeigen 6

2 Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen in Thüringen 6
2.1 Förderrechtliche Grundlagen 6
2.2 Gegenstand der Betrachtung – eine Modellgemeinde 7

3 Wirtschaftlichkeit von Dorfgemeinschaftshäusern 8
3.1 Die Kosten eines Dorfgemeinschaftshauses 8
3.2 Nutzen und Nutzungen von Dorfgemeinschaftshäusern 9
3.3 Kosten-Nutzen-Analyse 12
3.4 Zwischenfazit 14

4 Praktische Lösungsbeispiele 14

0 Zusammenfassung

0.1 Die Förderung der Dorferneuerung ist in Thüringen ein wesentlicher Bestandteil der Strukturpolitik für den ländlichen Raum. Einen Schwerpunkt der Dorferneuerung bildet die Erstellung von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen. Die Ziele der Förderung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen sind:

- Nachteile für Menschen im ländliche Raum mildern,
- Sicherung und Weiterentwicklung der Nahversorgung,
- Ausgleich für Erschwernisse bei der Mobilität,
- Schließung kultureller Versorgungslücken.

0.2 Unter „dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen" sind Dorfgemeinschaftshäuser und Trauerhallen zu verstehen. Die Dorfgemeinschaftshäuser bilden in vorliegendem Bericht den alleinigen Schwerpunkt.

0.3 Der Rechnungshof hat in einer repräsentativen Stichprobe Daten zu 61 Dorfgemeinschaftshäusern erhoben und ausgewertet. 15 Dorfgemeinschaftshäuser hat er bei Vor-Ort-Kontrollen in Augenschein genommen und dabei ergänzende Gespräche mit kommunalen Verantwortungsträgern geführt.

0.4 Ausgangspunkte für die Empfehlungen unter Nr. 0.5 sind folgende **Feststellungen**:

0.4.1 Der Betrieb eines Dorfgemeinschaftshauses ist für Gemeinden defizitär. Bereits die laufenden Kosten übersteigen in den meisten Fällen die erzielbaren Einnahmen durch das Dorfgemeinschaftshaus. Damit tragen Dorfgemeinschaftshäuser zur Gefahr der Überstrapazierung des kommunalen Finanzhaushaltes bei.

0.4.2 Die Gesamtkosten, mit denen Dorfgemeinschaftshäuser den Gemeindehaushalt belasten, werden durch die Mehrzahl der Kommunen nicht erkannt. Insbesondere der notwendige Aufwand für den Bauunterhalt wird stark unterschätzt. So können derzeit durchschnittlich 15% der Gesamtkosten eines Dorfgemeinschaftshauses durch Einnahmen gedeckt werden.

0.4.3 Jede Nutzung eines Dorfgemeinschaftshauses kostet die Gemeinde durchschnittlich 251 Euro.

0.4.4 Die sehr hohen Förderanteile von bis zu 65% der förderfähigen Investitionssumme setzten vor allem in finanzschwachen Kommunen falsche Anreize. Denn sie „verführen" zu einer Investition unter (bewusster?) Fehleinschätzung des kommunalen Eigenanteils und der Folgekosten.

0.4.5 Die Auslastung der Dorfgemeinschaftshäuser in Thüringen ist gering. Durchschnittlich wird ein Dorfgemeinschaftshaus zweimal pro Woche genutzt.

0.4.6 Nutzer eines Dorfgemeinschaftshauses sind vor allem Vereine. Neben den Vereinen nutzen regelmäßig Privatpersonen die Immobilie zur Ausrichtung von Feiern und Jubiläen. Alle übrigen Bürger profitieren nur indirekt von der Investition.

0.4.7 Dichte und regionale Verteilung der Dorfgemeinschaftshäuser in Thüringen sind ausreichend. Die durchschnittliche Entfernung zwischen zwei Dorfgemeinschaftshäusern beträgt 4,3 km.

0.4.8 Mit der Förderung verknüpfte Ziele können nur sehr eingeschränkt realisiert werden. Im Wesentlichen beschränkt sich die Zielerreichung auf die „Schließung kultureller Versorgungslücken".

0.4.9 Konzepte zur Nutzung eines Dorfgemeinschaftshauses liegen häufig nur grob skizziert vor. Eine Folgenutzung wird durch die Kommunen regelmäßig nicht evaluiert.

0.5 Der Thüringer Rechnungshof gibt auf Basis der Prüfungsergebnisse und Gespräche mit kommunalen Vertretern folgende **Empfehlungen** und **Einschätzungen:**

0.5.1 Vor der Entscheidung über die Errichtung eines Dorfgemeinschaftshauses ist durch die kommunalen Entscheidungsträger zu prüfen, ob vorhandene Infrastruktur den erhofften Nutzen ebenso erfüllen kann. Zur Förderung der ortsansässigen Vereine können bspw. Vereinshäuser unterstützt werden.

0.5.2 Privaten Angeboten ist der Vorzug vor einer öffentlichen Investition zu geben. Oftmals können (gast)gewerbliche Angebote die Bedürfnisse der Vereine (Vereinsraum, Stammtisch), der Privatpersonen (Ausrichtung von Familienfeiern) und der öffentlichen Verwaltung (Bürgerversammlung, Abhalten von Wahlen) befriedigen. Insbesondere die Schaffung einer staatlich subventionierten Konkurrenz zum Gastgewerbe ist zu vermeiden.

0.5.3 Sowohl die angespannte Finanzsituation in zahlreichen Gemeinden als auch die Auswirkungen des Demografischen Wandels erfordern eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit bei der Nutzung der „Infrastruktur Dorfgemeinschaftshaus". Vereine und öffentliche Verwaltung sollten Kooperationen weniger ablehnend gegenüberstehen.

0.5.4 Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einzelner Dorfgemeinschaftshäuser in großen Gemeinden ist die klare haushalterische Zuordnung jedes Dorfgemeinschaftshauses zu einer eigenen Kostenstelle unabdingbar. Ebenso sind anteilige Personal- und Bauunterhaltskosten verursachergerecht zu verrechnen, um den Ansprüchen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit gerecht zu werden. Auf diese Weise kann den kommunalen Entscheidungsträgern eine fundierte Handlungsempfehlung gegeben werden.

0.5.5 In Gemeinden mit mehreren Ortsteilen ist ergebnisoffen seitens der Gemeindeverwaltung zu prüfen, inwieweit das Angebot an Dorfgemeinschaftshäusern zu konzentrieren ist. Die Beschränkung auf die Kerngemeinde kann eine Möglichkeit zur Kostenreduktion bei grundsätzlicher Angebotsbeibehaltung darstellen.

0.5.6 Bei sinkenden Einwohnerzahlen – und damit weniger potentiellen Nutzern – ist langfristig über eine Umnutzung der kommunalen Infrastruktur Dorfgemeinschaftshaus nachzudenken. Als Eigentümerin steht die Gemeinde in der Pflicht, ihre Immobilien wirtschaftlich zu nutzen.

0.5.7 Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei bestehenden Dorfgemeinschaftshäusern kann durch Multifunktionalität verbessert werden. Je mehr Zielgruppen mit entsprechenden Angeboten erreicht werden, umso eher werden die kommunalen Ausgaben von der Allgemeinheit akzeptiert.

0.5.8 Kostenallokation auf die tatsächlichen Nutzer kann durch die Übergabe eines Dorfgemeinschaftshauses an die Hauptnutzer (Vereine) unter der Maßgabe der Übernahme der Betriebskosten durch die Vereine erfolgen. Vereinbarungen garantieren die Nutzung des Dorfgemeinschaftshauses durch Dritte.

0.5.9 Mitnahmeeffekte durch finanzstarke Gemeinden, die nicht zwingend auf den Förderanteil angewiesen sind, sind durch den Fördermittelgeber mittels Änderung der Fördermodalitäten ebenso auszuschließen wie die Förderung finanzschwacher Gemeinden, die den notwendigen Eigenanteil nur unter größten Anstrengungen und zusätzlicher Verschuldung aufbringen können. Dies dient auch der Prophylaxe vor einer finanziellen Überforderung letztgenannter Gemeinden.

0.5.10 Die Gestaltung der Kriterien des „Vitalitätschecks" sollte in besonderem Maße die Demografische Entwicklung berücksichtigen. Ein ausgeprägter „Demografiecheck" kann helfen, Investitionen in „sterbende Orte" zu vermeiden.

0.5.11 Vor Errichtung weiterer Dorfgemeinschaftshäuser sollten Kapazität und Auslastung der vorhandenen Immobilien durch die Bewilligungsbehörde geprüft und Einzugsbereiche definiert werden, die sich nicht überschneiden, um eine Überversorgung auszuschließen.

1 Berichtszweck: Gestaltungsspielräume aufzeigen

Der Rechnungshof informiert hiermit die Gemeinden und deren Rechtsaufsichtsbehörden sowie den Freistaat Thüringen als Fördermittelgeber über die Ergebnisse einer Überörtlichen Kommunalprüfung zur Wirtschaftlichkeit dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen.

Die Förderung der Dorferneuerung ist in Thüringen ein wesentlicher Bestandteil der Strukturpolitik für den ländlichen Raum. Einen Schwerpunkt der Dorferneuerung bildet die Erstellung von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen. Unter den dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen haben die Dorfgemeinschaftshäuser (DGH) die größte finanzielle und gesellschaftliche Bedeutung und stellen daher den Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen dar.

Der Betrieb von Dorfgemeinschaftshäusern ist eine freiwillige Leistung der Kommune. Bei kleiner werdenden Finanzspielräumen und großem Sparzwang sind diese Leistungen besonders kritisch auf ihre Notwendigkeit zu prüfen. Der Gestaltungsspielraum der Gemeinden wird zusehends kleiner und es sind alle Möglichkeiten zur Optimierung der kommunalen Infrastruktur wahrzunehmen.

Der Bericht zielt zum Einen darauf, Handlungsoptionen vor der Investitionsentscheidung aufzuzeigen. Ebenso sollen Möglichkeiten im Umgang mit bereits existierenden Dorfgemeinschaftshäusern aufgezeigt werden, die deren Betrieb für die Kommune effizienter gestalten.

2 Dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen in Thüringen

2.1 Förderrechtliche Grundlagen

Durch die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wird auf europäischer Ebene die Grundlage zur Förderung in ländlichen Gebieten gelegt.[2]
Die Bundesrepublik setzt diese Vorgaben in der „Nationalen Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume" um, auf deren Basis die länderspezifische Programmierung erfolgt.

Einflussmöglichkeiten wahrnehmen

Im Rahmen der länderspezifischen Programmierung besteht seitens der Thüringer Behörden ein großer Spielraum, Kriterien zu Fördervoraussetzungen zu formulieren. Dieser Spielraum sollte intensiver als bisher genutzt werden. Insbesondere sollte über Ausschlussgründe für Gemeinden nachgedacht werden, die nach Beurteilung ihrer Haushaltslage nicht zwingend auf die Förderung angewiesen sind oder den Eigenanteil nur unter großen Anstrengungen und Neuverschuldung aufbringen können. Finanzielle Fehlanreize können mit den richtigen Förderkriterien eingedämmt werden. Zusätzlich sollte die Demografische Entwicklung eine größere Rolle bei Förderung kommunaler Infrastruktur spielen. Neben dem „Vitalstätscheck" ist ein „Demografiecheck" vorstellbar.[3] Auch die Festlegung von Einzugsbereichen der „Infrastruktur Dorfgemeinschaftshaus" kann potentielle Überversorgung vermeiden helfen. Die durchschnittliche Entfernung zwischen zwei Dorfgemeinschaftshäusern beträgt 4,3 km.
Die deutlich längeren Wegstrecken, die zu Arztbesuchen und Apotheken sowie zur Arbeitsstätte zurückgelegt werden müssen, sind im ländlichen Raum übliche, akzeptierte Entfernungen. Diesem Gedanken nach „zumutbarer Mobilität" wird bei Dorfgemeinschaftshäusern nicht gefolgt. Interkommunale Zusammenarbeit bleibt vielerorts ein Lippenbekenntnis.

---

[2] Die Förderung der dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen richten sich nach Artikel 52 b) dieser VO.

[3] Die Bedeutung der Demografischen Entwicklung für den Ländlichen Raum wurde im „Demografiebericht 2011 – Bevölkerungsentwicklung in Thüringen und seiner Regionen" vom 11. Oktober 2011 herausgearbeitet.

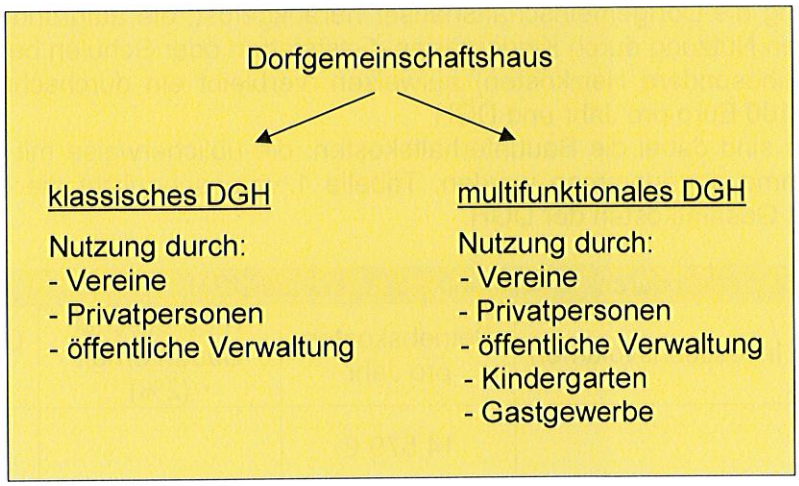
2.2 Gegenstand der Betrachtung – eine Modellgemeinde

Die im vorliegenden Bericht gewonnen Erkenntnisse basieren auf den Ergebnissen einer Stichprobenbefragung. In dieser Erhebung konnten Daten von 61 Thüringer Kommunen, die ein Dorfgemeinschaftshaus betreiben, erfasst werden[4].
Die anonymisierten Daten der Erhebung bilden in ihrer Gesamtschau den folgenden Durchschnitt:

Thüringer Modellgemeinde mit „klassisch" genutztem DGH

Einwohner :	506
Gesamthaushaltsvolumen:	759.000 Euro
Größe DGH:	480 m^2
Anzahl Vereine im Ort:	2 – 3

Die „Thüringer Modellgemeinde" ist Teil einer Kommune (mit insgesamt 3.011 Einwohnern) und wird durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister vertreten. Sie repräsentiert den „Durchschnittsort mit Dorfgemeinschaftshaus".
Die große Gestaltungs- und Nutzungsbreite der in den Gemeinden betriebenen DGH macht es notwendig, eine (vereinfachte) Typisierung durchzuführen:



Es soll im Folgenden unterschieden werden zwischen Dorfgemeinschaftshäusern, die eine „klassische" Nutzungen durch Vereine, Privatpersonen oder die öffentliche Verwaltung erfahren. Auch solche, die einer besonders intensiven Nutzung unterliegen, da sie zusätzlich stark frequentierte Einrichtungen wie Kindergärten oder Gastgewerbe beherbergen. Multifunktionale DGH stellen bis dato eine Randerscheinung dar. Klarer Schwerpunkt der existierenden DGH sind die „klassisch" genutzten Immobilien.

---

[4] Von 68 angeschrieben Kommunen konnten die Antworten von 61 Kommunen ausgewertet werden. Zur Datenermittlung wurden Fragebögen eingesetzt. Nach Erfassung der Eckdaten wurden 15 Dorfgemeinschaftshäuser vor Ort in Augenschein genommen und eine Nacherhebung im Interviewverfahren mit den örtlichen Entscheidungsträgern durchgeführt.

3 Wirtschaftlichkeit von Dorfgemeinschaftshäusern

Die Wirtschaftlichkeit der in Thüringer Gemeinden vorgehaltenen DGH soll mittels einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden. Die Wohlfahrtstheorie versteht die Kosten eines Investitionsobjektes als Minderung, seine Erträge als Zuwachs gesellschaftlicher Wohlfahrt. Die Aussagekraft dieser Analyse hängt davon ab, ob die einzelnen Kosten- und Nutzendeterminanten ausreichend quantifiziert werden können. Im Gegensatz zur einfachen Erfassung der Kosten ist eine quantitative Bewertung des qualitativen Nutzens problematisch.

3.1 Die Kosten eines Dorfgemeinschaftshauses

Als erster großer Kostenblock der geförderten Investition in Dorfgemeinschaftshäuser stellt der zu erbringende Eigenanteil - respektive bei nicht förderfähigen Maßnahmen die kommunalen Eigenmittel - eine wesentliche Herausforderung für die Gemeinde dar. Der Förderanteil muss vorfinanziert werden und belastet somit zusätzlich den Haushalt.
Zur Finanzierung des Eigenanteils investiver Maßnahmen an Dorfgemeinschaftshäusern musste sich ein Viertel der befragten Kommunen zusätzlich verschulden. Darüber hinaus wurden Spenden und in einem Fall die Veräußerung von kommunalen Grundstücken zur Aufbringung des Eigenanteils herangezogen.
Neben dem (einmalig zu erbringenden) Eigenanteil sind die (laufenden) Betriebsausgaben ein wesentlicher Kostenfaktor. Die erhobenen Zahlen verdeutlichen diesen Sachverhalt: Ein Dorfgemeinschaftshaus verursacht Betriebskosten (Strom, Wasser, Heizung, Gebäudeversicherung und anteilige Personalkosten) von durchschnittlich 14.500 Euro pro Jahr. Werden aus der Betrachtung die Dorfgemeinschaftshäuser herausgelöst, die aufgrund ihrer speziellen multifunktionalen Nutzung durch Kindergärten, Gaststätten oder Schulen besonders hohe Betriebskosten (insbesondere Heizkosten) aufweisen, verbleibt ein durchschnittlicher Ausgabenblock von 6.100 Euro pro Jahr und DGH.
Nicht eingerechnet sind dabei die Bauunterhaltskosten, die üblicherweise mit 2 bis 3% der Bauinvestitionssumme angenommen werden. Tabelle 1 veranschaulicht die durchschnittlichen Betriebs- und Gesamtkosten der DGH.

Tabelle 1: Übersicht zu den durchschnittlichen Kosten eines DGH

	Investitionsvolumen	Betriebskosten pro Jahr	Theoretischer Bauunterhalt (2%)	Gesamtkosten p.a.
ø alle DGH (n = 61)	322.469 €	14.579 €	6.449 €	21.028 €
ø DGH **ohne** KiTa, Gastgewerbe, Schulnutzung (n = 52)		6.191 €		12.640 €

Kostendeckungsfähigkeit – Einnahmen durch das Dorfgemeinschaftshaus

Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit müssen neben den Kosten auch die Einnahmen durch die Dorfgemeinschaftshäuser betrachtet werden.
Analog zur differenzierten Betrachtung der DGH unter dem Kostenaspekt sind auch einnahmenseitig die DGH in multifunktionale und „klassische" Einrichtung einzuteilen.
Vereinfachend werden die durchschnittlichen Einnahmen aller Dorfgemeinschaftshäuser den Einnahmen der DGH ohne multifunktionaler Nutzung gegenüber gestellt. Diese DGH – im klassischen Sinne – sollen im Fokus stehen. Sie generieren Einnahmen hauptsächlich durch Nutzungsgebühren für private Veranstaltungen/Feierlichkeiten. Vereinen stehen die Dorfgemeinschaftshäuser überwiegend unentgeltlich oder zu günstigeren Konditionen zur Verfügung. In Einzelfällen generiert das DGH Miet- und Pachteinnahmen durch Kleingewerbe

(wöchentliche Nutzung durch einen Friseur). Sachzuwendungen durch die Nutzer (beispielsweise die Möblierung durch Vereine) werden nicht als Einnahme berücksichtigt. Die Bemessung der Nutzungsentgelte für Dorfgemeinschaftshäuser ist sehr heterogen und reicht von Pauschalsätzen für Miete und Betriebskosten („50 Euro pro Nutzungstag") bis zum Betriebskostenausgleich am tatsächlichen Verbrauch (Zählerstand) und auf Basis der investiven Maßnahme kalkulierten Mietentgelten.

In Tabelle 2 wird aus der Gegenüberstellung der durch ein DGH verursachten Kosten und erzielten Einnahmen die Kostendeckungsfähigkeit ermittelt.

Tabelle 2: Kostendeckungsfähigkeit

	ø alle DHG	ø DGH **ohne** Kita, Gastgewerbe, Schulnutzung
Betriebskosten	14.579 €	6.191 €
Gesamtkosten (incl. Bauunterhalt)	21.028 €	12.640 €
Einnahmen	3.653 €	1.966 €
Deckungsfähigkeit Betriebskosten	25%	32%
Deckungsfähigkeit Gesamtkosten	17%	**15%**
Zuschussbedarf aus dem kommunalen Haushalt pro dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtung und Jahr	17.375 €	**10.674 €**

Die Thüringer Modellgemeinde mit klassischem DGH kann lediglich 15% der Gesamtkosten aus den Einnahmen decken. Der kommunale Haushalt wird mit 10.674 Euro jährlich belastet. Der Zuschussbedarf beträgt damit 21 Euro je Einwohner und Jahr.
Die Betriebskosten können durch die klassischen Dorfgemeinschaftshäuser zu etwa einem Drittel gedeckt werden. Die Möglichkeiten zur Einnahmenerzielung durch die DGH sind dabei beschränkt. Der Fehlbetrag ist durch die Kommune auszugleichen und spiegelt den Betrag wider, den die Kommune bereit ist, aufzubringen, um das Sozialleben in der Gemeinde – mit der Infrastruktur Dorfgemeinschaftshaus[5] - zu fördern. Dieser Fehlbetrag muss sich am Nutzen, den die DGH generieren, messen, um zu beurteilen, ob Kosten und Nutzen in einem gesunden Verhältnis zueinander stehen. Gleichzeitig sind die Kosten in Zusammenhang mit dem kommunalen Haushalt zu sehen.

3.2 Nutzen und Nutzungen von Dorfgemeinschaftshäusern

Der Nutzen dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen kann aus zwei Blickwinkeln beschrieben werden:

Externe Effekte als Nutzen durch Dorfgemeinschaftshäuser

Zum einen wird die subjektive Wahrnehmung der DGH durch die Befragten ermittelt. Im Ergebnis stellt sich eine positive Beurteilung der DGH als Ganzes dar. Die konkrete Benennung einzelner positiven Effekte fällt den Befragten dagegen deutlich schwerer.
So konnte ein Drittel der zu Dorfgemeinschaftshäusern befragten Kommunen keine positiven Begleiterscheinungen (externe Effekte) nennen.

[5] Der Fehlbetrag besteht zu einem wesentlichen Teil aus Bauunterhaltskosten der Immobilie.

Die Antworten zu den verbleibenden 41 auswertbaren Befragungen stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Subjektiv eingeschätzte positive Effekte von Dorfgemeinschaftshäusern		
Positiver Effekt des DGH	Anzahl Nennung (Mehrfachnennungen möglich)	
Das Dorfleben wurde stimuliert oder die kulturelle Identität belebt bzw. erhalten.	22	30%
Die Vereinstätigkeiten wurden belebt bzw. Vereine neu gegründet.	22	30%
Es ergaben sich durch die DGH bedingt neue private Investitionen im Ort.	13	18%
Das DGH beeinflusste das ortsansässige Gewerbe positiv.	10	14%
Einzelnennungen: Erhalt vorhandener Bausubstanz; Kostenreduktion durch Konzentration der Vereins- und Feuerwehraktivitäten; Unterstützung des lokalen Kindergartens (2 x); Erhalt der Schulspeisung; Nutzung als Sporthalle	6	8%

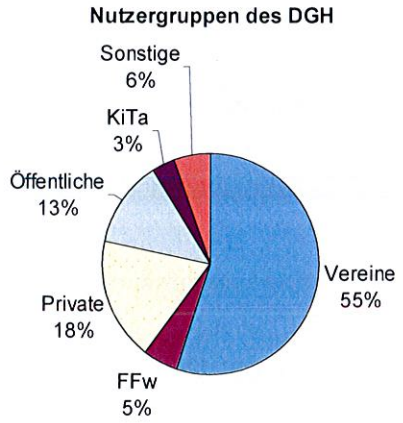
Von den theoretisch 244 möglichen Nennungen[6] führten die Kommunen nur 73 an.

Nutzung dorfgemäßer Gemeinschaftseinrichtungen

Eine zweite Herangehensweise zur Ermittlung des Nutzens neben der subjektiven Wahrnehmung ist die objektive Aufgliederung der tatsächlichen Nutzer und deren Nutzungshäufigkeit der DGH. Dazu werden die Nutzer in Gruppen zusammengefasst. Daraus ergeben sich folgende Nutzungsdefinitionen:

- Nutzung durch Vereine (Karnevalsvereine, Rentner- und Jugendtreff, Chorgruppen, Heimat- und Kulturvereine, Tanz- und Sportgruppen)
- Nutzung durch die Freiwillige Feuerwehr (Schulungsraum, Sozialraum)
- Nutzung durch Privatpersonen (Geburtstags- und Jubiläumsfeiern in den Räumen des Dorfgemeinschaftshauses)
- Nutzung im öffentlichen Interesse (Wahllokal, Bürgerversammlungen, Gemeinderatssitzungen, Büro des Bürgermeisters, kommunale Verwaltung)
- Nutzung durch Kita
- Sonstige Nutzung (Gaststätte, Kleingewerbe wie Friseur, Schulspeisung, DRK Rettungswache)

Abbildung 1: Übersicht über die Nutzung durch die verschiedenen Nutzergruppen aller Dorfgemeinschaftshäuser (n = 61)

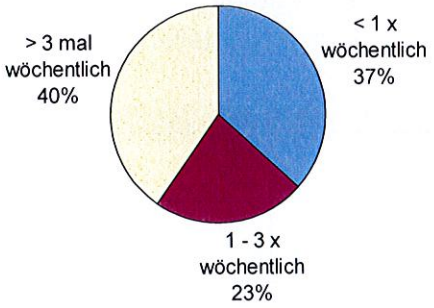


[6] Jeder der 61 auswertbaren Fragebögen zu DGH gab den befragten Gemeinden vier vorformulierte positive Begleiterscheinungen sowie die Möglichkeit zur freien Beschreibung.

Die Grafik stellt dar, welchen Anteil an der Gesamtnutzung aller in der Stichprobe erfassten DGH die einzelnen Nutzergruppen haben: „*Wer nutzt das DGH*?"
Der Nutzen der Dorfgemeinschaftshäuser entfaltete sich besonders in den Bereichen Dorfleben, kulturelle Identität und Vereinstätigkeit. Die (ortsansässigen) Vereine als Hauptträger der dörflichen Kultur und Identität sind damit Hauptnutzenträger der Dorfgemeinschaftshäuser.[7] In Vereinen organisierte Bürger nutzen die DGH am intensivsten.
Der Anteil der Nutzung durch Kindertageseinrichtungen ist gering, da lediglich vier Dorfgemeinschaftshäuser der Stichprobe eine Einrichtung zur Kinderbetreuung beherbergen.
Nur ein kleiner Anteil der Nutzung entfällt auf originär öffentlich-kommunale Nutzung (Sprechstunde des örtlichen Bürgermeisters, Durchführung von Bürgerversammlungen, Wahlen) oder auf die Daseinsvorsorge (Kita, Klein- und Gastgewerbe).

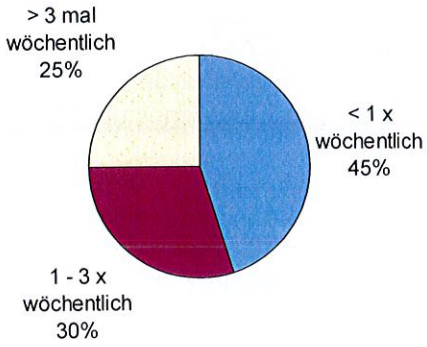
Um Kosten und Nutzen in Zusammenhang zu stellen, muss die Frage beantwortet werden: *„Wie oft wird ein DGH überhaupt genutzt?"*
Die Anzahl der Nutzer pro Nutzung soll hier nicht im Vordergrund stehen, sondern allein die Nutzungshäufigkeit.

Abbildung 2: Durchschnittliche Nutzungsintensität aller 61 DGH der Stichprobe.



Die Nutzungsintensität der Dorfgemeinschaftshäuser ist differenziert zu betrachten. Analog zu der vorangegangen Überlegung die DGH in zwei Gruppen zu teilen, werden nach der Darstellung der Nutzung aller in der Stichprobe befindlichen DGH diejenigen ausgeblendet, die hoch frequentierte Einrichtungen wie Kindergärten oder Gaststätten beherbergen.

Abbildung 3: Nutzungsintensität der „klassischen" DGH ohne Kita und Gastgewerbe (n = 52)



[7] Vgl. Jahresbericht FILET 2009 und 2010. Danach handelt dass es sich bei 87% der geförderten Maßnahmen um Projekte der sozialen Infrastruktur (Kultur/Vereinstätigkeit).

Deutlich wird, dass ein großer Teil der klassischen DGH weniger als einmal wöchentlich genutzt wird. Drei Viertel aller DGH ohne zusätzliche Nutzung durch Kindergärten, Gastgewerbe oder vergleichbare Sondernutzung wird maximal 3-mal pro Woche genutzt.
Dieses Bild verschlechtert sich, wenn man bedenkt, dass außerhalb nutzungsintensiver Zeiten (Jahresende mit zahlreichen Weihnachtsfeiern und Faschingszeit mit Kinder- und Jugendveranstaltungen) lediglich sporadische Nutzungen erfolgen.
Insgesamt ist die Nutzungsauslastung der Dorfgemeinschaftshäuser niedrig und nur wenige Ausnahmen stechen hervor. Diese gehen mit dem Vorhandensein sehr aktiver Sport- und Musikvereine einher.

3.3 Kosten-Nutzen-Analyse

In einem ersten Schritt sollen zunächst den Nutzungen die Kosten gegenübergestellt werden. Daraus ergibt sich die Kostenhöhe pro Nutzung.
In Anlehnung an Tabelle 2 stellen die Nettokosten eines DGH die Summe aus Betriebs- und Unterhaltungskosten abzüglich der Einnahmen des DGH dar. Vereinfachend werden hier nur die „klassischen" DGH (ohne Kita, Schulnutzung oder Gastgewerbe) betrachtet, da die multifunktionale Nutzung eine Ausnahme der Regelnutzung darstellt. Die Nutzung der DGH erfolgt fast ausschließlich durch ortsansässige Bürger. Es werden daher nur die Kosten dargestellt, die unmittelbar die Gemeinde belasten. Das bedeutet, dass nur der kommunale Anteil der Mittel zur Realisierung der investiven Maßnahme anteilig der Nutzungsdauer (= Zweckbindungsfrist von 12 Jahren) in der folgenden Darstellung berücksichtigt wird.

Tabelle 4: Nettokosten eines Dorfgemeinschaftshauses

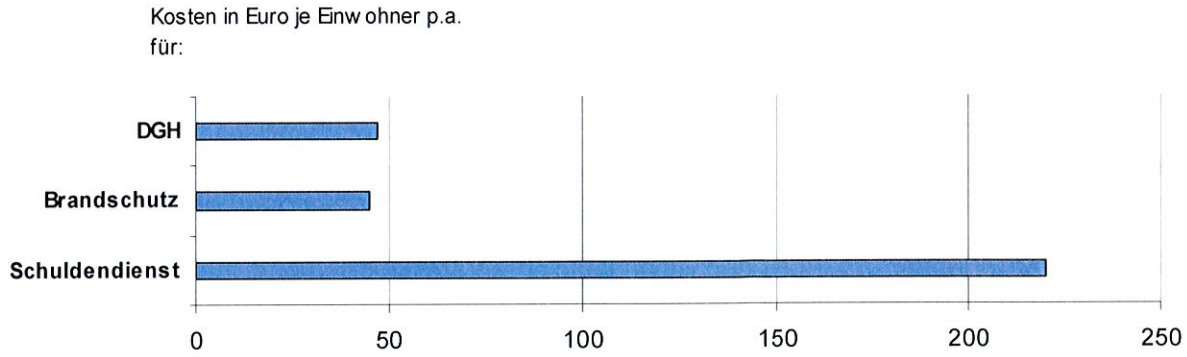
	ø DGH **ohne** Kita, Gastgewerbe, Schulnutzung
Betriebskosten	6.191 €
Gesamtkosten (incl. Bauunterhalt)	12.640 €
Einnahmen	1.966 €
Nettokosten	**10.674 €**
ø kommunaler Eigenanteil der Investition pro Zweckbindungsjahr (158.494 €/12 Jahre)	13.207 €
jährliche Belastung der Kommune durch DGH	**23.881 €**

Stellt man diesen 23.881 Euro durchschnittliche 95 Nutzungen pro Jahr und DGH gegenüber, so ergibt sich ein theoretischer Kostensatz von 251 Euro je Nutzung. Letztlich muss die Gemeinde im Rahmen ihrer freien Finanzkapazitäten beurteilen, ob der Nutzengewinn diesen Betrag rechtfertigt.
Die Modellgemeinde mit Dorfgemeinschaftshaus hat eine Durchschnittseinwohnerzahl von 506. Auf diese Ortsgröße von 506 Einwohnern bedeuten 23.881 Euro eine freiwillige kommunale Leistung in Höhe von 47 Euro pro Einwohner und Jahr – unabhängig davon, ob der Einzelne das DGH tatsächlich nutzt. Zur Einordnung dieser Größe sei angefügt, dass die Thüringer Kommunen 2011 circa 100 Mio. Euro für den Brandschutz[8] ausgaben. Dies entspricht durchschnittlichen Kosten von rund 45 Euro je Einwohner in Thüringen.
Auch im Hinblick auf den Schuldenstand Thüringer Kommunen müssen sich 47 Euro je Einwohner rechtfertigen. Bei einem Schuldenstand der Thüringer Gemeinden und Gemeindeverbände von 1.038 Euro je Einwohner müssen die Kommunen 220 Euro je Einwohner an Schuldendienst[9] leisten.

---

[8] Pressemitteilung 082/2013 des Thüringer Landesamtes für Statistik; http://www.statistik.thueringen.de/presse/2013/pr_082_13.pdf.
[9] Pressemitteilung 038/2013 des Thüringer Landesamtes für Statistik;

Abbildung 4: Kostenvergleich DGH – Brandschutz – Schuldendienst der Kommunen in Thüringen (in Euro/Einwohner p.a.)



Im zweiten Schritt soll neben den errechenbaren Kosten eine normative Wertung vorgenommen werden: Denn Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse soll es auch sein, diejenigen Projekte zu filtrieren, die das Ziel einer Unternehmung am besten erfüllen (siehe Tabelle 5). Die Ziele der Förderung von Dorfgemeinschaftshäusern sind in der Richtlinie und den nationalen Strategien für die Entwicklung des ländlichen Raumes niedergelegt:

- Nachteile für Menschen im ländliche Raum mildern,
- Sicherung und Weiterentwicklung der Nahversorgung,
- Ausgleich für Erschwernisse bei der Mobilität,
- Schließung kultureller Versorgungslücken.

Die Ausprägung und Erreichung des Ziels „Nachteile für Menschen im ländlichen Raum mildern" durch Dorfgemeinschaftshäuser wird nicht bewertet.

Tabelle 5: Zielerreichung

	Sicherung und Weiterentwicklung der Nahversorgung	Ausgleich für Erschwernisse bei der Mobilität	Schließung kultureller Versorgungslücken
Ausprägung	lokale Verfügbarkeit von Gütern des täglichen Bedarfs	lokale Verfügbarkeit der Verwaltung	Vereine als Träger der kulturellen Identität unterstützen
Anteil der Nutzungen am DGH	7% Nutzung durch Nahversorgung	12% Nutzung durch öffentliche Verwaltung	54% Vereinsnutzung
Bewertung	nicht erfüllt	teilweise erfüllt	erfüllt

Die Zielerreichung für die Schließung kultureller Versorgungslücken ist durch die Vereinesaktivität voll erfüllt. Die Vereine als Veranstalter von Kirmes-, Fasching- und Sportveranstaltungen werden durch die DGH unterstützt. Schlechter gestaltet sich die Erfüllung der Ziele Nahversorgung und Ausgleich für Erschwernisse bei der Mobilität. Die DGH können nicht gegen den Markt für Nahversorgung wirken. Die Ansiedlung eines Gastgewerbes oder einer Verkaufseinrichtung ist von wesentlich mehr Faktoren abhängig als der Verfügbarkeit geeigneter Infrastruktur in Form eines Dorfgemeinschaftshauses. Die Nutzung als kommunaler Verwaltungssitz reduziert sich in vielen Gemeinden auf einen Versammlungssaal und auf ein Zimmer des Ortsbürgermeisters. Die Mehrheit der Ortschaften wird an einem zentralen Punkt (Sitz der VG, Sitz der Gemeindeverwaltung) konzentriert verwaltet. Die Möglichkeit der lokalen Erreichbarkeit der Verwaltung beschränkt sich auf die Einwohner der Kerngemeinde.

---

http://www.tls.thueringen.de/presse/2013/pr_038_13.pdf.

3.4 Zwischenfazit

Das Vorhalten eines Dorfgemeinschaftshauses stellt eine freiwillige Leistung der Gemeinde dar, die den kommunalen Haushalt jährlich mit rund 23.000 Euro belastet.

Die Notwendigkeit von DGH ist durch die Bewilligungsbehörde streng zu bewerten und damit deren Förderwürdigkeit. Denn weder eindeutige externe Effekte konnten festgestellt werden, noch wurden die mit der Förderung verbundenen Ziele in befriedigendem Umfang erfüllt.

Hauptprofiteure der Infrastruktur sind die in (ortsansässigen) Vereinen organisierten Bürger. Alle anderen Mitbürger profitieren lediglich indirekt durch die Verschönerung des Ortsbildes.

In größeren (Flächen-) Gemeinden sind häufig mehrere Dorfgemeinschaftshäuser vorhanden. Damit tritt ein Stapeleffekt der beschriebenen Kosten ein. Der Konzentrationszwang ist unausweichlich.

Die Dorfgemeinschaftshäuser sind ausschließlich im Ländlichen Raum anzutreffen. Die Nutzung erfolgt durch ortsansässige Bürger. Vor allem die Demografische Entwicklung wird dazu beitragen, dass die vorhandene Infrastruktur von immer weniger Menschen genutzt wird, da die demografischen Effekte im Ländlichen Raum besonders groß sind.[10] Damit verschlechtert sich zum einen die Nutzungsintensität. Zum anderen müssen die weiterhin anfallenden Unterhaltungskosten von weniger Bürgern getragen werden. Es ist mit strengen Maßstäben über (weitere) investive Maßnahmen an Dorfgemeinschaftshäusern zu entscheiden. Konzentrationsmaßnahmen sind bereits jetzt einzuleiten.

Die künftige Förderpolitik muss den Demografieeffekten angepasst werden. Aufgrund der zahlreichen Dorfgemeinschaftshäuser in Thüringer Gemeinden ist zu vermuten, dass mittel- und langfristig ein großer Sanierungsstau besteht. Über eine Förderung der Umnutzung oder gar Desinvestition muss nachgedacht werden.

4 Praktische Lösungsbeispiele

Die im vorliegenden Bericht ermittelten Größen sollen den kommunalen Entscheidungsträgern als Anhalt dienen und dazu beitragen, die Investitionen in Dorfgemeinschaftshäuser kritisch zu prüfen. Die Eckdaten der zugrunde liegenden Modellgemeinde sollen abschließend veranschaulicht werden und dienen als Richtgrößen.

Eckdaten der Modellgemeinde

Einwohner:	506	
Gesamthaushaltsvolumen:	759.000 Euro	
DGH:	480 m^2	
Nutzungen:	2-mal wöchentlich	
Investition:	322.469 Euro/158.494 Euro Eigenanteil	
Betriebskosten:	6.191 Euro p.a.	
Gesamtkosten (incl. Bauunterhalt 2%):	12.640 Euro p.a.	
Einnahmen	1.966 Euro p.a.	
Nettokosten	10.674 Euro p.a.	
Anteilige kommunale Investition (Eigenanteil/12 Jahre Zweckbindung)		13.207 Euro p.a.
Nettokosten aus dem Betrieb/Unterhaltung		10.674 Euro p.a.
Belastung des Gemeindehaushaltes		23.881 Euro p.a.

[10] Vgl. „Die Zukunft der Dörfer" des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.

Vor der Entscheidung für ein Dorfgemeinschaftshaus

Vorhandene (private) Infrastruktur nutzen
Die oftmals vorhandene kommunale Infrastruktur (ehemalige Dorfschule, alter Dorfkonsum, ehemalige Gemeindeverwaltung etc.) sollte ebenso wie die Infrastruktur existierender Vereine (Vereinshaus, Sportlerheim) in die Entscheidungsfindung vor dem Beginn einer investiven Maßnahme einfließen.
Als gutes Konzept stellte sich die Investition einiger Gemeinden in einen Gemeindesaal heraus, der durch den örtlichen Gastwirt betrieben wird. Dieser stellt die Räumlichkeit für die Vereine bereit. Eine kommunale Immobilie ist für die Realisierung der mit dem DGH verknüpften Ziele nicht zwingend erforderlich.

Nutzungskonkurrenz und Möglichkeit des freien Marktes
Vor der Entscheidung über eine Investition in ein DGH sind durch die Kommune umfangreiche Betrachtungen der gewerblichen Einrichtungen in der Gemeinde anzustellen. Die (sehr kostengünstige) Möglichkeit zur Ausrichtung privater Familienfeiern in einem DGH beeinflusst das lokale Gastgewerbe enorm. Die Schaffung einer staatlich subventionierten Konkurrenz ist zu verhindern. Oftmals können Angebote des freien Marktes (Stammtisch oder Räume einer Gastwirtschaft) die Bedürfnisse nach öffentlichen Versammlungen im Ort oder Vereinstreffen voll befriedigen.
Auch können DGH nicht gegen den Markt wirken: In Orten, in denen sich aufgrund zu geringer Einwohnerzahl kein Lebensmittelladen niederlässt, kann die Bereitstellung von Verkaufsfläche im DGH nicht zu einer gewerblichen Ansiedlung führen. Die übliche mobile Versorgung ist bereits die Antwort des Marktes auf zu geringen lokalen Umsatz und die Unwirtschaftlichkeit einer festen Verkaufseinrichtung.

Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit
Eine Nutzung von oftmals in Nachbargemeinden vorhandenen Dorfgemeinschaftshäusern ist nicht nur unter dem Kostenaspekt geboten. Die Zusammenarbeit oder Fusion von Vereinen ist oftmals der einzig verbliebene Weg, die Vereine bei sinkender Bevölkerungszahl überlebensfähig zu halten. Der finanzielle Vorteil einer interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der DGH wird von den Kommunen derzeit nicht erkannt.

Im Umgang mit vorhandenen Dorfgemeinschaftshäusern

Konzentrationszwang
Neben (kommunalen) Verwaltungsaufgaben sind unter steigendem Haushaltsdruck auch alle freiwilligen kommunalen Leistungen zu konzentrieren. Dies gilt in besonderem Maße für Dorfgemeinschaftshäuser. Die Vorhaltung eines DGH in fast allen Ortsteilen einer Gemeinde ist ein Luxus, der unter finanziellen Gesichtspunkten nicht haltbar ist. Eine Konzentration auf die Kerngemeinde kann ein praktikables Beispiel sein, um kulturelle Veranstaltungen und Vereinsleben zentral und bestmöglich zu unterstützen.
Die Möglichkeit der Veräußerung kommunaler Immobilien mit niedriger Nutzungsintensität sollte frühzeitig in Erwägung gezogen werden. Auch Umnutzung oder Abbruch einer Immobilie sind in Erwägung zu ziehen.[11]

[11] Der Freistaat fördert gezielt den Abbruch von „Schrottimmobilien" im Rahmen der Brachflächenrevitalisierung.

Beispiel 1: Vorteile einer Konzentration
Die Gemeinde Brahmenau schuf in der Kerngemeinde das „Haus der Generationen", in dem Kindergarten und Kindergrippe, ein Jugendclub mit Betreuung sowie ein Veranstaltungssaal mit Bühne als Kulturzentrum integriert sind. Weitere Räume stehen der Gemeindeverwaltung mit Sitz des Bürgermeisters oder für die Ausrichtung privater Feiern zur Verfügung. Die Beschränkung auf ein zentrales Objekt für die Gesamtgemeinde reduziert den Koordinierungsaufwand und trägt zum schlüssigen Gesamtkonzept des gewählten Standortes (in räumlicher Nähe zur Schule und zum Ärztehaus) bei.

Foto 1: Haus der Generationen in Brahmenau

Multifunktionalität als Möglichkeit zur Auslastungserhöhung
Das Vorhalten einer kommunalen Immobilie findet eine umso höhere Akzeptanz, je mehr Bürger diese Einrichtung nutzen. Das Dorfgemeinschaftshaus als Multifunktionsgebäude mit unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten kann ein Beispiel für wirtschaftliche Konzentration und hohe gesellschaftliche Nutzungsintensität sein.
In einigen Dörfern wird dieses Modell bereits umgesetzt und kann Vorbild für andere Kommunen werden.

Beispiel 2: Vorbildhafte Multifunktionalität
In Hohenölsen wurde unter Einbeziehung verschiedener Nutzungskonzepte ein multifunktionales Dorfgemeinschaftshaus aus vorhandener Bausubstanz geschaffen.
Zusätzlich zur Kindertagesstätte findet auch eine Gastwirtschaft in einem angrenzenden Gebäudeteil Platz. Der zwischen beiden Gebäudeteilen liegende Saal wird für Schul- und Kindersport genutzt. Gleichzeitig bietet der Saal die Möglichkeit zur Ausgabe der Schulspeisung.
Bei der Sanierung wurde besonderer Wert auf den Bodenbelag des Saales gelegt, der diese multifunktionale Nutzung erst ermöglicht und die Durchführung von Vereins- und Familienfeiern nicht beeinträchtigt.

Foto 2: Dorfgemeinschaftshaus Hohenölsen mit Kita (rechts) und Saal (Gebäudeteil mit großen Fenstern). Im linken Gebäudeteil befindet sich eine Gastwirtschaft.

Beim Vorhandensein einer „Dorfschenke" in kommunalem Besitz liegt der Ausbau zu einem verpachtbaren Gastgewerbe nahe. Als wirtschaftlichen Anreiz kann das Gastgewerbe den örtlichen Kindergarten mit Speisen versorgen und gleichzeitig den Vereinen als Anlaufpunkt dienen. Die Tragfähigkeit eines Gastgewerbes hängt einerseits von der Ortsgröße (als Richtwert können 700 EW angenommen werden) und andererseits von der Pachthöhe ab, die von der Gemeinde jedoch beeinflussbar und im Dialog mit dem Pächter regelbar ist.

Transparenz und Ermittlung der „wahren Kosten" der DGH
Vor der Überlegung zur Investition in ein örtliches Dorfgemeinschaftshaus sind seitens der Gemeinde alle kostenrelevanten Gesichtspunkte zu bedenken. Die kurzfristige Sicht auf das Investitionsvolumen und den zu erbringenden Eigenanteil ist unzureichend. Die in dieser Prüfung ermittelten Durchschnittskostensätze können als Richtwerte dienen.
Die Einrichtung einer eigenen Haushaltsstelle für jedes DGH ist unabdingbar und erlaubt die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der verschiedenen DGH in großen Gemeinden. Als Grundforderung an Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit können mit eigenen Haushaltstellen auch Personalkosten anteilig zugerechnet werden. Die Einstellung eines geringfügig Be-

schäftigten für Dorfgemeinschaftshäuser als Hauswart ist eine gute Möglichkeit, um kleinere Reinigungs- und Verwaltungsaufgaben kostengünstig zu erledigen Die Verrechnung der Bauunterhaltskosten und die innerbetriebliche Zuschreibung durch die Gemeinde (Bauhof/ Gemeindearbeiter) verrichteter Arbeiten tragen zu einer objektiven Bewertbarkeit wesentlich bei.

Kostenreduktion und Demografie
Im Zuge der rückläufigen Bevölkerung muss die Infrastruktur bei steigenden (Unterhaltungs-) Kosten von immer weniger Bürgern finanziell getragen werden. Die Einbeziehung des demografischen Wandels in die Entscheidung über eine investive Maßnahme ist daher unausweichlich. Ein DGH kann den Demografietrend nicht umkehren. Es ist streng zu prüfen, welches Nutzungspotential das Dorfgemeinschaftshaus im Zeitrahmen der Zweckbindungsfrist (12 Jahre) hat. Die Demografie und das Wegbrechen der Vereine als Hauptnutzer der Dorfgemeinschaftshäuser führten bereits in einem Ort unserer Stichprobe zur Überlegung, das DGH zu veräußern.

Konzepte zur Trägerschaft DGH
Vorherrschend werden Dorfgemeinschaftshäuser durch die Gemeinden betreut und verwaltet. Das bindet Zeit und Mittel in der Verwaltung. Als ein tragfähiges Konzept hat sich die Übergabe der DGH an die Hauptnutzer (Vereine) herauskristallisiert.[12] Dabei wird vertraglich einem Verein das Hausrecht (Besitz) über das DGH kostenfrei und unbefristet zugesichert. Im Gegenzug verpflichtet sich der Trägerverein, die Nutzung durch Dritte (sonstige Vereine, Privatpersonen, Sitzungen des Gemeinderates etc.) zu ermöglichen und anfallende Betriebskosten (Strom, Wasser, Heizkosten etc.) zu übernehmen, die durch Vereinsbeiträge oder Entgelten aus Fremdnutzung zu erwirtschaften sind. Die Bauunterhaltslast verbleibt bei der Gemeinde als Eigentümerin des DGH.
Als Steigerung dieses Trägerkonzeptes wurde in einer Ortschaft das Dorfgemeinschaftshaus einem zu diesem Zweck gegründeten Trägerverein verkauft.[13] Durch den Verkauf entfiel die Immobilienlast der Gemeinde. Das Vereinsleben konnte unter Federführung des Trägervereins, der für sämtliche Unterhaltungskosten des „Vereinshauses" zuständig wurde, fortgeführt werden. Die Gemeinde kann Unterstützung durch Vereinsförderung gewähren.

Dr. Dette
Präsident des Thüringer Rechnungshofs

[12] Hierbei sind die Zuwendungsvoraussetzungen und Zweckbindungsfristen zu beachten. Eine Übertragung darf nicht förderschädlich erfolgen.
[13] Mit dem Fördermittelgeber ist zu klären, inwieweit diese Maßnahme zulässig und förderunschädlich realisierbar ist.