



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.20.01

**228. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2021: Landkreise"
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen
Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)**

**Schlussbericht
für den
Landkreis Bergstraße**

16. März 2022

228. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“

nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung

kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

im Auftrag

des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs

Schlussbericht

für den

Landkreis Bergstraße

PricewaterhouseCoopers GmbH

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

60327 Frankfurt am Main

Sitz der Gesellschaft ist Frankfurt am Main.

Handelsregister: Frankfurt am Main HRB 107858

marc.schmitt@de.pwc.com

www.pwc.de

Stand: 16. März 2022

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse	1
1.1 Ziel der Prüfung und Prüfungsgegenstand.....	1
1.2 Prüfungsvolumen.....	1
1.3 Fachliche und rechtliche Feststellungen	1
1.4 Ergebnisverbesserungspotenziale	10
2. Auftrag und Prüfungsverlauf	10
3. Zusammenfassender Bericht	11
4. Entwicklung und Struktur	11
5. Finanzen	12
5.1 Haushaltsanalyse	12
5.2 Haushalte und Jahresabschlüsse	18
5.3 Kommunale Gesamtabchlüsse.....	26
5.4 Ergebnisanalyse	27
5.4.1 Analyse der Ergebnisplanung	27
5.4.2 Analyse der Produktbereiche.....	31
5.4.3 Analyse der Erträge	34
5.4.4 Analyse der Aufwendungen	43
5.5 Bilanzanalyse	45
5.5.1 Bilanzpositionen im Überblick	46
5.5.2 Ausgewählte Bilanzkennzahlen	47
5.5.3 Entwicklung des Eigenkapitals.....	50
5.5.4 Analyse der Verbindlichkeiten.....	52
5.6 Analyse der Zuweisungen	62
5.7 Ermittlung der Kreisumlage	65
5.8 Auswirkungen der Coronapandemie	73
5.9 Konsistenz der statistischen Buchungen sowie Anomalieerkennung	76
6. Analyse kommunaler Aufgaben	81
6.1 Personalausstattung Allgemeine Verwaltung.....	81
6.2 Schulträgeraufgaben	92
6.3 Soziale Leistungen	106
6.4 Kinder- Jugend- und Familienhilfe nach SGB VIII.....	113
6.5 Sonstige Pflichtaufgaben.....	117
6.6 Freiwillige Leistungen	120
6.7 Interkommunale Zusammenarbeit.....	122
7. Weitere Prüfgebiete	127

7.1	Digitalisierung der Schulen.....	127
7.2	Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.....	149
7.3	Auswirkungen der Coronapandemie auf die Verwaltung.....	159
7.4	Gesundheitsämter im Kontext der Coronapandemie.....	164
7.5	Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung.....	171
8.	Nachschau.....	174
9.	Schlussbemerkung.....	179
	Anlage – Schulübersicht Landkreis Bergstraße.....	180

Anlagenband für die geprüften Landkreise des Vergleichs

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ergebnisverbesserungspotenziale der Landkreise 2019	10
Ansicht 2: Strukturkennzahlen der Körperschaften (I)	12
Ansicht 3: Gesamtbewertung der Haushaltslage	14
Ansicht 4: Beurteilung der Haushaltslage des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020.....	16
Ansicht 5: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichslandkreise	17
Ansicht 6: Fristeneinhaltung bei Vorlage der Haushaltssatzung und öffentlicher Auslegung des Haushaltsplans des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016-2020.....	20
Ansicht 7: Aufstellung der Jahresabschlüsse (in Arbeitstagen)	22
Ansicht 8: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)	22
Ansicht 9: Übersicht der aufzustellenden Jahresabschlüsse durch Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020	24
Ansicht 10: Übersicht der zu prüfenden Jahresabschlüsse der Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020	25
Ansicht 11: Aufstellungs- und Prüfquote der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Kommunen der Landkreise im Vergleich (2016-2020)	25
Ansicht 12: Aufstellung der Gesamtabchlüsse der Jahre 2016-2020	27
Ansicht 13: Abweichungsanalyse für die Summe der Gesamterträge und Gesamtaufwendungen des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020	28
Ansicht 14: Trendanalyse für die Gesamterträge des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2023.....	29
Ansicht 15: Trendanalyse für die Gesamtaufwendungen des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2023	30
Ansicht 16: Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung im Jahr 2023.....	30
Ansicht 17: Produktbereichsplan.....	32
Ansicht 18: Ergebnisse ausgewählter Produktbereiche je Einwohner vor interner Leistungsverrechnung im Jahr 2020.....	33
Ansicht 19: Ergebnisse des Produktbereichs 16 je Einwohner vor interner Leistungsverrechnung im Jahr 2020	34
Ansicht 20: Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €.....	35
Ansicht 21: Entwicklung des tatsächlichen und des ergebnisneutralen Kreisumlagehebesatzes auf Basis der Haushaltsplanung des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016 bis 2020.....	38
Ansicht 22: Tatsächlicher und ergebnisneutraler Kreisumlagehebesatz der Landkreise im Jahr 2020	39
Ansicht 23: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren von 2016 bis 2020.....	41
Ansicht 24: Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2020	42
Ansicht 25: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2016 bis 2020	43
Ansicht 26: Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €.....	44
Ansicht 27: Wesentliche Aufwandsquoten für das Jahr 2020	45
Ansicht 28: Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen von 2016 bis 2020 des Landkreises Bergstraße	46

Ansicht 29: Entwicklung ausgewählter Bilanzkennzahlen von 2016 bis 2020	48
Ansicht 30: Entwicklung des Eigenkapitals des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016 bis 2023	50
Ansicht 31: Entwicklung der Eigenkapitalquote in den Jahren von 2016 bis 2020	51
Ansicht 32: Entwicklung der Verbindlichkeitenquote in den Jahren 2016 bis 2020	52
Ansicht 33: Entschuldungs- und Förderbeträge der Hessenkasse	53
Ansicht 34: Entwicklung der sonstigen Verbindlichkeiten und der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung des Landkreises Bergstraße von 2016 bis 2020	54
Ansicht 35: Verbindlichkeiten des Landkreises Bergstraße zum 31. Dezember 2019	55
Ansicht 36: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger zum 31. Dezember 2019 in Mio. €	56
Ansicht 37: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger je Einwohner zum 31. Dezember 2019	57
Ansicht 38: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten in den Jahren 2016 bis 2020	58
Ansicht 39: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Liquiditätskredite) der Jahre 2016 bis 2020	60
Ansicht 40: Zinsaufwendungen in den Jahren 2016 bis 2020	61
Ansicht 41: Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2020	62
Ansicht 42: Vereinnahmte investive Zuweisungen von 2010 bis 2020	63
Ansicht 43: Projektgebundene Zuweisungen an den Landkreis Bergstraße nach Kategorie von 2010 bis 2020	64
Ansicht 44: Projektgebundene Zuweisungen nach Kategorie und Landkreis von 2010 bis 2020	65
Ansicht 45: Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden	69
Ansicht 46: Ausgleichsmittel außerhalb der Kreisumlage	72
Ansicht 47: Gewerbesteuerausgleichszahlungen an die kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2020	74
Ansicht 48: Pandemiebedingte Hilfszahlungen der Jahre 2020 und 2021 nach Zweck je Landkreis	75
Ansicht 49: Konsistenz der statistischen Buchungen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2021	78
Ansicht 50: Prozess zur Erkennung von Anomalien	79
Ansicht 51: Ergebnis der Clusteranalyse des Landkreises Bergstraße	80
Ansicht 52: Anomalien des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020	80
Ansicht 53: Zuordnung der Aufgabenbereiche des Landkreises Bergstraße zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2019	82
Ansicht 54: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung des Landkreises Bergstraße zum 30. Juni 2019	83
Ansicht 55: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2019	85
Ansicht 56: Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung für das Jahr 2019	86
Ansicht 57: Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung je standardisiertem Produkt für das Jahr 2019	87

Ansicht 58: VZÄ Verteilung je Produktbereich in den Verwaltungen der Vergleichslandkreise zum 30. Juni 2019.....	88
Ansicht 59: Entwicklung der Ist- und Soll-Stellen der Kreisverwaltung Bergstraße von 2016-2020.....	89
Ansicht 60: Entwicklung der Ist-Stellen der Kreisverwaltung in den Vergleichslandkreisen von 2016-2020.....	90
Ansicht 61: Kennzahlenvergleich für die Kreisverwaltung 2019	91
Ansicht 62: Landkreis Bergstraße: Schülerzahlen 2019/2020 nach Schulform	93
Ansicht 63: Landkreis Bergstraße: Auspendelnde Schüler 2019/2020.....	94
Ansicht 64: Flächen der Schulen.....	94
Ansicht 65: Landkreis Bergstraße: Nicht ausgelastete Schulen 2019/20	95
Ansicht 66: Landkreis Bergstraße: Jahresergebnisse der Schulträgerschaft 2019 (ohne Schulumlage)	97
Ansicht 67: Ergebnisse der Schulträgerschaft 2019	98
Ansicht 68: Verwaltungskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner.....	99
Ansicht 69: Sekretariatskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner	100
Ansicht 70: Bewirtschaftungskosten 2019	101
Ansicht 71: Reinigungskosten 2019 bei den Schulen	102
Ansicht 72: Hausmeisterkosten 2019 bei den Schulen.....	103
Ansicht 73: Energiekosten 2019 bei den Schulen.....	104
Ansicht 74: Kosten der Gebäude und Ausstattung 2019	105
Ansicht 75: Schülerbeförderung 2019	106
Ansicht 76: Fehlbeträge der sozialen Leistungen in Mio. € für das Jahr 2019	108
Ansicht 77: Fehlbeträge der sozialen Leistungen je Einwohner für das Jahr 2019	109
Ansicht 78: Fehlbeträge der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2016-2020	110
Ansicht 79: Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und Ergebnisse für das Jahr 2019.....	111
Ansicht 80: Fallzahlen und Ergebnisse für das Jahr 2019.....	111
Ansicht 81: Analyse der Personalaufwendungen der sozialen Leistungen (ohne Leistungsbereich SGB II)	113
Ansicht 82: Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 in Mio.€	115
Ansicht 83: Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 je Jugendeinwohner.....	116
Ansicht 84: Personalaufwand der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe für das Jahr 2019	117
Ansicht 85: Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019.....	118
Ansicht 86: Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019.....	119
Ansicht 87: Personalaufwand der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019	120
Ansicht 88: Fehlbeträge der freiwilligen Leistungen für das Jahr 2019	121
Ansicht 89: Interkommunale Zusammenarbeit – geförderte Projekte.....	123
Ansicht 90: Interkommunale Zusammenarbeit – auf Basis von Vereinbarungen	124
Ansicht 91: Interkommunale Zusammenarbeit – Unternehmungen und sonstige Formen.....	125
Ansicht 92: Projekte und Aufgabenerledigungen der Interkommunalen Zusammenarbeit.....	125
Ansicht 93: Zahl der inhaltlichen Kategorien der Projekte und Zusammenarbeit der Landkreise	126

Ansicht 94: Bestandteile der Analyseeinheiten – Digitalisierung der Schulen	128
Ansicht 95: Digitalisierung der Schulen - Zahl der Schulen je Landkreis.....	129
Ansicht 96: Auswertung der Interviews - Digitalisierung der Schulen (Juli 2021)	130
Ansicht 97: Digitalisierung der Schulen - Technische Ausstattung (Landkreis Bergstraße).....	134
Ansicht 98: Digitalisierung der Schulen - Technische Ausstattung (Vergleich der Landkreise)	136
Ansicht 99: Digitalisierung der Schulen - Service- und Betriebskonzept (Landkreis Bergstraße)	138
Ansicht 100: Digitalisierung der Schulen - Service- und Betriebskonzept (Vergleich der Landkreise)	140
Ansicht 101: Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept (Landkreis Bergstraße)	142
Ansicht 102: Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept (Vergleich der Landkreise).....	143
Ansicht 103: Digitalisierung der Schulen - Förder- und Beratungsprogramme (Landkreis Bergstraße)	144
Ansicht 104: Digitalisierung der Schulen - Förder- und Beratungsprogramme (Vergleich der Landkreise)	146
Ansicht 105: Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Landkreis Bergstraße)	147
Ansicht 106: Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Vergleich der Landkreise).....	148
Ansicht 107: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Bestandteile der Analyseeinheit Kinderbetreuung	150
Ansicht 108: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Kinderbetreuung.....	151
Ansicht 109: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit Pflege	154
Ansicht 110: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Pflege	154
Ansicht 111: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit New Work.....	156
Ansicht 112: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - New Work.....	157
Ansicht 113: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Punkteverteilung	159
Ansicht 114: Organisatorische Ausgestaltungen im Kontext der Coronapandemie	161
Ansicht 115: Interne Kommunikation.....	162
Ansicht 116: Technische Rahmenbedingungen.....	163
Ansicht 117: Organigramm des Gesundheitsamts.....	165
Ansicht 118: Personalausstattung Gesundheitsamt Landkreis Bergstraße.....	166
Ansicht 119: Personalausstattung der Gesundheitsämter	166
Ansicht 120: Organisationsmodelle der Impfzentren	170
Ansicht 121: Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung.....	171
Ansicht 122: 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“: Empfehlungen an den Landkreis Bergstraße und deren Umsetzung.....	178

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

In diesem Prüfungsbericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich mitgemeint, soweit es für die Aussage erforderlich ist.

Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern
DV	Datenverarbeitung
e.V.	Eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
eG	eingetragene Genossenschaft
EigBGes	Eigenbetriebsgesetz
e-learning	electronic learning, elektronisch unterstütztes Lernen
EöB	Eröffnungsbilanz
(H)FAG	Hessisches Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GoBS	Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HKO	Hessische Landkreisordnung
HRV	Hessische Rahmenvereinbarung
HSchG	Hessisches Schulgesetz
HWBG	Hessisches Weiterbildungsgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kommunaler Finanzausgleich in Hessen
KI	Künstliche Intelligenz
LK	Landkreis
Lt.-Drucks.	Landtags-Drucksache
LWV	Landeswohlfahrtsverband
mbH	mit beschränkter Haftung
Nr.	Nummer

SchuSG	Schutzschirmgesetz
SchuSV	Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
StAnz.	Staatsanzeiger
ÜPPKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WP	Wirtschaftsprüfer

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

1.1 Ziel der Prüfung und Prüfungsgegenstand

Die 228. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ verfolgt das Ziel, neben der Bestimmung der Haushaltslage die wirtschaftliche Aufgabenerledigung zu untersuchen und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu beurteilen.

In die Prüfung wurden die folgenden Landkreise einbezogen:

- Landkreis Bergstraße
- Landkreis Fulda
- Landkreis Gießen
- Odenwaldkreis
- Schwalm-Eder-Kreis
- Vogelsbergkreis
- Landkreis Waldeck-Frankenberg

1.2 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen informiert über die mit der 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. Folglich wurden bei den Landkreisen die Gesamtaufwendungen des Ergebnishaushalts des letzten zu prüfenden Jahres zugrunde gelegt. Sie betragen im Jahr 2020 beim Landkreis Bergstraße 448,6 Millionen Euro.

1.3 Fachliche und rechtliche Feststellungen

Haushaltslage (Kapitel 5.1, Seite 12)

Der Landkreis Bergstraße wies in den Jahren 2016 und 2017 eine instabile Haushaltslage aus. In den Jahren 2018 bis 2020 wurde die Haushaltslage als stabil eingestuft. Mit der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ wird zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass der Haushalt des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum fragil war. Der Landkreis Bergstraße rechnete in seiner Haushaltsplanung 2020 zukünftig mit positiven ordentlichen Ergebnissen und plante für den Zeitraum von 2020 bis 2023 mit einem ordentlichen Ergebnis von insgesamt 50,8 Millionen Euro. Er strebte somit ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis an (vergleiche § 92 Abs. 3 und 4 HGO¹). Die Stabilität des Haushalts erscheint daher künftig nicht gefährdet.

¹ § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(3) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.

Ordnungsmäßigkeit der Haushalte und Jahresabschlüsse (Kapitel 5.2, Seite 18)

Der Landkreis Bergstraße konnte die gesetzliche Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde nicht einhalten. Die Überschreitungen lagen zwischen zehn und 15 Arbeitstagen. Die öffentliche Auslegung des Haushaltsplans wurde im Landkreis Bergstraße für die Jahre im Prüfungszeitraum nach Beginn des Haushaltsjahres vollendet. Mit einer Spanne von 58 bis 122 Kalendertagen unterlag der Landkreis Bergstraße in den Zeiten zwischen Jahresbeginn und Vollendung der Bekanntmachung der vorläufigen Haushaltsführung. Damit war er in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt, da das formale Verfahren der Haushaltsplanaufstellung erst im Laufe des Haushaltsjahres abgeschlossen wurde.

Eine sachgerechte Steuerung der Landkreisfinanzen ist nur auf Basis gesicherter Finanzdaten und valider Entscheidungsgrundlagen möglich. Vor diesem Hintergrund ist die rechtzeitige Aufstellung der Jahresabschlüsse von besonderer Bedeutung. Auf eine fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse gemäß § 112 Abs. 5 HGO ist daher hinzuwirken.

Die Abweichung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2016 bis 2020 betrug im Landkreis Bergstraße höchstens 202 Arbeitstage, die im Jahr 2016 zu verzeichnen war. Die kleinste Differenz lag im Jahr 2020 mit 29 Arbeitstagen vor. Innerhalb des Prüfungszeitraums konnte der Landkreis die Verzögerung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse deutlich verringern.

Höhe der Kreisumlage (Kapitel 5.7, Seite 65)

Die Kreisumlage ist in der Höhe zu erheben, dass der Haushalt des Landkreises ausgeglichen werden kann. Anhand der Haushaltsplanung haben wir für den gesamten Prüfungszeitraum den tatsächlichen Kreisumlagehebesatz dem errechneten ergebnisneutralen Hebesatz gegenübergestellt. Für den Landkreis Bergstraße haben sich in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund der Fehlbeträge aus Vorjahren hohe ergebnisneutrale Kreisumlagehebesätze von 72,8 bzw. 63,9 Prozent ergeben. Nach Ausgleich der Fehlbeträge im Haushaltsjahr 2018 sank der ergebnisneutrale Hebesatz auf 30,5 Prozent. Bis zum Jahr 2020 sank dieser um weitere 1,4 Prozentpunkte auf 29,1 Prozent. Der tatsächliche Kreisumlagehebesatz war in den Jahren 2016 und 2017 geringer als der ergebnisneutrale Hebesatz. Ab dem Jahr 2018 lag der tatsächliche Hebesatz um 2,2 Prozentpunkte über der ergebnisneutralen Größe. Im Jahr 2020 betrug die Differenz zwischen den beiden Werten 2,1 Prozentpunkte. Abgesehen von den Jahren 2016 und 2017 wird deutlich, dass sich die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes an den Planungsdaten orientierte. Diese Betrachtung dient einer indikativen Einschätzung des Niveaus des Kreisumlagehebesatzes. Handlungsempfehlungen für den Landkreis können hieraus nicht unmittelbar abgeleitet werden.

Auswirkungen der Coronapandemie (Kapitel 5.8, Seite 73)

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie hatten auch Auswirkungen auf die Landkreise. Die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden, welche Basis der Kreisumlage als Haupteinnahmequelle der Landkreise sind, waren unmittelbar von der Pandemie betroffen. Neben der Gewerbesteuerausgleichszahlung haben der Bund sowie das Land Hessen weitere Mittel zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen zur Verfügung gestellt. Der Landkreis Bergstraße hat zum Erhebungszeitpunkt Hilfszahlungen für Schutzmaßnahmen an Schulen und Kindertagesstätten, für die Ausweitung der Ganztagsbetreuung an Grundschulen und aus der Ergänzung des DigitalPakts bereits erhalten oder wird diese noch ausgezahlt bekommen. Insgesamt erhielt der Landkreis Bergstraße aus diesen Programmen 9,7 Millionen Euro. Neben den Hilfsprogrammen und Veränderungen in der Ertragslage, standen die Landkreise aufgrund der Pandemie in verschiedenen Bereichen einer Zunahme der finanziellen Belastung gegenüber. Der Landkreis erfasste pandemiebedingte Kosten auf einer separaten Kostenstelle.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.

Konsistenz der statistischen Buchungen (Kapitel 5.9, Seite 76)

Im Landkreis Bergstraße wurden im Jahr 2021 Unregelmäßigkeiten in drei Kategorien festgestellt: Falsche Zuordnung, Unklare Zuordnung und Bildung von Mischprodukten. Fünf Produkte wurden der falschen finanzstatistischen Produktgruppe zugeordnet: Das Produkt „Fleischhygiene“ in Höhe von 190.787,23 Euro (Jahr 2020) wurde der finanzstatistischen Produktgruppe 122 Ordnungsaufgaben zugeordnet, gehört aber in 414 Maßnahmen der Gesundheitspflege. Das Produkt „Notfallvorsorge im Katastrophenschutz“ in Höhe von -1.060,56 Euro (Jahr 2020) wurde in 126 Brandschutz gebucht, gehört aber in 128 Zivil- und Katastrophenschutz. Das Produkt „Gesamtschulen“ wurde in 216 Kombinierte Haupt- und Realschulen gebucht, gehört jedoch in 218 Gesamtschulen. Darüber hinaus wurde das Produkt „Wohnbauförderung“ 521 Bau- und Grundstücksordnung zugeordnet, gehört aber in 522 Wohnbauförderung und die „Überwaldbahn“ wurde 571 Wirtschaftsförderung zugeordnet, gehört jedoch in 575 Tourismus.

Darüber hinaus wurde das Produkt „Gefahrenabwehr“ dem finanzstatistischen Produkt 125, was nicht existiert, zugeordnet, gehört aber in 122 Ordnungsaufgaben. In drei Fällen wurden zudem Produkte manuell hinzugefügt.

Des Weiteren wurden in drei Fällen Mischprodukte gebildet. Das Produkt „Brand- und Katastrophenschutz“ wurde auf 126 Brandschutz gebucht, während der Katastrophenschutz in 128 Zivil- und Katastrophenschutz gehört. Das Produkt „Bauaufsicht, Baugenehmigung und Wohnbauförderung“ wurde auf 521 Bau- und Grundstücksordnung gebucht. Die Wohnbauförderung gehört jedoch in 522 Wohnbauförderung. Zuletzt wurde das Produkt „Wirtschaftsförderung, Tourismus“ 571 Wirtschaftsförderung zugeordnet, doch Tourismus gehört in 575 Tourismus.

Der Landkreis Bergstraße hatte bereits ein Verfahren implementiert, das alle Buchhaltungsdaten vor Übermittlung an die Statistik auf Plausibilität prüft, sodass eine korrekte Zuordnung sichergestellt werden kann. Eine korrekte Datenübermittlung an die Statistik stellt eine wesentliche Grundlage für die korrekte Ermittlung des Kommunalen Finanzausgleichs dar.

Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung (Kapitel 6.1, Seite 81)

Die Allgemeine Verwaltung des Landkreises Bergstraße umfasste zum Stichtag 30. Juni 2019 insgesamt 154,04 VZÄ. Dem Standardprodukt Finanzen und Rechnungswesen waren mit 46,36 die meisten VZÄ zugeordnet. Die wenigsten VZÄ mit 12,33 waren im Standardprodukt Revision vorhanden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Struktur und Größe der Landkreise, wurden zur besseren Vergleichbarkeit Relationen mit Bevölkerungszahlen gebildet und analysiert. Je 100.000 Einwohner wies der Landkreis Bergstraße insgesamt 56,98 VZÄ in der Allgemeinen Verwaltung aus. Das Standardprodukt Finanzen und Rechnungswesen hatte mit 17,15 VZÄ je 100.000 Einwohner den Höchstwert und in der Revision und den Kreisorganen lagen mit 4,94 VZÄ je 100.000 Einwohner die wenigsten VZÄ vor. Für den Landkreis Bergstraße wurde kein Ergebnisverbesserungspotenzial errechnet, da er sich bei den VZÄ je 100.000 Einwohner im unteren Quartil des Vergleichs befand.

Schulträgeraufgaben (Kapitel 6.2, Seite 92)

Der Landkreis Bergstraße erzielte in der Aufgabe Schulträgerschaft einen absoluten Fehlbetrag in Höhe von 74,2 Millionen Euro, in Höhe von 274 Euro je Einwohner und 2.634 Euro je Schüler. Der Landkreis lag damit bei allen drei Kennzahlen oberhalb des jeweiligen Medians.

Die Aufwendungen der Schulträgeraufgaben werden durch die Verwaltungskräfte der Schulverwaltung, die Sekretariatskräfte, die Reinigungsaufwendungen sowie durch die Hausmeister bestimmt. Zudem bildet die vorgehaltene Schulfläche einen geeigneten Indikator zur Kennzahlenbildung.

Der Landkreis Bergstraße stellte in seinen Schulen eine Nettoraumfläche (ohne Kantinen und Sporthallen) von 331.713 m² bereit. Dies entsprach einer Fläche von zwölf m² je Schüler. Der Landkreis bildete damit den Median. Bezogen auf einzelne Schulobjekte kann die Fläche je Schüler ein Indiz für nicht ausgelastete Schulobjekte sein. Für den Landkreis Bergstraße ermit-

telten wir fünf Schulen, bei denen eine signifikante² Überschreitung des Medians der jeweiligen Schulform festzustellen war.

Der Landkreis Bergstraße bildete mit 52,5 Vollzeitäquivalenten das Maximum bei den Verwaltungskräften der Schulverwaltung. Der Personalaufwand je Schüler wurde mit 91 Euro unter dem Median von 98 Euro festgestellt. Bezogen auf das untere Quartil ermittelten wir rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 0,1 Millionen Euro.

Bei den Sekretariatskräften stellte der Landkreis Bergstraße mit 68 Vollzeitäquivalenten das Maximum dar und lag mit einem Personalaufwand in Höhe von 100 Euro je Schüler über dem Median. Bezogen auf das untere Quartil ermittelten wir rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 0,2 Millionen Euro.

Die Reinigungsaufwendungen beim Landkreis Bergstraße wurden mit einem Betrag von 5,1 Millionen Euro festgestellt. Dies entsprach einem Reinigungsaufwand von zwölf Euro je m² Nettoraumfläche. Damit lag der Landkreis über dem Medianwert von vier Millionen Euro und unter dem Medianwert von 17 Euro je m² Nettoraumfläche. Rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale wurden nicht festgestellt.

Die Aufwendungen für Hausmeister errechneten sich für den Landkreis Bergstraße auf 3,9 Millionen Euro absolut und neun Euro je m² Nettoraumfläche. Der Landkreis lag mit beiden Kennzahlen oberhalb des Medians. Bezogen auf das untere Quartil ermittelten wir rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von einer Millionen Euro.

Soziale Leistungen (Kapitel 6.3, Seite 106)

Die Analyse der sozialen Leistungen umfasste im Wesentlichen die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern XII und II sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Der Landkreis Bergstraße erzielte Fehlbeträge in Höhe von 50,9 Millionen Euro absolut und in Höhe von 188 Euro je Einwohner. Hinsichtlich des absoluten Fehlbetrags war der Landkreis oberhalb des Medians (26,7 Millionen Euro) einzuordnen. Bei dem Fehlbetrag je Einwohner bildete der Landkreis den Median.

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II lag absolut als auch in Relation zur Einwohnerzahl oberhalb des Medians. Mit der Summe der Fallzahlen der SGB XII Leistungsbezüge in Relation zu den Einwohnern lag der Landkreis Bergstraße unterhalb des Medians.

Der aus den finanzstatistischen Produkten abgeleitete Personalaufwand für die sozialen Leistungen belief sich auf sieben Millionen Euro und auf 26 Euro je Einwohner. Der Landkreis besetzte damit den Medianwert von 26 Euro je Einwohner. Für den Landkreis Bergstraße ermittelten wir auf Basis des unteren Quartils rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 0,8 Millionen Euro.

Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (Kapitel 6.4, Seite 113)

Der Landkreis Bergstraße erzielte für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe einen Fehlbetrag in Höhe von 40,1 Millionen Euro absolut und in Höhe von 771 Euro je Jugendeinwohner. Absolut lag der Landkreis damit oberhalb des Medians (21,6 Millionen Euro). In Relation zu den Jugendeinwohnern entsprach der ermittelte Wert dem Median.

Der aus den finanzstatistischen Produkten abgeleitete Personalaufwand für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belief sich auf 8,8 Millionen Euro und auf 168 Euro je Jugendeinwohner. Der Landkreis lag damit oberhalb des Medianwerts von 5,4 Millionen Euro absolut und unterhalb des Medianwerts von 180 Euro je Jugendeinwohner. Für den Landkreis Bergstraße ermittelten wir auf Basis des unteren Quartils rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 0,2 Millionen Euro.

² Unter „signifikant“ verstehen wir eine Überschreitung des Medians um mehr als 50 Prozent.

Sonstige Pflichtaufgaben (Kapitel 6.5, Seite 117)

Die Analyse der sonstigen Pflichtaufgaben umfasst die Aufgaben in den Bereichen Ver- und Entsorgung, Bauen und Wohnen sowie Verkehrsflächen und ÖPNV (Gruppe 1) und Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege, Räumliche Planung und Geoinformation, Gesundheitsdienste sowie Volkshochschulen (Gruppe 2).

Der Landkreis Bergstraße erzielte in den Aufgaben der Gruppe 1 einen Fehlbetrag in Höhe von 9 Millionen Euro absolut und in Höhe von 33 Euro je Einwohner, der überwiegend den Verkehrsflächen und ÖPNV zuzuordnen ist. Der Landkreis lag über den Medianwerten von 3,4 Millionen Euro (absoluter Fehlbetrag) und 23 Euro (Fehlbetrag je Einwohner).

Mit den Aufgaben der Gruppe 2 erreichte der Landkreis Bergstraße einen Fehlbetrag in Höhe von 13 Millionen Euro absolut und 49 Euro je Einwohner. Der Landkreis lag mit dem absoluten Fehlbetrag oberhalb des Medians von 11 Millionen Euro, mit dem Fehlbetrag je Einwohner unterhalb des Medians. Der überwiegende Teil des Fehlbetrags entfiel auf die Gesundheitsdienstleistungen, der die Krankenhausbilanz enthielt. Der Landkreis war kein Träger eines Krankenhauses.

Der den standardisierten Produkten entsprechende Personalaufwand bezifferte sich auf 9,4 Millionen Euro absolut und 36 Euro je Einwohner. Maßgeblich für den Personalaufwand waren die Gesundheitsdienste, gefolgt von Bauen und Wohnen. Ergebnisverbesserungspotenziale konnten wir für den Landkreis Bergstraße in Höhe von 0,3 Millionen Euro errechnen.

Freiwillige Leistungen (Kapitel 6.6, Seite 120)

Unter den freiwilligen Leistungen wurden die Aufgaben der Sport- und Vereinsförderung, der Kultur, der Wirtschaftsförderung und des Tourismus zusammengefasst.

Der Landkreis Bergstraße wies über die untersuchten Aufgaben einen Fehlbetrag in Höhe von 3,9 Millionen Euro absolut und in Höhe von 14 Euro je Einwohner. Der Landkreis lag damit oberhalb des Medians von 3 Millionen Euro absolut und unterhalb des Medians von 17 Euro je Einwohner. Im Landkreis Bergstraße machte die Sport- und Vereinsförderung knapp zweidrittel des Fehlbetrags aus.

Interkommunale Zusammenarbeit (Kapitel 6.7, Seite 122)

Der Landkreis Bergstraße hatte 19 Projekte oder Aufgabenerledigungen im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit eingerichtet. Dabei deckte der Landkreis ein breites Spektrum an Aufgaben ab. Der Landkreis übernahm Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden (u.a. Personalwesen, Geoinformationssysteme, Gewerbeswesen, Prostituiertenschutz). Die Aufgabenerfüllung durch Gesellschaften und Verbände erstreckte sich auf Aufgaben im Natur- und Umweltschutz, der Berufsförderung, des Tourismus oder der Ver- und Entsorgung.

Im Landkreis Bergstraße lagen zwei durch das Land geförderte Projekte vor. Darüber hinaus bestanden zehn Projekte und Zusammenarbeiten auf der Basis von Vereinbarungen und sieben in Form von Gesellschaften oder Verbänden. Die Bandbreite der Vergleichskreise reichte von neun bis 25 Projekte oder Zusammenarbeiten.

Digitalisierung der Schulen (Kapitel 7.1, Seite 127)

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ wurde das Thema Digitalisierung der Schulen im Hinblick auf den aktuellen Stand sowie die Vorgehensweisen zur Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen untersucht. Im Rahmen des Bereichs Erstellung der Konzepte (Medienbildungskonzepte und Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte) haben wir erhoben, wie weit die Landkreise bei der Erstellung der Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte und der Medienbildungskonzepte, die im Rahmen des DigitalPakts erstellt werden müssen, vorangeschritten sind. Hierbei wurden Entwürfe als vorhanden eingestuft, da ein fertiges Medienbildungskonzept erst im Jahr 2024 vorliegen muss. Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte lagen im Landkreis Bergstraße noch nicht für alle Schulen vor. Die Medienbildungskonzepte waren ebenfalls noch in Bearbeitung. Der Landkreis Bergstraße hatte zudem noch einen Kreismedienentwicklungsplan aufgestellt.

Im Landkreis Bergstraße waren alle Schulen an die Breitbandversorgung angeschlossen. Darüber hinaus war die WLAN-Ausleuchtung an allen Schulen abgeschlossen und mobiles WLAN

war verfügbar. Die höchste durchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten hatten die Förderschulen mit 59 Prozent. Die niedrigste lag bei den Gymnasien mit 17 Prozent vor. Die Möglichkeit private Endgeräte zu benutzen, war an allen Schulen im Kreis Bergstraße möglich. Lernroboter wurden an Schulen aller Schulformen außer den Förderschulen eingesetzt. Die Gymnasien hatten mit 75 Prozent bei den weiteren digitalen Ausstattungsmöglichkeiten den höchsten Erreichungsgrad. Den niedrigsten wiesen die Förderschulen mit 50 Prozent aus. Die Klassenräume der Gymnasien waren mit einem Erreichungsgrad von 89 Prozent am besten ausgestattet. Die geringste Ausstattung lag bei den Förderschulen mit 23 Prozent vor. In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit technische Ausstattung des Landkreises Bergstraße erreichten die Gymnasien mit 70 Prozent den höchsten Erreichungsgrad. Den niedrigsten hatten die Grundschulen mit 52 Prozent. Der Durchschnittswert über alle Schulen hinweg lag bei 58 Prozent. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, die Klassenräume der Schulen mit digitalen Präsentationsmedien auszustatten, um die Nutzung digitaler Methoden im Unterricht zu ermöglichen, und den Bedarf an digitalen Endgeräten zu decken.

In der Kategorie Software der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept erreichten alle Schulformen einen Erreichungsgrad von 100 Prozent. Den höchsten Erreichungsgrad in der Kategorie Wartung und Support erzielten die Gesamtschulen und Gymnasien mit 100 Prozent. Den niedrigsten Erreichungsgrad hatten die Grundschulen mit 89 Prozent. Im Landkreis Bergstraße hatten alle Schulen Beauftragte für Störungs- sowie Beschaffungs- und Lizenzmanagement ernannt und einen IT-Beauftragten bestellt. Die Geräte- und Softwarebeschaffung erfolgt im Landkreis über das kaufmännische Team der Schul-IT. Die Schulen melden daher die Bedarfe an den Schulträger. Alle Schulen hatten einen Datenschutzbeauftragten ernannt. Zudem informiert der Landkreis Bergstraße mit einer Dateninformationserklärung über die seit dem 25.05.2018 geltende Datenschutzgrundverordnung, die die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, welche im Rahmen des Schulintranets beziehungsweise schuleigenen Zugangs zum Internet verarbeitet werden. Die Gymnasien erreichten in der Kategorie Sicherheit im Durchschnitt 100 Prozent. Die Berufsschulen wiesen den niedrigsten Erreichungsgrad mit 50 Prozent auf. In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept erreichten die Gymnasien mit 100 Prozent den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad. Den niedrigsten Erreichungsgrad wiesen die Realschulen mit 81 Prozent auf. Der Durchschnittswert über alle Schulen in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept lag bei 86 Prozent. Mit dem Wissen, dass es in der Verantwortung der Schulen liegt entsprechende Beauftragte zu ernennen, empfehlen wir dem Landkreis, die Benennung eines Jugendmedienschutzbeauftragten an den Schulen zu forcieren. Dies stellt sicher, dass die Sicherheit der Schüler bei der Nutzung digitaler Medien gewährleistet ist und ein Ansprechpartner an den Schulen zu diesem Thema vorhanden ist. Entsprechende Schulungen werden vom Landeskoordinator Jugendmedienschutz angeboten.

In der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept erzielten die Gesamtschulen mit 88 Prozent den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad. Der niedrigste Erreichungsgrad lag bei den Realschulen mit 55 Prozent vor. Alle Gesamt-, Berufs- und Förderschulen planten Unterrichtssequenzen mit Medien. Der höchste durchschnittliche Erreichungsgrad in der Kategorie Kooperationspartner lag mit 50 Prozent an den Gesamtschulen vor. Die Förderschulen hatten mit null Prozent den niedrigsten Wert im Vergleich. Eine Schule im Landkreis Bergstraße nahm beispielsweise an dem Programm „E-Twinning“ teil, was ein Programm der Europäischen Kommission ist, das europäische Schulen über das Internet miteinander vernetzt. Ein weiteres Projekt, an dem eine Schule teilnahm, war das Projekt „Internet-ABC“, das an hessischen Grundschulen gemeinsam mit der Landesanstalt für Privaten Rundfunk und Medien stattfindet. In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept erreichten die Gesamtschulen den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad mit 69 Prozent. Der niedrigste lag bei den Förderschulen mit 33 Prozent vor und der Durchschnittswert über alle Schulen lag bei 41 Prozent. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, den Schulen nahe zu legen, eine Übersicht der Digitalkompetenzen der Lehrkräfte aufzustellen, um Fortbildungsbedarfe zu erkennen. Darauf basierend sollte beispielsweise das staatliche Schulamt geeignete Fortbildungsmaßnahmen anbieten, sodass die technische Ausstattung, die vom Schulträger bereitgestellt wird, gezielt im Unterricht eingesetzt werden kann. Des Weiteren sollten von den Schulen im Zuge der Medienutzung gemeinsame Regeln in den Schulen aufgestellt werden.

Im Landkreis Bergstraße nahmen im Durchschnitt 42 Prozent der Gymnasien an Förder- und Beratungsprogrammen teil, was den Höchstwert darstellte. Den niedrigsten durchschnittlichen

Erreichungsgrad wiesen die Förderschulen mit 23 Prozent auf. Weitere Beratungs- und Förderprogramme wurden von Grundschulen, Gesamtschulen und Gymnasien wahrgenommen. Hierbei handelte es sich beispielsweise um das Programm „Digitale Helden“ gegen Cybermobbing. Mit dem Wissen, dass es in der Verantwortung der Schulen liegt entsprechende Förder- und Beratungsprogramme in Anspruch zu nehmen, empfehlen wir dem Landkreis Bergstraße, den Schulen nahe zu legen, sich über die Angebote zu informieren und diese wahrzunehmen.

Die Schulen des Landkreises Bergstraße waren am weitesten in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept vorangeschritten und erreichten im Durchschnitt 86 Prozent. Am wenigsten weit vorangeschritten waren die Schulen des Landkreises Bergstraße in der Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme. Diese wurden im Durchschnitt von 27 Prozent der Schulen wahrgenommen. In der Analyseeinheit Technische Ausstattung der Schulen erreichten alle Schulen einen durchschnittlichen Erreichungsgrad von 58 Prozent und in der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept waren es 41 Prozent. Die Gymnasien erreichten die höchsten Werte in allen Analyseeinheiten mit Ausnahme der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept. Dort waren die Gesamtschulen am weitesten vorangeschritten. Die Grundschulen hatten mit 49 Prozent insgesamt den niedrigsten Erreichungsgrad. Der Landkreis Bergstraße lag mit einem Gesamtdurchschnitt von 53 Prozent über alle Schulen und Analyseeinheiten hinweg über dem Gesamtdurchschnitt von 49 Prozent.

Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kapitel 7.2, Seite 149)

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ untersuchte die Überörtliche Prüfung die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Landkreisverwaltungen. Im Fokus standen die Angebote, welche der Landkreis als Arbeitgeber seinen Mitarbeitern zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Verfügung stellt. Wir überprüften nachfolgende Bereiche im Vergleich:

- Kinderbetreuung
- Pflege
- New Work³

Der Landkreis Bergstraße verfügte weder über einen eigenen Betriebskindergarten/Belegplätze noch über eine eigene Ferienbetreuung für die Kinder von Mitarbeitern. Beide Bereiche wurden daher mit null Punkten bewertet. Seit zwei Jahren gab es im Landkreis Bergstraße ein Eltern-Kind-Büro, das den Beschäftigten die Möglichkeit bot, in Betreuungsnotfällen ihre Kinder mit zur Arbeitsstelle zu bringen und kurzfristig zu betreuen. Mitarbeiter wurden regelmäßig auf das Angebot hingewiesen. Jedoch wurde dieses bisher selten in Anspruch genommen. Der Landkreis Bergstraße erreichte einen Punkt im Bereich Kinderbetreuungszuschuss, denn er bot seinen Mitarbeitern an, die durch die Teilnahme an dienstlichen Fortbildungsmaßnahmen entstandenen Kosten für die Betreuung von Kindern unter 15 Jahren oder pflegebedürftigen Angehörigen zu übernehmen. Des Weiteren unterstützte der Landkreis seine Mitarbeiter bei der Suche nach Betreuungsangeboten in Form von einer Liste, in der das externe Angebot der Betreuungsmöglichkeiten zusammengefasst wurde. Der Landkreis Bergstraße verfügte über keine Zertifizierungen, weshalb null Punkte vergeben wurden. Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit Kinderbetreuung insgesamt 3,5 Punkte von acht Punkten und bildete damit den Medianwert.

Im Bereich Pflege hatte der Landkreis Bergstraße Informationen zum Bereich Pflege auf der Webseite und im Intranet bereitgestellt. Als Ansprechpartner standen den Mitarbeitern die

³ New Work beschreibt verschiedene, flexible Arbeitsmodelle, die aufgrund der Digitalisierung möglich geworden sind und dem Arbeitnehmer mehr Flexibilität bieten. Es umfasst neben Gleitzeit- oder Teilzeitmodellen auch die Option auf Home-Office oder Job-Sharing (Aufteilen einer Vollzeitstelle auf mehrere Teilzeitstellen). Quelle: https://recruiting.xing.com/de/wissen-veranstaltungen/wissen/magazin/magazin-schwerpunkt-new-work?gclid=CjwKCAjwh5qLBhALEiwAioodsyDaeTaX1MbH5U1eiwec70DRqfQvOllO-DXkoSz8g4mJAcPoqc_SChoCvSQQAvD_BwE (13.10.2021)

Fachstelle „Leben im Alter“, das Büro für Frauen und Gleichstellung sowie der Pflegestützpunkt zur Verfügung. Eine Vermittlung externer Unterstützungsdienste wurde vom Pflegestützpunkt angeboten. Zusätzlich gab es ein Pflegeunterstützungsprogramm, was sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung in der Einführungsphase befand. Für dieses Angebot wurde jeweils ein Punkt vergeben. Im Landkreis Bergstraße gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keine Pflege-Guides und eine entsprechende Ausbildung wurde nicht angeboten. Die Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen hatte der Landkreis nicht unterzeichnet. Er bot Schulungen für Führungskräfte an, die Themen zur Vereinbarkeit von Beruf, Pflege und Familie sowie gleichstellungsrelevante Themen wie die Förderung der Chancengleichheitskompetenz und familienbewusstes (das heißt auch väterbewusstes) Führungsverhalten in die einzelnen Schulungsmodule integrierte. Dafür erhielt der Landkreis einen Punkt. Darüber hinaus wurden Mitarbeitergespräche geführt, bei denen es meistens um die jeweilige Leistung des Mitarbeiters ging. In den Anleitungen für die Mitarbeitergespräche wurde der Punkt Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht aufgeführt. Im Rahmen von Enttabuisierungsmaßnahmen wurden Schulungen angeboten, die Kurse zu Themen wie Prävention und Gesundheit enthielten. Des Weiteren wurde das Angebot auf Kurse der Kreisvolkshochschule ausgeweitet und mit einem Kostenzuschuss gefördert. Bei Bedarf wurden Vorträge und Schulungen für Bedienstete mit pflegebedürftigen Angehörigen angeboten. Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit Pflege insgesamt 5,5 von acht Punkten und lag somit über dem Medianwert von fünf Punkten.

Die Dienstvereinbarung Arbeitszeit sah für alle Mitarbeiter des Landkreises Bergstraße die Möglichkeit vor, Gleitzeit in Anspruch zu nehmen. Der Gleitzeitrahmen umfasste die Zeit von montags bis donnerstags von 6:45 Uhr bis 19 Uhr und freitags von 6:45 Uhr bis 17 Uhr. Von Juni bis August begann die Gleitzeit morgens um sechs Uhr. Darüber hinaus waren im Landkreis Bergstraße Teilzeitmodelle zwischen 30 und 100 Prozent wöchentlicher Arbeitszeit möglich. Die Möglichkeit zur Telearbeit bestand für alle Mitarbeiter, ausgenommen vom IT-Support, den Abteilungs- und Betriebsleitungen und der Leitung der Pressestelle, und war in der Dienstvereinbarung Heimarbeit geregelt. Für Tarifbeschäftigte in Vollzeit betrug das maximal erlaubte Zeitguthaben 80 Stunden und die maximale Zeitschuld 40 Stunden. Des Weiteren bestand die Möglichkeit zum Job-Sharing, auch in Führungspositionen. Der Landkreis Bergstraße gewährte seinen Mitarbeitern zudem kurzfristige Freistellungen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben. Wenn der gesetzliche Rahmen ausgeschöpft war, konnten das Gleitzeit- oder bei Beamten auch das Langzeitkonto genutzt werden. Im Rahmen der Kontakthalteangebote mit dem Arbeitgeber während längerer Freistellungen hatte der Landkreis Bergstraße eine Arbeitshilfe erarbeitet, die darstellte, wie Führungskräfte Kontakt zu beurlaubten Mitarbeitern halten konnten und wie der Wiedereinstieg von Beurlaubten erleichtert werden konnte. Darüber hinaus hatten beurlaubte Beschäftigte während der Familienpause oder Pflegezeit Zugang zum Intranet und damit zu allen relevanten Themen. Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit New Work insgesamt sieben von sieben Punkten.

In der Gesamtbetrachtung aller Analyseeinheiten bildete er mit 16 von 23 Punkten den Medianwert. Wir empfehlen dem Landkreis, seine Angebote in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege nach entsprechenden Bedarfsermittlungen auszubauen.

Auswirkungen der Coronapandemie auf Verwaltung und Gesundheitsamt (Kapitel 7.3, 7.4, Seite 164)

Der Landkreis Bergstraße stockte mit Beginn der Coronapandemie die Zahl verfügbarer Home-Office Arbeitsplätze auf und ermöglichte auf diesem Weg einer größeren Zahl an Mitarbeitern das Arbeiten von zu Hause aus. Die Steuerung der Home-Office Nutzung oblag dem betreffenden Fachbereich. Der Landkreis war darauf angewiesen, dass neben Landkreis-Hardware auch private Geräte der Mitarbeiter im Home-Office genutzt wurden. Hierzu stellte er entsprechend gesicherte Verbindungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Mit Beginn der Coronapandemie intensivierte der Landkreis die Kommunikation an die Mitarbeiter. Hierzu nutzte er das Kreis-Intranet und anlassbezogene E-Mail-Informationen. Darüber hinaus wurden regelmäßige Newsletter an die Mitarbeiter versandt.

Das Gesundheitsamt des Landkreises Bergstraße passte im Verlauf der Coronapandemie seine interne Organisation den sich ändernden Rahmenbedingungen an. Damit einher ging eine Personalaufstockung, um insbesondere die Kontaktnachverfolgung sicherzustellen.

Das Impfzentrum des Landkreises Bergstraße wurde durch den Landkreis in Eigenregie betrieben. Für administrative Aufgaben setzte der Landkreis einen externen Dienstleister ein.

Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung (Kapitel 7.5, Seite 171)

Die Landkreise sind angehalten, Maßnahmen der Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen im Sinne der Korruptionsvermeidung zu treffen. Die Korruptionsprävention wurde anhand der Umsetzung von sieben empfohlenen Maßnahmen in den verglichenen Landkreisen gemessen. Dabei untersuchten wir die dokumentierte Bekanntgabe von Erlassen, die Existenz eines Antikorruptionskonzepts, eines Antikorruptionsbeauftragten und eines Hinweisgebersystems sowie regelmäßige Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsprävention. Der Landkreis Bergstraße erreichte vier von sieben möglichen Punkten.

Nachschau (Kapitel 8, Seite 174)

Im Rahmen der Nachschau hielten wir den Umgang mit den Ergebnissen aus vorangegangenen Überörtlichen Prüfungen nach. Der Landkreis Bergstraße war in die Nachschau auf der Grundlage der Schlussberichte für die 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ einzubeziehen.

Wir untersuchten, wie der Landkreis Bergstraße mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen aus den genannten Prüfungen umging. Hierzu wurden jeweils die Empfehlungen aus der Zusammenfassung der Schlussberichte zugrunde gelegt. Die Empfehlungen der 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ hat der Landkreis Bergstraße mehrheitlich und teilweise in Abhängigkeit seiner Möglichkeiten umgesetzt. Die Offenlegung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungsorgane der Beteiligungen kann aufgrund der Widerspruchsmöglichkeit der betroffenen Person nicht vollständig umgesetzt werden.

Darüber hinaus prüften wir formal die Bekanntgabe der Berichte im Kreistag und deren Weiterleitung an die Fraktionen gemäß § 6 Abs. 1 Satz 5 ÜPKKG⁴. Der Landkreis ist seinen formalen Verpflichtungen nachgekommen.

⁴ § 6 ÜPKKG - Prüfungsergebnis

(1) Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

1.4 Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungen können die kommunalen Körperschaften mit wirtschaftlichem und sachgerechtem Handeln erreichen. Ergebnisverbesserungspotenziale werden aus der Vergleichenden Prüfung festgestellten kommunalen Praxis abgeleitet. Sie setzen sich insbesondere zusammen aus Prozessoptimierungen, Senkungen von Zuwendungen, Reduzierungen von Leistungen und Einnahmeverbesserungen (kostendeckenden Gebühren, Hebesatzerhöhungen, angemessenen Erträgen der wirtschaftlichen Unternehmen).

Ob und in welchem Umfang die Körperschaften die Ergebnisverbesserungspotenziale ausschöpfen, ist Angelegenheit des politischen Gestaltungswillens in den Körperschaften.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Landkreise 2019							
	Schulträgeraufgaben	Soziale Leistungen	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Sonstige Pflichtaufgaben	Freiwillige Leistungen	Personalausstattung der allgemeinen Verwaltung	Summe Ergebnisverbesserungspotenzial
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Bergstraße	1,3	0,8	0,2	0,3	0,0	0,0	2,6
Fulda	2,3	0,4	0,9	0,1	2,5	1,5	7,7
Gießen	0,9	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4
Odenwald	0,5	0,0	0,5	1,7	0,3	1,1	4,1
Schwalm-Eder	2,1	1,3	0,0	0,0	0,3	0,7	4,4
Vogelsberg	0,8	1,9	1,1	1,6	0,1	1,8	7,3
Waldeck-Frankenberg	1,3	2,4	0,0	0,6	0,1	0,8	5,2
Summe	9,2	6,7	3,2	4,3	3,3	5,9	32,6

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 1: Ergebnisverbesserungspotenziale der Landkreise 2019

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318) die 228. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ bei den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Gießen, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis und Waldeck-Frankenberg vorzunehmen.

Dem Landkreis Bergstraße wurde die Prüfungsanmeldung am 14. Januar 2021 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der der Landkreis über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 15. Februar 2021 statt. Wir prüften den Landkreis digital in der Zeit vom 19. April 2021 bis zum 23. April 2021. Nacherhebungen fanden zwischen 7. Juli 2021 und dem 30. September statt.

Inhalt der Prüfung waren die Finanzen der Körperschaften und deren Entwicklung, der Umgang mit der Coronapandemie, der Fortschritt der Digitalisierung an den Schulen, die Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung, das Vorgehen im Rahmen der Korruptionsvorbeugung sowie die Rechtmäßigkeit bei der Aufstellung der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse. Darüber hinaus untersuchten wir für ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche die Haushaltsauswirkungen, Wirtschaftlichkeitsaspekte sowie Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltslage.

Weiterhin wurden die Ergebnisse vergangener Vergleichender Prüfungen einer Nachschau unterzogen. Die Prüfung umfasste den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 31. Dezember 2020.

Als Prüfungsunterlagen standen uns die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke des Landkreises geordnet und prüffähig zur Verfügung. Die erbetenen Auskünfte und Nachweise erhielten wir vollständig und fristgerecht.

Ferner berücksichtigten wir nach § 5 Abs. 5 ÜPKKG die Schlussberichte des Rechnungsprüfungsamts des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum zu den Jahresabschlüssen sowie die Ergebnisse der Kassenprüfungen, sofern diese vorlagen.

Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt. Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

- der Überörtlichen Prüfung Herr Mücke
- des Landkreis Bergstraße Abteilungsleiter Finanzen und Controlling Herr Lannert
- des Prüfungsbeauftragten WP Herr Schmitt

Mit der Prüfungsanmeldung wurde der Landkreis aufgefordert, die Tatsachen zu benennen, von denen er glaubte, dass sie sich als spezifisches Unterscheidungsmerkmal von den übrigen in die Prüfung einbezogenen Körperschaften eignen. Die Körperschaft trug kein spezifisches Unterscheidungsmerkmal vor, das einen Ausschluss aus der Vergleichenden Prüfung nahelegt.

Der Landrat des Landkreis Bergstraße, Herr Engelhardt, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise. Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten.

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat uns beauftragt, in diesen Bericht die Grunddaten aller an der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ beteiligten Körperschaften in einem Anlagenband aufzunehmen.

Die digitale Erörterungsbesprechung fand am 5. Juli 2021 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt der Landkreis Bergstraße mit Schreiben vom 5. November 2021. Die Interimbesprechung fand am 6. Dezember 2021 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 1. Februar 2022 mit Frist zur Stellungnahme bis 1. März 2022 zugeleitet. Der Landkreis Bergstraße nahm dazu unter dem 28. Februar 2022 Stellung. Der Landkreis Bergstraße verzichtete auf eine Schlussbesprechung.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ werden voraussichtlich in den Zusammenfassenden Bericht an den Hessischen Landtag im Jahr 2022 aufgenommen werden (§ 6 Abs. 3 Satz 1 ÜPKKG). Der Bericht soll im Herbst 2022 erscheinen. Er wird im Internet unter rechnungshof.hessen.de veröffentlicht.

4. Entwicklung und Struktur

Die strukturelle Kreisentwicklung ist für die Kosten und Leistungspotenziale der Landkreise von Bedeutung. Je höher die Wachstumsdynamik der Landkreise, desto größer sind die aus Kreis- und Schulumlagen zu erwartenden Beträge. Als Bemessungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen spielen die Einwohnerzahlen der Landkreise dementsprechend eine wichtige Rolle.

Darüber hinaus dienen Strukturkennzahlen als Verhältniszahlen, um heterogene Strukturen der Landkreise anhand dieser Kennzahlen zu relativieren und damit eine Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten. Ansicht 2 stellt einwohnerbezogene Strukturkennzahlen der Landkreise zusammenfassend dar:

Strukturkennzahlen der Körperschaften (I)			
	Kreisangehörige Gemeinden	Einwohner	Bevölkerungsdichte
	Zahl	Zahl	Einwohner je km ²
Bergstraße	22	270.340	376
Fulda	23	223.145 ¹⁾	162
Gießen	18	270.688 ¹⁾	317
Odenwald	12	96.703	155
Schwalm-Eder	27	179.673	117
Vogelsberg	19	105.643	72
Waldeck- Frankenberg	22	156.406	85

1) Inklusive Sonderstatusstadt

Datenstand des Hessischen Statistischen Landesamts: 31.Dezember 2019

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 2: Strukturkennzahlen der Körperschaften (I)

Der Vergleich der Einwohnerzahlen zeigte eine insgesamt heterogene Struktur der Vergleichskörperschaften mit einer Spannweite von 96.703 Einwohnern im Odenwaldkreis bis zu 270.688 Einwohnern im Landkreis Gießen. Die Bevölkerungsdichte erlaubte erst Hinweise auf das Vorliegen von Flächenkreisen. Diese waren insbesondere der Vogelsbergkreis, der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Schwalm-Eder-Kreis. Bei diesen Landkreisen lag eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte vor, was im Gegenzug auf eine überdurchschnittliche Kreisfläche schließen lässt.

5. Finanzen

5.1 Haushaltsanalyse

Die Landkreise sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.⁵ Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.⁶ Die Leistungserbringung durch die Landkreise soll insbesondere unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 92 Abs. 2 HGO⁷ erfolgen. Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Landkreise nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen. Ist dies nicht der Fall, stehen sie vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Dazu stehen grundsätzlich zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

⁵ § 9 HKO - Vermögen und Einkünfte

Der Landkreis hat sein Vermögen und seine Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen und Gemeinden ist Rücksicht zu nehmen.

⁶ § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. [...]

⁷ § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

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

In der vorliegenden Haushaltsstrukturprüfung wird die Frage beantwortet, ob der Haushalt⁸ des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig war. Hierzu wurden in einem Mehrkomponentenmodell drei Ebenen betrachtet, wobei die dritte Ebene nachrichtlich einzuordnen ist. Die Haushaltslage im Prüfungszeitraum wurde zunächst jahresbezogen anhand von Kennzahlen, deren Erfüllung bepunktet wird, beurteilt. Auf der ersten Beurteilungsebene können maximal 55 Punkte und auf der zweiten Beurteilungsebene maximal 45 Punkte erreicht werden. Das Bewertungsergebnis liegt somit zwischen null und 100 Punkten. Die Haushaltslage ist für das jeweilige Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn mindestens 70 Punkte erreicht werden. Für diese Beurteilung wurde nach dem folgenden Mehrkomponentenmodell mit drei Beurteilungsebenen vorgegangen:

1. Beurteilungsebene – Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene wird das ordentliche Ergebnis⁹ als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. Zuerst wurde analysiert, ob das ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen positiv war. Bei Vorliegen eines positiven ordentlichen Ergebnisses wurden 45 Punkte vergeben. Bei einem negativen ordentlichen Ergebnis wurden zusätzlich die Rücklagen aus vorangegangenen Jahren berücksichtigt. Wurde ein positives ordentliches Ergebnis oder ein Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme bestehender Rücklagen aus vorangegangenen Jahren erreicht, wurden 35 Punkte vergeben. Weitere Kenngrößen bildeten ein positives Jahresergebnis (unter Berücksichtigung außerordentlicher Aufwendungen und Erträge) sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals, wofür jeweils fünf Punkte vergeben wurden.

2. Beurteilungsebene – Substanzerhaltung

Auf der zweiten Ebene wurde beurteilt, inwieweit der Landkreis in der Lage war, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität zu erwirtschaften, um die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten aus Investitionen zu finanzieren. Zunächst wurde berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“ (Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten) zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent lag. Lag dies vor, wurden 40 Punkte vergeben. War dies nicht der Fall, wurde geprüft, ob die „Doppische freie Spitze“ positiv war, wofür es 30 Punkte gab oder, ob der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv war, wofür zehn Punkte vergeben wurden.

Als weitere Kenngröße wurde die Differenz von liquiden Mitteln und den Kassen-/Liquiditätskrediten herangezogen (Liquiditätsreserve). Sofern das Ergebnis positiv war, wurden fünf Punkte vergeben. Diese Kennzahl wurde für die Prüfungsjahre bis einschließlich 2018 verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 war die Kennzahl aufgrund des HessenkasseG¹⁰ durch folgende Kennzahl ersetzt worden: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq

⁸ Für die Beurteilung der Haushaltslage wurden die Jahresabschlüsse der Landkreise zugrunde gelegt. Soweit einzelne Jahresabschlüsse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vorlagen, wurde die Beurteilung auf Grundlage der jeweiligen (Nachtrags-)Haushaltspläne vorgenommen.

⁹ § 2 GemHVO - Ergebnishaushalt

(2) Im Ergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Abs. 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Abs. 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Abs. 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Abs. 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, [...] auszuweisen.

¹⁰ Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)

zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

3. Beurteilungsebene – Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)

Die dritte Ebene beurteilt nachrichtlich die Ordnungsmäßigkeit von Haushaltssatzung und Jahresabschluss. Es wurde überprüft, ob die Haushaltssatzung fristgerecht, d.h. zum 30. November des Vorjahres, bei der jeweiligen Aufsichtsbehörde vorgelegt wurde.¹¹ Darüber hinaus wurde auch betrachtet, ob die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt, geprüft und nach der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt durch den Kreistag beschlossen wurden. Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Abs. 5 HGO) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Für die Abschlussprüfung selbst bestimmt die HGO unmittelbar keine Frist. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung¹² der Gemeindevertretung/des Kreistags über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abzuschließen ist.¹³

Um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können, wurde die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen. Sofern ein Landkreis über den vierjährigen Planungszeitraum mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant, besteht das Risiko, dass ein nachhaltiger Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann.

Gesamtbewertung der Haushaltslage

Aufbauend auf der Bewertung der Haushaltslage der einzelnen Jahre wurde die Haushaltslage der Landkreise im Prüfungszeitraum insgesamt eingeordnet. Für die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage wurden dabei drei Abgrenzungen verwendet: stabil, fragil und konsolidierungsbedürftig.

Ansicht 3 zeigt, wie die Haushaltslage einer Kommune über den gesamten Prüfungszeitraum im Detail beurteilt wird.

Gesamtbewertung der Haushaltslage	
Haushaltslage	Ergebnis
stabil	mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
fragil	drei der fünf Jahre stabil
konsolidierungsbedürftig	mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Darstellung; Stand: Juli 2021	

Ansicht 3: Gesamtbewertung der Haushaltslage

¹¹ § 97 HGO – Erlass der Haushaltssatzung

(4) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

¹² § 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

¹³ Vgl. 21. Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 208 ff. (konkretisierend Fußnote 268).

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum

Ansicht 4 zeigt die Bewertung der drei Beurteilungsebenen des Mehrkomponentenmodells für den Landkreis Bergstraße im Prüfungszeitraum auf Basis der vorliegenden Jahresabschlüsse.

Beurteilung der Haushaltslage des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020					
Bergstraße	2016	2017	2018	2019	2020
1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					
Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	-126.740	-92.919	15.221	16.181	19.565
Oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge u. Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	-126.740	-92.919	21.531	22.564	40.381
Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	21.603	25.193	15.293	14.434	17.879
Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	190.516	190.516	228.514	228.514	228.514
Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	10 Punkte	10 Punkte	55 Punkte	55 Punkte	55 Punkte
2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	12%	14%	13%	8%	8%
Oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	21.562	25.065	23.621	14.984	15.124
Oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	23.972	29.974	26.164	18.475	24.819
Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte) ⁵⁾	-212.777	-178.352	-1.871	9.640	21.477
Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	40 Punkte	40 Punkte	40 Punkte	45 Punkte	45 Punkte
3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung					
Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung ⁶⁾	nein	nein	nein	nein	nein
Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	nein	nein	nein	nein	nein
Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	ja	ja	ja	n.f.	n.f.
Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	ja	ja	ja	n.f.	n.f.
Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	ja	ja	ja	ja	ja
Gesamtsumme aus 1 und 2 (maximal 100 Punkte)	50 Punkte	50 Punkte	95 Punkte	100 Punkte	100 Punkte
Beurteilung der Haushaltslage⁷⁾	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil
Gesamtbeurteilung⁸⁾	fragil				

Legende:

-  = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
 -  = Kenngröße erreicht und bepunktet
 -  = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht
- 1) Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
 - 2) Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
 - 3) „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
 - 4) Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeiträge an das Sondervermögen Hessenkasse ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)
 - 5) Die Kennzahl soll für die Prüfungsjahre bis einschließlich 2018 verwendet werden. Für die Jahre 2019 ff. ist die Kennzahl aufgrund des HessenkasseG durch folgende Kennzahl zu ersetzen: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).
 - 6) § 97 HGO – Erlass der Haushaltssatzung - (4) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen (bis zum 30. November).
n.f. = nicht fällig
n.v. = im Haushaltsplan nicht vorhanden
 - 7) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 -  und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 -  und instabil bei < 70 Punkte
 - 8) Gesamtbewertung für alle Jahre:
 -  und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 -  und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 -  und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
- Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 4: Beurteilung der Haushaltslage des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020

Der Landkreis Bergstraße erreichte in den Jahren 2018 bis 2020 auf der ersten Beurteilungsebene der Kapitalerhaltung die maximale Punktzahl. In den Jahren 2016 und 2017 erzielte er jeweils zehn Punkte aufgrund eines negativen ordentlichen Ergebnisses bei Berücksichtigung der Fehlbeträge sowie Rücklagen. Seit dem Jahr 2018 wies der Landkreis Bergstraße keine Fehlbeträge mehr aus und konnte positive ordentliche Ergebnisse bei Berücksichtigung der Fehlbeträge verzeichnen, was auf die Hessenkasse zurück zu führen ist. Die Rücklagen (ohne Sonderrücklagen und Stiftungskapital) betragen im Jahr 2016 und 2017 null Euro und im Jahr 2020 betragen sie 21 Millionen Euro. Darüber hinaus konnte der Landkreis eine Eigenkapitalerhöhung von 20 Prozent von 2016 auf 2020 verzeichnen.

Auf der zweiten Beurteilungsebene der Substanzerhaltung erreichte der Landkreis Bergstraße in den Jahren 2019 und 2020 die maximale Punktzahl mit 45 Punkten. In den Jahren 2016 bis 2018 erreichte er jeweils 40 Punkte. Die Selbstfinanzierungsquote lag in allen Prüfungsjahren über acht Prozent. Die allgemeinen verfügbaren Deckungsmittel erhöhten sich von 182 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 192 Millionen Euro im Jahr 2020. Dabei hatten sich die Schlüsselzuweisungen (konsumtive) und die Kreisumlage über den Prüfungszeitraum ebenfalls erhöht. Der Landkreis Bergstraße nahm ab dem Jahr 2019 keine Kassenkredite mehr auf und konnte über die Jahre im Prüfungszeitraum eine Zunahme der liquiden Mittel verzeichnen.

In der dritten Beurteilungsebene wurde nachrichtlich festgestellt, dass der Landkreis Bergstraße im Prüfungszeitraum in keinem Jahr die Haushaltssatzung fristgerecht der Aufsichtsbehörde vorlegte. Zudem wurden auch die Jahresabschlüsse für die Jahre 2016 bis 2020 nicht fristgerecht aufgestellt. Die Jahresabschlüsse der Jahre 2016 bis 2018 wurden jeweils fristgerecht geprüft und beschlossen. Für die Jahre 2019 und 2020 waren die Fristen zur Prüfung und Beschlussfassung noch nicht abgelaufen. Im Rahmen der mittelfristigen Ergebnisplanung wurde in jedem Jahr des Prüfungszeitraums kumuliert ein positives ordentliches Ergebnis für den vierjährigen Planungszeitraum ausgewiesen.

Ansicht 5 zeigt die Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichslandkreise.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichslandkreise						
	2016	2017	2018	2019	2020	Gesamtbeurteilung ¹⁾
Bergstraße	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Fulda	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Gießen	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Odenwald	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Schwalm-Eder	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Vogelsberg	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Waldeck-Frankenberg	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil

1) Gesamtbeurteilung für alle Jahre:

- und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
- und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
- und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 5: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichslandkreise

Der Landkreis Bergstraße wies in den Jahren 2016 und 2017 eine instabile Haushaltslage aus. In den Jahren 2018 bis 2020 wurde die Haushaltslage als stabil eingestuft. Mit der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ wird zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass der Haushalt des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum fragil war. Der Landkreis Bergstraße rechnete in seiner Haushaltsplanung 2020 zukünftig mit positiven ordentlichen Ergebnissen und plante für den Zeitraum von 2020 bis 2023 mit einem ordentlichen Ergebnis von insgesamt 50,8 Millionen Euro. Er strebte somit ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis an (vgl. § 92 Abs. 3 und 4 HGO¹⁴). Die Stabilität des Haushalts erscheint daher künftig nicht gefährdet.

Der Schwalm-Eder-Kreis und der Landkreis Fulda hatten in allen Prüfungsjahren einen stabilen Haushalt, weshalb auch in der Gesamtbewertung die Haushaltslage als stabil bewertet wurde.

¹⁴ § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(3) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
 2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
 3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.
- Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.

Die übrigen Vergleichslandkreise wurden in der Gesamtbewertung aufgrund zwei instabiler Jahre (2016 und 2017) als fragil eingestuft.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Die Überörtliche Prüfung kommt im Zuge ihrer umfangreichen Prüfung der Jahre 2016 bis 2020 zum Ergebnis, dass die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage des Landkreises Bergstraße als fragil zu bezeichnen ist. Dies ist bei fünf der sieben an der Prüfung beteiligten Landkreisen ebenfalls der Fall. Sodann wird, basierend auf der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltes 2020, für die Jahre bis 2023 mit einem starken Anstieg der positiven Jahresergebnisse gerechnet. Hier zeigt sich jedoch die Problematik einer nachgelagerten Prüfung. Betrachtet man die mittelfristige Finanzplanung des Haushaltes 2022, ist die positive Entwicklung des Planes 2020 im aufgezeigten Umfang nicht mehr zutreffend. So ist allein im Haushaltsjahr 2022 mit einem Fehlbedarf von über 5 Mio. Euro zu rechnen. Insofern sind die im Prüfbericht getroffenen Aussagen zur positiven Entwicklung und zum Anstieg des Eigenkapitals aus heutiger Sicht kritisch zu betrachten.“

Weiterführende Analyse der Haushaltslage

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

5.2 Haushalte und Jahresabschlüsse

Die rechtzeitige Planung und Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde unterstützen eine solide Finanzwirtschaft. Gleichzeitig ist die Erfüllung der Hessischen Gemeindeordnung ein Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Für die betrachteten Jahre des Prüfungszeitraums wurde im Rahmen der Beurteilungen jeweils die zu diesem Zeitpunkt gültige Fassung der Gesetzestexte verwendet.

Der Prozess der Haushaltserstellung sollte nach den Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) so ausgestaltet sein, dass eine Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde bis Ende November des Vorjahres möglich ist. Der Prozess der Verabschiedung der Haushaltssatzung sowie die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben der HGO werden in den nachfolgenden Unterkapiteln dargestellt.

Vorlage der Haushaltssatzung

Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch den Kreistag vorausgehenden Schritte (Feststellung, Einbringung, Beratung sowie öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des Entwurfs) sollen zeitlich so eingeleitet werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde und ein Beschluss vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahres möglich sind.

Der Entwurf der Haushaltssatzung soll vor der Beschlussfassung durch den Kreistag nach einer öffentlichen Bekanntmachung an sieben Tagen öffentlich ausgelegt werden (§ 97 Abs. 2 HGO¹⁵).¹⁶ Die Vorgaben an die öffentliche Auslegung, die Bekanntmachung der Auslegung

¹⁵ § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(2) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen wird von der Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung beraten und beschlossen. Er soll vorher im Finanzausschuss der Gemeindevertretung eingehend behandelt werden. In der Beratung kann, der mit der Verwaltung des Finanzwesens beauftragte Beigeordnete seine abweichende Auffassung vertreten.

¹⁶ Die Verpflichtung, den Haushaltsentwurf nach § 97 HGO vor Beschlussfassung durch den Kreistag an sieben Tagen öffentlich auszulegen, ist ab Mai für das Jahr 2020 entfallen

und die Dauer der Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung wurden vom Landkreis Bergstraße im Prüfungszeitraum eingehalten.

Die Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 97 Abs. 3 Satz 2 HGO¹⁷). Nach Beschluss des Kreistags und (sofern genehmigungspflichtig) der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, ist der Haushaltsplan nach öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung an sieben Tagen öffentlich auszulegen (§ 97 Abs. 4 HGO¹⁸).

Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht ist, unterliegt der Landkreis der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO¹⁹).

¹⁷ § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(3) Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

¹⁸ § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(4) Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile nach § 97a, so ist sie erst nach der Erteilung der Genehmigung bekannt zu machen. Sofern die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile enthält, darf sie erst öffentlich bekannt gemacht werden, wenn die Aufsichtsbehörde innerhalb eines Monats nach Vorlage keine Bedenken wegen Rechtsverletzung erhebt.

¹⁹ § 99 HGO - Vorläufige Haushaltsführung

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde

1. nur die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,

2. die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,

3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.

In Ansicht 6 wird die Fristenüberschreitung für die Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde und die Vollendung der öffentlichen Auslegung im Prüfungszeitraum dargestellt.

Fristeneinhaltung bei Vorlage der Haushaltssatzung und öffentlicher Auslegung des Haushaltsplans des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016-2020					
	2016	2017	2018	2019	2020
Vorlage an die Aufsichtsbehörde ¹⁾ (in Arbeitstagen ³⁾)	13	15	14	14	10
Vollendung der öffentlichen Auslegung ²⁾ (in Kalendertagen)	63	71	122	58	79

1) Die Haushaltssatzung soll jeweils zum 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres vorgelegt werden. Die Differenz in Arbeitstagen entspricht der Zeitspanne zwischen Solldatum und dem Datum der tatsächlichen Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde.
2) Die öffentliche Auslegung ist mit dem Ablauf des Tages vollendet, an dem die Auslegung des Haushaltsplans endet. Die Haushaltssatzung sollte zu Beginn des Jahres bekannt gemacht sein. Zur Berechnung der Differenz in Kalendertagen wurde der 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres als Referenzdatum herangezogen.
3) Kalendertage abzüglich Samstage, Sonntage und Feiertage.
Quelle: Eigene Erhebungen Haushaltssatzungen, Korrespondenz mit der Aufsichtsbehörde, Bekanntmachungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 6: Fristeneinhaltung bei Vorlage der Haushaltssatzung und öffentlicher Auslegung des Haushaltsplans des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016-2020

Der Landkreis Bergstraße konnte die gesetzliche Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde nicht einhalten. Die Überschreitungen lagen zwischen zehn und 15 Arbeitstagen. Die öffentliche Auslegung des Haushaltsplans wurde im Landkreis Bergstraße für die Jahre im Prüfungszeitraum nach Beginn des Haushaltsjahres vollendet. Mit einer Spanne von 58 bis 122 Kalendertagen unterlag der Landkreis Bergstraße in den Zeiten zwischen Jahresbeginn und Vollendung der öffentlichen Auslegung der vorläufigen Haushaltsführung. Damit war er in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt, da das formale Verfahren der Haushaltsplanaufstellung erst im Laufe des Haushaltsjahres abgeschlossen wurde.

Im Prüfungszeitraum wurden alle Haushaltssatzungen der Landkreise im Vergleich nach Beginn des Haushaltsjahres veröffentlicht²⁰. Im Median lag die Abweichung zwischen dem Beginn des Haushaltsjahres und dem Ende der öffentlichen Auslegung über alle Haushaltspläne der Landkreise bei 107 Kalendertagen. Die höchste Abweichung wurde mit 350 Kalendertagen im Odenwaldkreis für das Haushaltsjahr 2018 festgestellt. Die niedrigste Abweichung ergab sich für das Haushaltsjahr 2018 im Vogelsbergkreis mit -290 Kalendertagen aufgrund des Doppelhaushalts 2017/2018. Ohne Beachtung der Doppelhaushalte lag die niedrigste Abweichung mit 58 Tagen im Landkreis Bergstraße im Jahr 2019.

Die Landkreise sind dazu angehalten, ihre Prozesse bei der Vorlage der Haushaltssatzungen und der öffentlichen Auslegung ihrer Haushaltspläne so anzupassen, dass die dargestellten Fristvorgaben eingehalten werden können.

Wesentliche Grundlage für die Haushaltsplanung der Landkreise bilden die Orientierungsdaten des Landes zur Bestimmung der Umlagegrundlagen. Diese werden den Landkreisen in der Regel im September des dem Planungsjahres vorausgehenden Haushaltsjahres zur Verfügung gestellt. Die Planungsdaten für das Jahr 2022 wurden jedoch erst durch den Erlass des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 29.10.2021 mitgeteilt, wodurch den Landkreisen ein Monat blieb, um den Haushalt ordnungsgemäß aufzustellen und in den Gremien zu beraten. Die Einhaltung der oben beschriebenen Fristen durch die Landkreise wird unseres Ermessens durch den Zeitpunkt der Bereitstellung sicherlich beeinflusst. Je später die Bereitstellung der Orientierungsdaten im Jahresablauf, desto unwahrscheinlicher gelingt eine ordnungsgemäße

²⁰ Ausgenommen von dieser Betrachtung ist das Jahr 2018 beim Vogelsbergkreis, aufgrund des Doppelhaushalts 2017/2018, und die Jahre 2016 und 2019 beim Schwalm-Eder-Kreis, aufgrund der Doppelhaushalte 2015/2016 und 2018/2019, sowie die Jahre 2016 und 2018 beim Landkreis Gießen, aufgrund der Doppelhaushalte 2015/2016 und 2017/2018.

Haushaltsaufstellung. Dies kann aber nicht der alleinige Grund für die festgestellten Überschreitungen der Vorlagefrist sein. Das Zusammenspiel des Bereitstellungszeitpunkts, der Haushaltsplanaufstellung sowie des politischen Diskurses zum Haushalt stellt für die Landkreise eine Herausforderung dar. Wir empfehlen den Landkreisen, den Aufstellungsprozess insgesamt früher zu beginnen und alle Anstrengungen für eine ordnungsgemäße Vorlage bei der Aufsichtsbehörde zu unternehmen.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Hier ist zunächst anzumerken, dass die Verpflichtung, den Haushaltsentwurf nach § 97 HGO vor der Beschlussfassung durch den Kreistag an sieben Tagen öffentlich auszulegen, ab Mai 2020 entfallen ist.“

Die formalen Vorgaben an die öffentliche Bekanntgabe der Haushaltssatzung und an die öffentliche Auslegung des Haushaltsplans für die Jahre 2016 bis 2020 wurden in allen Landkreisen erfüllt. Die Landkreise Gießen und der Vogelsbergkreis nahmen den Erlass des HMdS vom 30. März 2020 zu haushaltsrechtlichen Erleichterungen in Anspruch, der den Haushaltsvollzug auch ohne öffentliche Auslegung nach § 97 Abs. 4 HGO aufgrund coronabedingter Verwaltungsschließungen ermöglichte. Der Landkreis Gießen veröffentlichte den Haushaltsplan 2020 am 12.04.2020 auf der Internetseite des Landkreises Gießen. Der Vogelsbergkreis veröffentlichte den Haushaltsplan 2020 ebenfalls auf seiner Internetseite.

Jahresabschlüsse

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Abs. 5 HGO²¹ bis zum 30. April des Folgejahres aufzustellen. Neben vielen anderen Kriterien ist auch die Einhaltung dieser gesetzlichen Frist ein Gradmesser für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Die Feststellung der überörtlichen Prüfung, dass die Einhaltung der Aufstellungsfrist des Jahresabschlusses nach § 112 HGO ein Gradmesser für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns darstellt, wird von unserer Seite als diskussionswürdig angesehen. Vielmehr ist die zeitnahe und umfangreiche Darstellung des Jahresabschlusses nebst Anlagen an sich zu nennen. Die Einhaltung einer Frist allein sollte kein Gradmesser sein.“

„Stellungnahme der Überörtlichen Prüfung:

Es handelt sich um eine gesetzliche Frist.“

Des Weiteren hat der Kreistag bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Kreisausschusses zu beschließen (§ 114 Abs. 1 HGO²²). Um diese Frist einzuhalten, soll der Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung des Jahresabschlusses spätestens bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorliegen.²³ Ansicht 7 zeigt die Differenz zwischen den tatsächlichen Aufstellungen der Jahresabschlüsse mit den gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkten.

²¹ § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

²² § 114 HGO - Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

²³ Eine gesetzliche Frist zur Prüfung des Jahresabschlusses besteht nicht. Die dargestellte Frist muss eingehalten werden, um die darauffolgenden gesetzlichen Fristen einhalten zu können.

Aufstellung ¹⁾ der Jahresabschlüsse (in Arbeitstagen ²⁾)					
	2016	2017	2018	2019	2020
Bergstraße	202	102	160	124	29
Fulda	126	92	96	99	41
Gießen	126	131	41	104	-
Odenwald	258	218	115	264	-
Schwalm-Eder	72	17	13	45	14
Vogelsberg	-2	0	-1	-1	-1
Waldeck-Frankenberg	397	147	273	274	-

1) Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung wurde das Datum des Beschlusses des Jahresabschlusses durch den Kreisausschuss gewählt.

2) Kalendertage abzüglich Samstag, Sonntage und Feiertage.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Kreistagsbeschlüsse; Stand: Juli 2021

Ansicht 7: Aufstellung der Jahresabschlüsse (in Arbeitstagen)

Die Abweichung bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2016 bis 2020 betrug im Landkreis Bergstraße höchstens 202 Arbeitstage, die im Jahr 2016 zu verzeichnen war. Die kleinste Differenz lag im Jahr 2020 mit 29 Arbeitstagen vor. Im Prüfungszeitraum konnte kein Jahresabschluss bereits vor Ablauf der gesetzlichen Frist aufgestellt werden. In Bezug auf die fristgerechte Aufstellung konnte bisher nur der Vogelsbergkreis die Fristen einhalten. Sowohl der Landkreis Waldeck-Frankenberg als auch der Odenwaldkreis stellten ihre Jahresabschlüsse mit erheblichem Verzug auf. Die Landkreise Gießen und Waldeck-Frankenberg sowie der Odenwaldkreis hatten den Jahresabschluss 2020 noch nicht aufgestellt, sodass eine ordnungsgemäße Aufstellung in diesen Fällen nicht mehr möglich ist. Die Landkreise sollten darauf hinwirken, den Prozess der Jahresabschlusserstellung dahingehend zu verbessern, dass die Aufstellung fristgerecht erfolgen kann. Ansicht 8 zeigt die Differenz zwischen den tatsächlichen Beschlussfassungen der Jahresabschlüsse mit den gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkten.

Beschlussfassung ¹⁾ über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen ²⁾)					
	2016	2017	2018	2019	2020
Bergstraße	-38	-198	-37	-	-
Fulda	-13	-14	-17	-	-
Gießen	345	-	-	-	-
Odenwald	-	-	-	-	-
Schwalm-Eder	174	183	89	-74	-
Vogelsberg	62	115	-9	-	-
Waldeck-Frankenberg	-	-	-	-	-

1) Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wird das Datum des Kreistagsbeschlusses gewählt.

2) Kalendertage abzüglich Samstag, Sonntage und Feiertage.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Kreistagsbeschlüsse; Stand: Juli 2021

Ansicht 8: Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Die Jahresabschlüsse der Jahre 2016 bis 2018 des Landkreises Bergstraße wurden fristgerecht beschlossen. Die Frist für die Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 ist noch nicht fällig.

Die bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung fälligen Fristen zur Beschlussfassung der Jahresabschlüsse wurden im Vergleich nur vom Landkreis Fulda und dem Landkreis Bergstraße eingehalten. Dem Vogelsbergkreis gelang im Jahr 2018 und dem Schwalm-Eder-Kreis im Jahr 2019 ebenfalls eine fristgerechte Beschlussfassung. Neben dem Odenwaldkreis hatte auch der Landkreis Waldeck-Frankenberg zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Jahresabschlüsse beschlossen²⁴. Der Landkreis Gießen hatte nur den Jahresabschluss 2016 beschlossen, da es aufgrund von Personalwechseln und zusätzlichen Aufgaben durch die Coronapandemie zu Verzögerungen kam.

Aufstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen der kreisangehörigen Gemeinden

In Gemeinden, in denen kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen (§ 129 HGO²⁵). Die Prüfung von 22 der 22 kreisangehörigen Städte und Gemeinden lag in der Verantwortung des Rechnungsprüfungsamts des Landkreises Bergstraße. Somit umfassten die Aufgaben der Revision des Landkreises Bergstraße die Prüfung der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Gemeinden (§ 128 Abs. 1 HGO²⁶).

Aus dem Prüfungszeitraum (2016-2020) kann abgeleitet werden, wie viele Jahresabschlüsse durch die Gemeinden aufzustellen waren. Hierbei ist ein zeitlicher Versatz enthalten, da der Jahresabschluss des Jahres 2015 zum 30. April 2016 aufzustellen gewesen wäre. Dementsprechend wäre bis zum 30. April 2020 der Jahresabschluss des Jahres 2019 aufzustellen. Je Gemeinde sind im Prüfungszeitraum somit fünf Jahresabschlüsse für die Jahre 2015, 2016, 2017, 2018 und 2019 aufzustellen. Im Landkreis Bergstraße mussten von den 22 Gemeinden im Prüfungszeitraum insgesamt 110 Jahresabschlüsse aufgestellt werden.

Des Weiteren ergeben sich mit dem Erlass vom 28. Januar 2015 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport direkte Konsequenzen bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen auf die Haushaltsgenehmigung der Gemeinden.²⁷ Demnach wird für die Haushaltsgenehmigung 2016 die Jahresabschlusserstellung 2013 und 2014 zur Voraussetzung. Das Haushaltsgeneh-

²⁴ Im Landkreis Waldeck-Frankenberg läuft seit 2015 ein strafrechtliches Verfahren gegen den ehemaligen Landrat wegen Steuerhinterziehung, Untreue, Betrug und Vorteilsnahme. Im Jahr 2017 legte er erfolgreich Revision ein. Derzeit laufen Vorbereitungen für neue Verhandlungen. Quelle: <https://www.wlz-online.de/landkreis/ex-landrat-helmut-eichenlaub-hauptverhandlung-weiter-in-der-warteschleife-90272795.html> (16.09.2021).

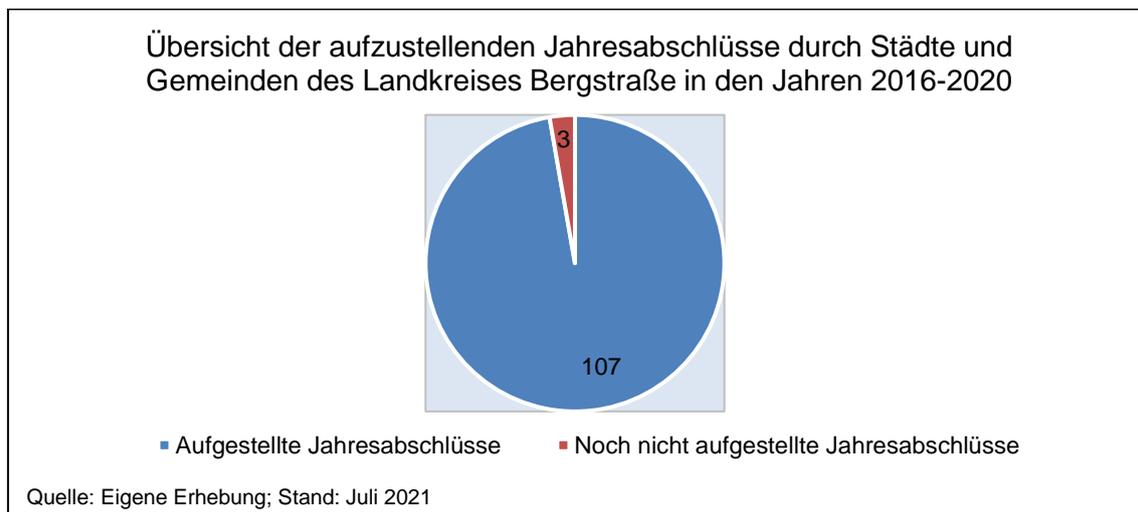
²⁵ § 129 HGO - Rechnungsprüfungsamt
Kreisfreie Städte und Sonderstatus-Städte müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, andere Gemeinden können es einrichten. Die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der jeweils geltenden Fassung bleiben unberührt. In Gemeinden, für die kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen. Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden.

²⁶ § 128 HGO - Prüfung
(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob
1. der Haushaltsplan eingehalten ist,
2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
3. bei den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist,
4. die Anlagen zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind,
5. die Jahresabschlüsse nach § 112 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen,
6. ob die Berichte nach § 112 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.
(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

²⁷ Vgl. Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 41/2015 S. 999).

migungsverfahren 2017 bedingt in der Folge die aufgestellten Jahresabschlüsse 2015 und 2016, sodass ab dem Haushaltsjahr 2018 die Genehmigung nur noch erteilt wird, sofern die gesetzliche Regelung des § 112 Abs. 5 HGO²⁸ eingehalten wird. Demnach hätten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen alle Jahresabschlüsse bis einschließlich 2019 dem Rechnungsprüfungsamt vorliegen müssen.

Ansicht 9 gibt einen Überblick der aufgestellten und noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse durch Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum.



Ansicht 9: Übersicht der aufzustellenden Jahresabschlüsse durch Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020

Im Landkreis Bergstraße wurden 107 von insgesamt 110 im Prüfungszeitraum aufzustellenden Jahresabschlüsse erstellt. Dies entsprach einer Aufstellungsquote von 97 Prozent. Im Landkreis Bergstraße bestand im Prüfungszeitraum somit kein Aufstellungsstau. Die Stadt Lorsch und die Gemeinden Birkenau und Grasellenbach hatten noch keinen Jahresabschluss für das Jahr 2019 aufgestellt und lagen somit außerhalb der Frist. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung, die nach dem 30. April 2021 stattfand, hatte noch keine kreisangehörige Kommune einen Jahresabschluss für das Jahr 2020 erstellt, dessen Frist somit bereits fällig war. Die durch den Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vorgesehene Regelung sollte durch den Landkreis umgesetzt werden, um die kreisangehörigen Gemeinden und Städte in Zukunft weiter zu bewegen, ihre ausstehenden Jahresabschlüsse aufzustellen.

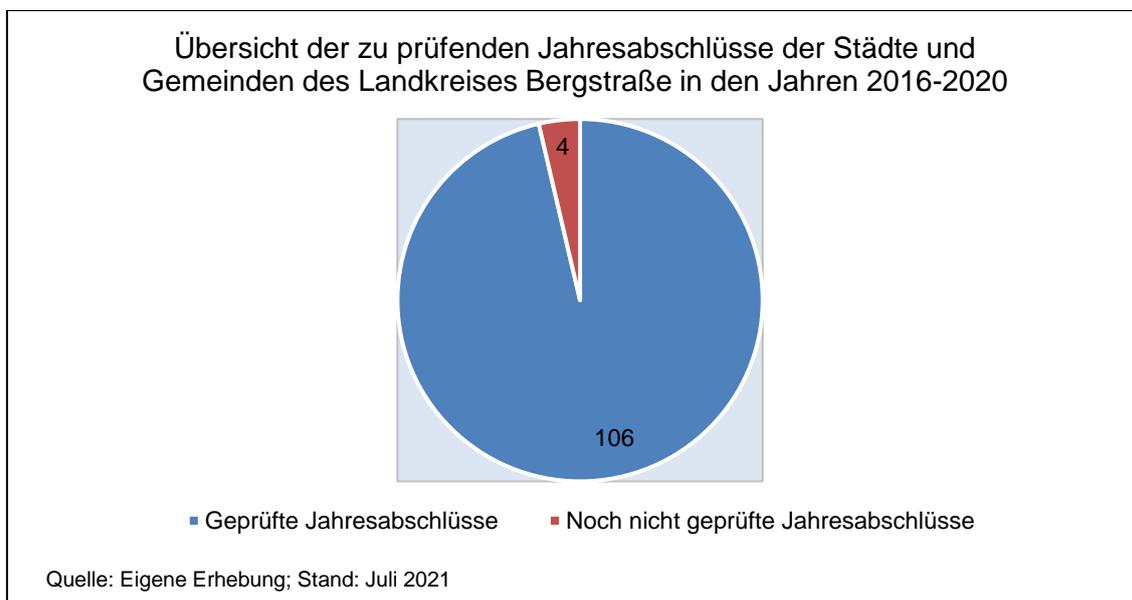
Abgeleitet aus dem letztmöglichen Zeitpunkt der Beschlussfassung der Jahresabschlüsse durch die Gemeindevertretung ergibt sich aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die Notwendigkeit, die Jahresabschlussprüfung bis zum Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abzuschließen.²⁹ Somit waren bis zum 31. Oktober 2020 alle Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2018 zu prüfen. Im Prüfungszeitraum müsste das Rechnungsprüfungsamt daher die Jahresabschlüsse der Jahre 2014, 2015, 2016, 2017 und 2018 prüfen. Im Landkreis Bergstraße mussten vom Rechnungsprüfungsamt insgesamt 110 Jahresabschlüsse der 22 Gemeinden im Prüfungszeitraum geprüft werden.

²⁸ § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

²⁹ Vgl. 21. Zusammenfassender Bericht 2010 vom 20. Oktober 2010, Lt-Drucks. 18/2633, 138. Vergleichende Prüfung; Abschnitt 12.7 (dort konkretisierend Fußnote 268) (Seite 208 ff.).

Ansicht 10 gibt einen Überblick der geprüften und noch nicht geprüften Jahresabschlüsse der Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum.



Ansicht 10: Übersicht der zu prüfenden Jahresabschlüsse der Städte und Gemeinden des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016-2020

Im Landkreis Bergstraße bestanden keine Prüfrückstände. 106 der 110 zu prüfenden Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Kommunen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung geprüft, was einer Prüfquote von 96 Prozent entsprach. Bei fünf der 22 kreisangehörigen Kommunen wurde bereits der Jahresabschluss 2019 geprüft, was bis zum 31. Oktober 2021 fällig ist. Im Landkreis Bergstraße bestand somit kein Prüfungsstau.

Ansicht 11 zeigt die Aufstellungs- und Prüfquoten der Landkreise im Vergleich.

Aufstellungs- und Prüfquote der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Kommunen der Landkreise im Vergleich (2016-2020)		
	Aufstellungsquote	Prüfquote
Bergstraße	97 %	96 %
Fulda	99 %	100 %
Gießen	42 %	19 %
Odenwald	76 %	74 %
Schwalm-Eder	85 %	47 %
Vogelsberg	42 %	48 %
Waldeck-Frankenberg	99 %	31 %
Median	85 %	48 %

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben des Rechnungsprüfungsamts; Stand: Juli 2021

Ansicht 11: Aufstellungs- und Prüfquote der Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Kommunen der Landkreise im Vergleich (2016-2020)

Im Landkreisvergleich lag der Median der Aufstellungsquote bei 85 Prozent. Der Landkreis Fulda und der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatten mit 99 Prozent die höchste Aufstellungsquote. Die niedrigste hatten der Landkreis Gießen und der Vogelsbergkreis mit 42 Prozent. Im Vogelsbergkreis hatten die kreisangehörigen Kommunen erst den neuen Jahresabschluss aufgestellt, nachdem sie den vom Vorjahr mit den Prüfungsanmerkungen vom Rechnungsprüfungsamt zurückerhalten hatten, sodass sie die Beanstandungen in den neuen Jahresabschluss einarbeiten konnten. Dies führte zu einem Aufstellungsstau. Mittlerweile wird dies nicht mehr so gehandhabt. Um dem dadurch entstandenen Prüfungsstau entgegen zu wirken, arbei-

tete der Vogelsbergkreis seit ungefähr drei Jahren mit externen Prüfern zusammen. Im Landkreis Gießen führten Aufstellungsdefizite in den kreisangehörigen Kommunen zu dem Aufstellungs- und Prüfungsstau.

Der Median der Prüfquote lag bei 48 Prozent. Der Landkreis Fulda hatte mit 100 Prozent die höchste und der Landkreis Gießen mit 19 Prozent die niedrigste Prüfquote. Im Landkreis Gießen ergab sich aufgrund der Coronapandemie und nicht besetzter Stellen in der Revision (ein Drittel der Stellen) eine entsprechende Verzögerung gegenüber der ursprünglichen Prüfplanung. Auch im Landkreis Waldeck-Frankenberg kam es aufgrund von Personalwechsel und -mangel zu Verzögerungen bei der Prüfung. Im Jahr 2020 wurden drei vorübergehende Stellen geschaffen, um den Prüfungsstau abzubauen. Des Weiteren haben Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamts im Landkreis Waldeck-Frankenberg (25 Prozent des Personals der Revision) sowie im Schwalm-Eder-Kreis im Rahmen der Coronapandemie andere Aufgaben übernommen. Mitarbeiter besetzten beispielsweise die Impfhotline, waren im Impfzentrum tätig oder bearbeiteten Corona-Bußgeldverfahren, die im Rechnungsprüfungsamt angesiedelt waren. Um dem Prüfungsstau entgegen zu wirken, plante der Schwalm-Eder-Kreis Doppelprüfungen von Jahresabschlüssen durchzuführen. Wir empfehlen den Landkreisen, einen Zeitplan zum Abbau des Prüfstaues aufzustellen.

5.3 Kommunale Gesamtabschlüsse

Die Landkreise haben nach § 112a Abs. 1 HGO³⁰ einen Gesamtabschluss aufzustellen. Dieser hätte erstmals zum 31. Dezember 2015 aufgestellt werden müssen. Im Jahr 2020 wurde die Aufstellungsfrist durch § 112a Abs. 2 Satz 1 HGO auf den 31. Dezember 2021 verlängert. Erstmals müssen somit nun Gesamtabschlüsse auf den Stichtag 31. Dezember 2021 bis zum 30. September 2022 aufgestellt werden. Die Befreiung für die Aufstellung eines Gesamtabschlusses für die Jahre 2016 bis 2018 gilt rückwirkend, die Nachholung ist obsolet. Unbeachtet der gesetzlichen Vorgabe hatten die Landkreise die Möglichkeit bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf freiwilliger Basis einen kommunalen Gesamtabschluss aufzustellen. Ziel der Aufstellung eines Gesamtabschlusses ist es, den doppischen Jahresabschluss der Kreisverwaltung sowie die Jahresabschlüsse der Beteiligungen zu vereinen und so einen Überblick über die gemeinsame Finanzlage darzustellen. Der Gesamtabschluss dient der Steuerung in der Kreisverwaltung. Gerade bei bedeutenden Ausgliederungen ist dem Gesamtabschluss eine hohe Bedeutung für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Landkreises beizumessen.

³⁰ § 112a HGO - Gesamtabschluss

(1) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist zusammenzufassen mit den nach Handels-, Eigenbetriebs- oder kommunalem Haushaltsrecht aufzustellenden Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), geändert durch Gesetz vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578), bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
5. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
6. der Aufgabenträger, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird.

Ansicht 12 stellt die Aufstellung der Gesamtabchlüsse im Prüfungszeitraum dar.

Aufstellung der Gesamtabchlüsse der Jahre 2016-2020					
	2016	2017	2018	2019	2020
Bergstraße	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	obsolet	obsolet
Fulda	aufgestellt	aufgestellt	aufgestellt	aufgestellt	freiwillige Aufstellung geplant
Gießen	auf Aufstellung verzichtet	auf Aufstellung verzichtet	auf Aufstellung verzichtet	obsolet	obsolet
Odenwald	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	obsolet	obsolet
Schwalm-Eder	aufgestellt	aufgestellt	aufgestellt	aufgestellt	freiwillige Aufstellung geplant
Vogelsberg	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	obsolet	obsolet
Waldeck-Frankenberg	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	nicht aufgestellt, inzwischen obsolet	obsolet	obsolet

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Kreistagsbeschlüsse; Stand: Juli 2021

Ansicht 12: Aufstellung der Gesamtabchlüsse der Jahre 2016-2020

Der Landkreis Bergstraße stellte für die Jahre 2016 bis 2018 keine Gesamtabchlüsse auf. Eine Aufstellung für die Jahre 2019 und 2020 ist aufgrund der Verschiebung der Aufstellungsfrist auf den 31. Dezember 2021 obsolet.

Der Landkreis Fulda und der Schwalm-Eder-Kreis stellten für die Jahre 2016 bis 2019 Gesamtabchlüsse auf. Die übrigen Landkreise unterließen die Aufstellung. Der Landkreis Gießen erfüllte die Voraussetzungen für einen Verzicht bei der Aufstellung von kommunalen Gesamtabchlüssen und hatte entsprechende Verzichtserklärungen verabschiedet³¹.

5.4 Ergebnisanalyse

In den nachfolgenden Kapiteln werden die ausgewiesenen Ergebnisse der Produktbereiche sowie die wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen der Ergebnisrechnung einer vertiefenden Analyse unterzogen. Zuvor wird im Rahmen einer Abweichungs- und Trendanalyse die Treffsicherheit der Ergebnisplanung im Prüfungszeitraum untersucht.

5.4.1 Analyse der Ergebnisplanung

Nach § 95 Abs. 2 Satz 1 HGO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr für die Erfüllung der Aufgaben des Landkreises voraussichtlich anfallenden Erträge sowie die entstehenden Aufwendungen. Die Erträge und Aufwendungen sind gemäß § 10 Abs. 2 GemHVO in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Sofern sie nicht errechnet werden können, sind sie sorgfältig zu schätzen. Neben der Haushaltsplanung mit Jahresbezug sind die Landkreise nach § 101 Abs. 1 HGO³² dazu ver-

³¹ Ausnahmeregelung gemäß den Hinweisen zu § 53 GemHVO Ziffer 1.2 bzw. Ziffer 2. des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und des Sports vom 22.08.2016.

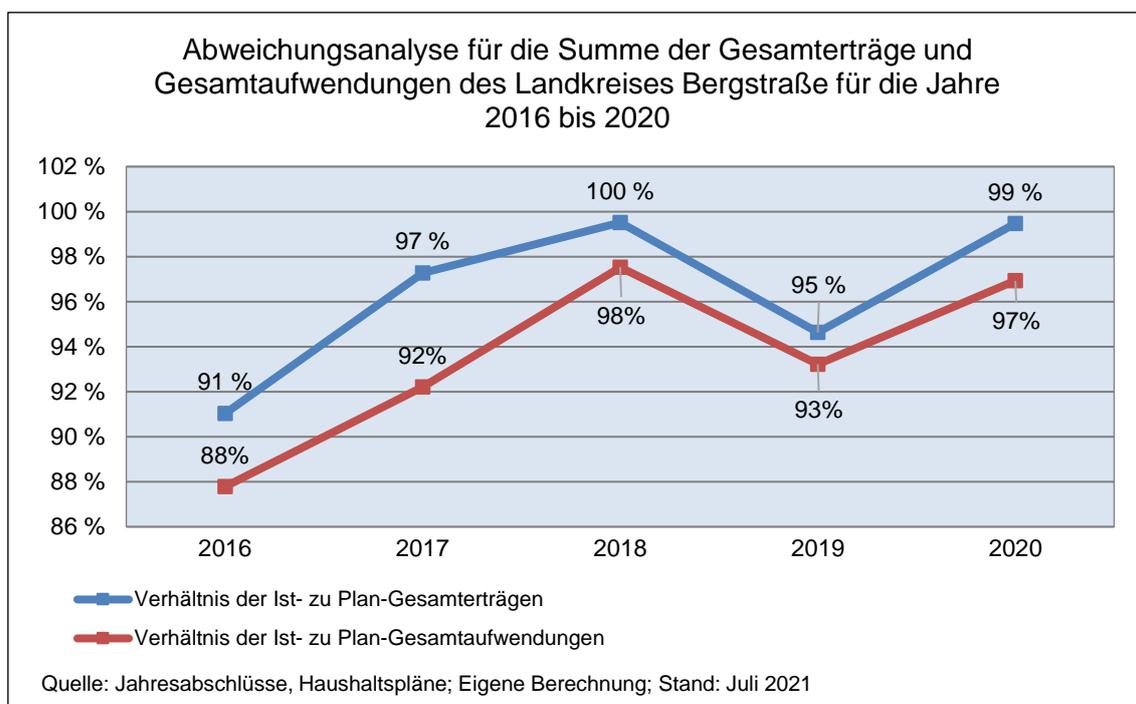
³² § 101 HGO - Ergebnis- und Finanzplanung

pflichtet, eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung vorzunehmen. Die mittelfristige Ergebnisplanung erfordert Prognosen über die Entwicklung der Ertrags- und Aufwandspositionen für die folgenden drei Haushaltsjahre. Nur durch eine verlässliche Planung ist sichergestellt, dass die politischen Gremien auf Grundlage einer zuverlässigen Basis finanzielle Entscheidungen treffen und die Landkreise adäquat steuern können.

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

Abweichungsanalyse

Auf Basis der Haushaltspläne und der bereits aufgestellten Jahresabschlüsse wurde die Abweichung der Ist-Zahlen von den Plan-Zahlen für den Zeitraum von 2016 bis 2020 ermittelt. Ansicht 13 verdeutlicht die Abweichungen der erzielten Ist-Ergebnisse von den dazugehörigen Plan-Zahlen im Prüfungszeitraum für die Summe aus den ordentlichen Erträgen und Finanzerträgen (Gesamterträge) sowie für die Summe aus den ordentlichen Aufwendungen und Finanzaufwendungen (Gesamtaufwendungen):



Ansicht 13: Abweichungsanalyse für die Summe der Gesamterträge und Gesamtaufwendungen des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020

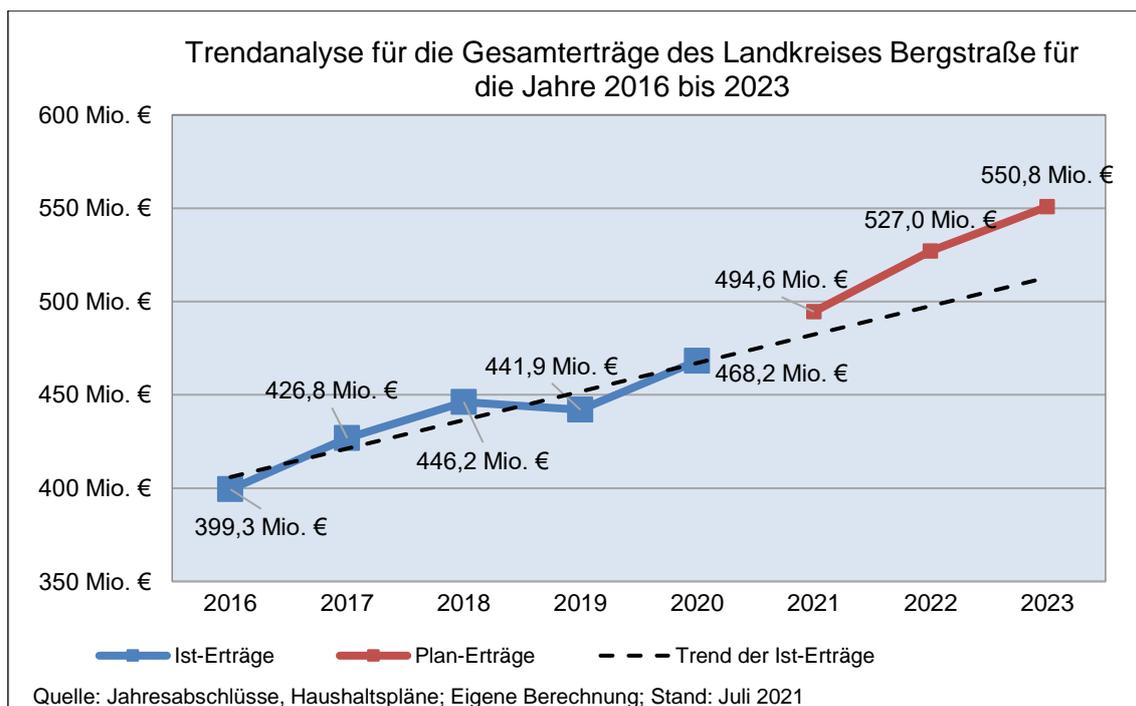
Der Landkreis Bergstraße konnte in den Jahren 2018 und 2020 die geplanten Gesamterträge knapp erreichen. In den restlichen Jahren des Betrachtungszeitraums unterschritt der Landkreis Bergstraße die jeweiligen Planansätze der Erträge um bis zu neun Prozent. Die geplanten Gesamtaufwendungen unterschritt der Landkreis Bergstraße in allen Jahren des Prüfungszeitraums mit Abweichungen zwischen zwei bis zwölf Prozent. Hierdurch konnten die Überschreitungen der Planerträge kompensiert werden. Im gesamten Prüfungszeitraum hat der Landkreis Bergstraße ausgeglichene Haushalte erzielt.

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

Trendanalyse

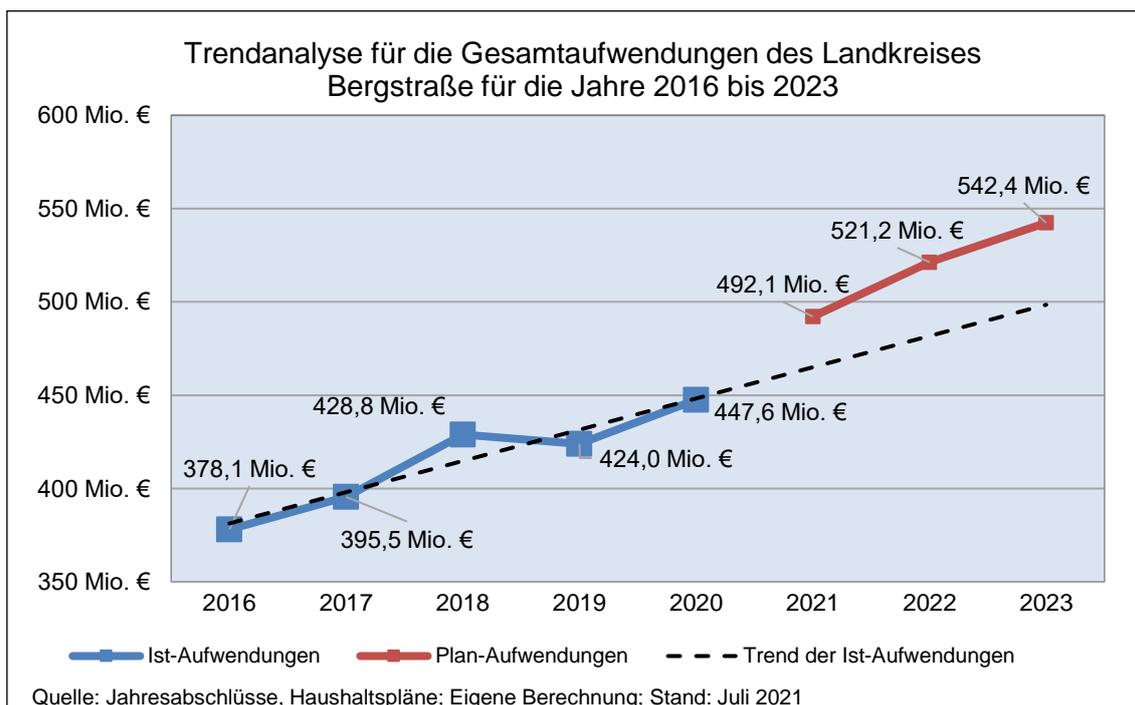
Im Rahmen der Trendanalyse untersuchten wir, ob die mittelfristige Ergebnisplanung der betrachteten Ertrags- und Aufwandspositionen für die Jahre 2021 bis 2023 auf Basis der Erfahrungen der Vergangenheit realistisch war. Hierzu bildeten wir auf Basis der Werte aus den Jahresabschlüssen 2016 bis 2020 eine Trendreihe und setzten diese bis in das Jahr 2023 fort.

Das Ergebnis für die ordentlichen Erträge und die Finanzerträge (Gesamterträge) sowie die ordentlichen Aufwendungen und die Finanzaufwendungen (Gesamtaufwendungen) geben Ansicht 14 und Ansicht 15 wieder:



Ansicht 14: Trendanalyse für die Gesamterträge des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2023

Die Ansicht verdeutlicht, dass der Landkreis Bergstraße im Prüfungszeitraum kontinuierlich steigende Gesamterträge realisierte. Für die Jahre 2021 bis 2023 plante der Landkreis Bergstraße mit weiter steigenden Gesamterträgen. Die Steigung der Plan-Erträge war größer als die Steigung der Trendberechnung. Aus dieser ergaben sich für das Jahr 2023 Gesamterträge in Höhe von 512,9 Millionen Euro, während die mittelfristige Ergebnisplanung 550,8 Millionen Euro auswies. Dies entsprach einem um sieben Prozent höheren Planansatz gegenüber der Trendberechnung. Einerseits stützt die geringe Volatilität der Gesamterträge die Aussagekraft der Trendberechnung, andererseits berücksichtigt diese die Auswirkungen der Coronapandemie nicht. Die Berücksichtigung eines negativen Effektes auf die Erträge des Landkreises durch die Coronapandemie ist daraus nicht ersichtlich. Eine valide Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Pandemie und dem daraus resultierenden Effekt auf den Haushalt der Folgejahre konnte nicht erfolgen, da die Aufstellung des Haushalts 2021 bereits im laufenden Haushaltsjahr 2020 erfolgte. Daher konnte weder eine verlässliche Einschätzung der Auswirkungen des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 noch die ergriffenen Maßnahmen ab November 2020 in der Planung der Aufwendungen und Erträge berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 5.8).



Ansicht 15: Trendanalyse für die Gesamtaufwendungen des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2023

Die Gesamtaufwendungen im Landkreis Bergstraße sind im Prüfungszeitraum gestiegen. In der mittelfristigen Ergebnisplanung setzte der Landkreis die für das Jahr 2021 geplanten Gesamtaufwendungen um sechs Prozent höher an, als sie sich aus der Trendberechnung ergaben. In den Jahren 2022 und 2023 plante der Landkreis mit weiter steigenden Gesamtaufwendungen. Für das Jahr 2023 ergaben sich aus der Trendberechnung Gesamtaufwendungen in Höhe von 498,5 Millionen Euro, während die mittelfristige Ergebnisplanung 542,4 Millionen Euro auswies. Dies entsprach einer Abweichung von neun Prozent.

In Ansicht 16 wird für das letzte Jahr der mittelfristigen Ergebnisplanung zusammenfassend dargestellt, welche prozentualen Abweichungen sich zwischen der Trendfortsetzung der Werte der Vergangenheit und dem Planergebnis aus der mittelfristigen Ergebnisplanung im Vergleich ergaben:

Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung im Jahr 2023		
Ertragsposition	Gesamterträge	Gesamtaufwendungen
Bergstraße	7 %	9 %
Fulda	-3 %	3 %
Gießen	-5 %	0 %
Odenwald	1 %	9 %
Schwalm-Eder	0 %	1 %
Vogelsberg	1 %	0 %
Waldeck-Frankenberg	-5 %	3 %

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Eigene Berechnung; Stand: Juli 2021

Ansicht 16: Prozentuale Abweichungen zwischen der mittelfristigen Ergebnisplanung und der Trendberechnung im Jahr 2023

Die Analyse der mittelfristigen Ergebnisplanung zeigt, dass drei der sieben Landkreise geringere Gesamterträge im Vergleich zur Trendberechnung angesetzt haben. Der Schwalm-Eder-Kreis trifft mit den geplanten Gesamterträgen genau die Werte der Trendberechnung. Bei den

Aufwandspositionen hingegen sind die Landkreise pessimistischer in ihrer Ergebnisplanung. Der Landkreis Gießen und der Vogelsbergkreis setzten die geplanten Aufwendungen entsprechend der Trendberechnung an. Die weiteren Landkreise gingen von höheren Aufwendungen im Vergleich zur Trendberechnung aus. Der Landkreis Bergstraße sowie der Odenwaldkreis planten mit jeweils neun Prozent höheren Aufwendungen.

Der Landkreis Bergstraße hat in den Jahren des Betrachtungszeitraums seine Plan-Erträge und Plan-Aufwendungen teils mit höheren Abweichungen verfehlt. Vor diesem Hintergrund ist auch die Abweichung in der Planung der Gesamterträge und -aufwendungen in den Jahren bis 2023 zu beurteilen. Der Landkreis Bergstraße sollte Anstrengungen zur Gewährleistung einer guten Treffsicherheit intensivieren und prüfen, auf welcher Grundlage die höheren Abweichungen in den Jahren der mittelfristigen Ergebnisplanung angesetzt wurden.

Die Landkreise sind angehalten, eine möglichst treffsichere Ergebnisplanung im Rahmen der Aufstellung des Haushalts anzustreben. Zur Erstellung einer Prognose zukünftiger Aufwendungen und Erträge sollte eine ausreichende Datengrundlage herangezogen werden. Die Landkreise sollen bei Aufstellung der mittelfristigen Ergebnisplanung die jährlich vom Land Hessen per Erlass bekannt gegebenen Orientierungsdaten berücksichtigen. Die Orientierungsdaten sind somit ein wesentlicher Einflussfaktor der Treffsicherheit der Ergebnisplanung der Landkreise. In jedem Fall sollten die Landkreise erhebliche Abweichungen bzw. Abweichungen größer zwei Prozent der aufgestellten Ergebnisplanung von den sich aus einer Trendberechnung und den Orientierungsdaten ergebenden prognostizierten Werten im Haushalt erläutern.

5.4.2 Analyse der Produktbereiche

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde analysiert, wie sich die Teilergebnisse der Produktbereiche im Vergleich für das Haushaltsjahr 2020 darstellten. Die Teilergebnishaushalte und die Teilfinanzhaushalte sind nach verbindlich vorgegebenen Produktbereichen des Musters 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO zu gliedern.³³ Die Systematik der 16 Produktbereiche ermöglicht die Identifikation und den Vergleich der finanziell bedeutenden Verwaltungsbereiche und zeigt Unterschiede zwischen den Vergleichslandkreisen innerhalb der Produktbereiche auf.

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

Produktbereichsplan	
01 Innere Verwaltung	02 Sicherheit und Ordnung
<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungssteuerung und -service 	<ul style="list-style-type: none"> • Statistik und Wahlen • Ordnungsangelegenheiten • Brandschutz • Rettungsdienst • Katastrophenschutz
03 Schulträgeraufgaben	04 Kultur und Wissenschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Grundschulen • Kombinierte Grund- und Hauptschulen • Realschulen • Kombinierte Haupt- und Realschulen • Gymnasien, Kollegs • Gesamtschulen • Förderschulen • Berufliche Schulen • Schülerbeförderung • Fördermaßnahmen für Schüler 	<ul style="list-style-type: none"> • Wissenschaft und Forschung • Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen • Zoologische und Botanische Gärten • Theater • Musikpflege • Musikschulen • Volkshochschulen • Büchereien • Sonstige Volksbildung • Heimat und sonstige Kulturpflege

³³ Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO - Produktbereichsplan

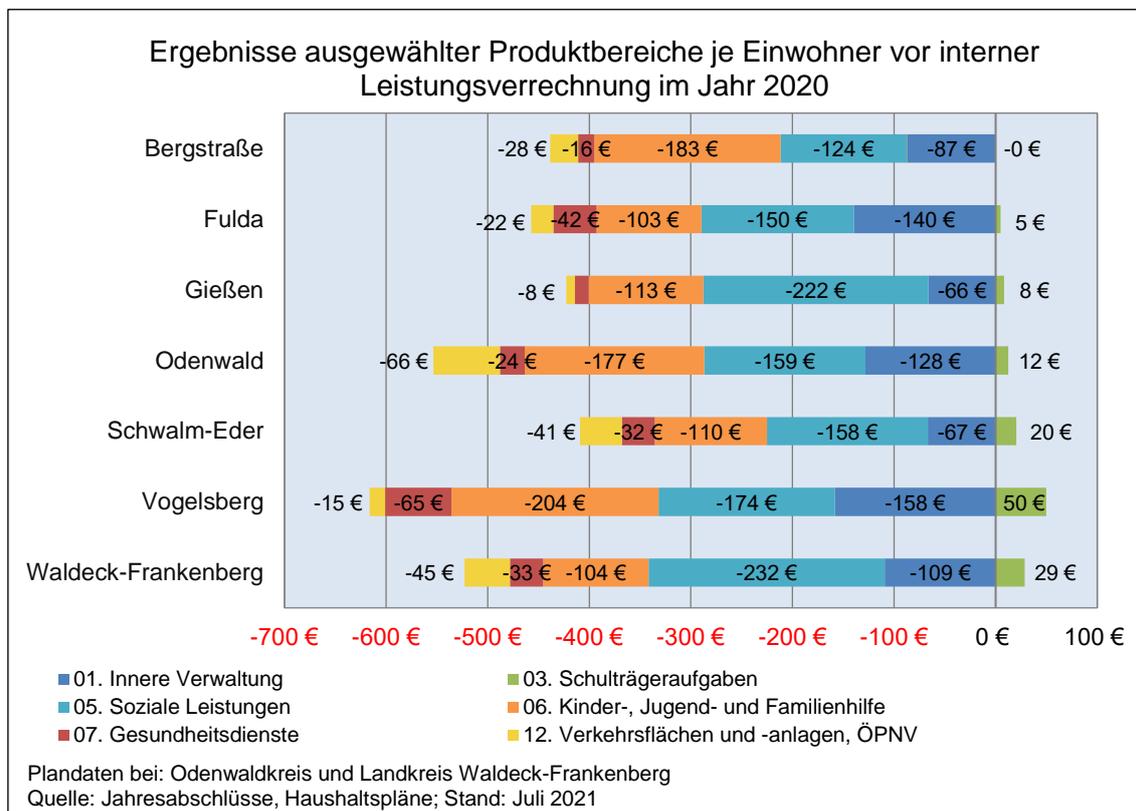
Der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt sind nach folgenden verbindlichen Produktbereichen und in der ausgewiesenen Reihenfolge in Teilhaushalte zu gliedern. Erfolgt die Gliederung in Teilhaushalte organisationsbezogen oder nach örtlichen Produktgruppen und Produkten, so ist dem Haushaltsplan eine Übersicht nach dieser Gliederung mit den auf die Produktbereiche entfallenden Erträge und Aufwendungen und Einzahlungen und Auszahlungen beizufügen.

Produktbereichsplan	
<ul style="list-style-type: none"> • Sonstige schulische Aufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Kirchengemeinden • Religionsgemeinschaften
05 Soziale Leistungen	06 Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe
<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII • Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II • Hilfe für Asylbewerber • Eingliederungshilfe nach SGB IX • Soziale Einrichtungen • Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz • Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege • Unterhaltsvorschussleistungen • Betreuungsleistungen • Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge • Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG • Sonstige soziale Hilfen und Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege • Jugendarbeit • Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe • Tageseinrichtungen und Einrichtungen der Jugendarbeit • Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
07 Gesundheitsdienste	08 Sportförderung
<ul style="list-style-type: none"> • Krankenhäuser • Gesundheitseinrichtungen • Maßnahmen der Gesundheitspflege • Kur- und Badeeinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung des Sports • Sportstätten und Bäder
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	10 Bauen und Wohnen
<ul style="list-style-type: none"> • Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bau- und Grundstücksordnung • Wohnbauförderung • Denkmalschutz und -pflege
11 Ver- und Entsorgung	12 Verkehrsflächen und -anlagen ÖPNV
<ul style="list-style-type: none"> • Elektrizitätsversorgung • Gasversorgung • Wasserversorgung • Fernwärmeversorgung • Kombinierte Versorgung • Abfallwirtschaft • Abwasserbeseitigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindestraßen • Kreisstraßen • Landesstraßen • Bundesstraßen • Straßenreinigung • Parkeinrichtungen • ÖPNV • Sonstiger Personen- und Güterverkehr
13 Natur- und Landschaftspflege	14 Umweltschutz
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliches Grün/Landschaftsbau • Öffentliche Gewässer/wasserbauliche Anlagen • Friedhofs- und Bestattungswesen • Naturschutz und Landschaftspflege • Land- und Forstwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Umweltschutzmaßnahmen
15 Wirtschaft und Tourismus	16 Allgemeine Finanzwirtschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen • Tourismus 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen • Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft • Abwicklung der Vorjahre
Quelle: Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO; Stand: Juli 2021	

Ansicht 17: Produktbereichsplan

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

In Ansicht 18 sind die Teilergebnisse ausgewählter Produktbereiche je Einwohner vor interner Leistungsverrechnung im Jahr 2020 für die Landkreise im Vergleich dargestellt:



Ansicht 18: Ergebnisse ausgewählter Produktbereiche je Einwohner vor interner Leistungsverrechnung im Jahr 2020

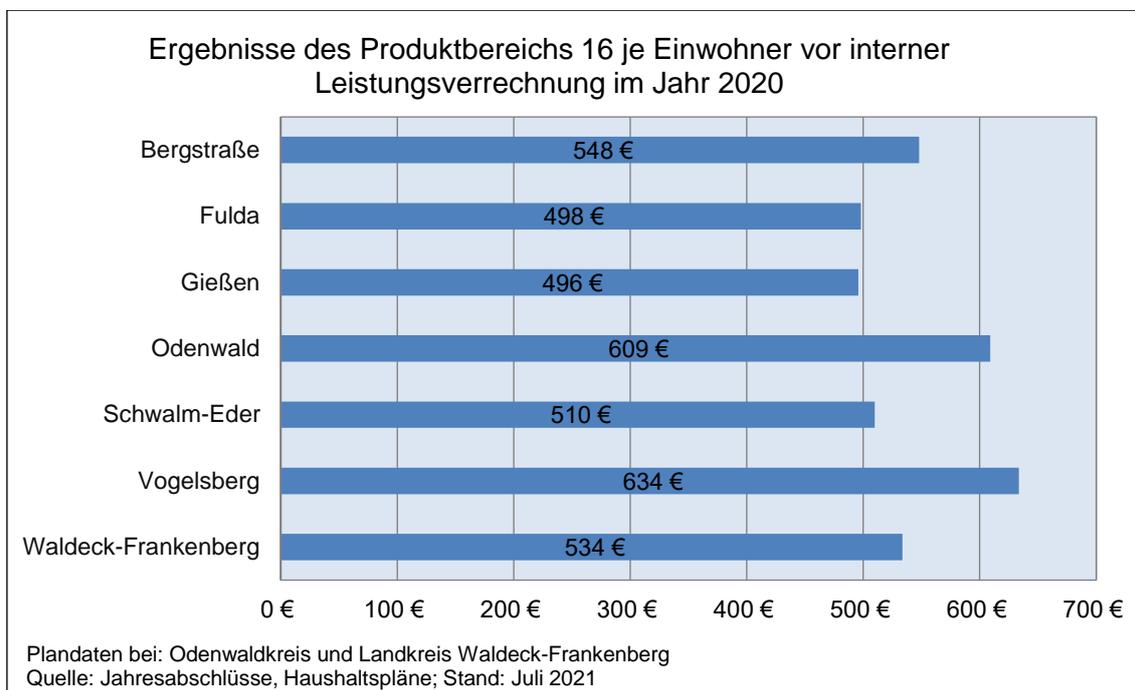
Für den Landkreis Bergstraße war eine produktbereichsbezogene Finanzanalyse für das Jahr 2020 auf Basis der Jahresabschlussdaten möglich. Die Finanzdaten der Landkreise Odenwald und Waldeck-Frankenberg entsprachen den Haushaltsplandaten.

Die Produktbereiche mit den höchsten Fehlbeträgen waren im Jahr 2020 im Landkreis Bergstraße die Sozialen Leistungen mit 124 Euro je Einwohner und die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe mit 183 Euro je Einwohner. Die dargestellten Teilergebnisse berücksichtigen nicht die interne Leistungsverrechnung der Landkreise. Die interne Leistungsverrechnung hat insbesondere Auswirkungen auf den Produktbereich Schulträgeraufgaben. Eine vertiefende Analyse wurde im Kapitel 6.2 vorgenommen.

Im Vergleich zu den anderen Landkreisen wies der Landkreis Bergstraße in dem Produktbereich Kinder, Jugend und Familienhilfe nach dem Vogelsbergkreis den zweithöchsten Fehlbetrag des Vergleichs aus. In dem Produktbereich Soziale Leistungen erzielte der Landkreis Bergstraße hingegen den geringsten Fehlbetrag je Einwohner im Vergleich.

Die größte Bandbreite innerhalb der Produktbereiche ergab sich im Produktbereich Soziale Leistungen zwischen dem Landkreis Bergstraße mit 124 Euro je Einwohner und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 232 Euro je Einwohner. Damit lag die Differenz der Fehlbeträge bei 108 Euro je Einwohner. Die niedrigste Bandbreite in den Ergebnissen der sieben Landkreise wurde mit zwei Euro je Einwohner für den Produktbereich Umweltschutz festgestellt.

In Ansicht 19 werden die Ergebnisse des Produktbereichs Allgemeine Finanzwirtschaft separat dargestellt:



Ansicht 19: Ergebnisse des Produktbereichs 16 je Einwohner vor interner Leistungsverrechnung im Jahr 2020

Der Landkreis Bergstraße erreichte im Jahr 2020 ein positives Teilergebnis von 548 Euro je Einwohner. Im Vogelsbergkreis wurde mit 634 Euro je Einwohner der höchste Wert festgestellt. Der Landkreis Gießen erzielte mit 496 Euro das geringste Teilergebnis.

Der Produktbereich 16 dient unter anderem der Verrechnung der Erträge aus der Kreisumlage sowie der Schlüsselzuweisungen und damit der Haupteinnahmequelle der Landkreise. Daher haben wir im Abschnitt Kreis- und Schulumlage des Kapitels 5.4.3 die Erträge aus der Kreisumlage näher betrachtet und einer vertiefenden Analyse unterzogen.

5.4.3 Analyse der Erträge

Ansicht 20 zeigt die Entwicklung und Struktur der ordentlichen Erträge des Ergebnishaushalts des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020 auf Basis der Jahresabschlüsse:

Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €							
Ertragsposition	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020	Anteil ordentl. Erträge 2020
Öffentlich-Rechtliche Leistungsentgelte	10,0	13,2	19,6	15,7	14,0	40 %	3 %
Privatrechtliche Leistungsentgelte	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	-70 %	0 %
Kostenersatzleistungen und -erstattungen	20,2	15,7	16,0	17,5	15,5	-23 %	3 %
Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen	184,0	185,7	204,2	197,5	206,4	12 %	44 %
Erträge aus Transferleistungen	70,4	84,9	90,5	92,5	101,6	44 %	22 %

Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €							
Ertragsposition	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020	Anteil ordentl. Erträge 2020
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen	110,0	115,7	105,4	109,0	115,6	5 %	25 %
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen	4,5	10,7	6,1	8,1	8,6	91 %	2 %
Sonstige ordentliche Erträge	0,1	0,8	4,1	1,5	6,3	>100 %	1 %
Gesamt	399,2	426,7	446,0	441,8	468,1	17 %	100 %

Erträge aus Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen sind aufgrund ihrer Höhe nicht dargestellt in der Summe jedoch enthalten.
Quelle: Buchhaltungsdaten des Landkreises; Eigene Darstellung; Stand: Juli 2021

Ansicht 20: Entwicklung der ordentlichen Erträge der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €

Die ordentlichen Erträge des Kreises Bergstraße erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 399,2 Millionen Euro auf 468,1 Millionen Euro. Über den gesamten Prüfungszeitraum stiegen die ordentlichen Erträge um 17 Prozent.

Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Umlagen (Steuererträge) stellten für den Landkreis Bergstraße durchgehend die bedeutendsten Einnahmequellen dar. Im Jahr 2020 betrug der Anteil dieser Ertragsart 44 Prozent. Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen mit einem Anteil von 25 Prozent sowie die Erträge aus Transferleistungen mit einem Anteil von 22 Prozent an den ordentlichen Erträgen im Jahr 2020 waren weitere wesentliche Ertragspositionen.

Die größte prozentuale Ertragssteigerung im Prüfungszeitraum entfiel auf die sonstigen ordentlichen Erträge mit 4.371 Prozent. Diese Steigerung war insbesondere auf Erträge aus der außerordentlichen Auflösung von Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Des Weiteren stiegen die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten um 91 Prozent an. Die Erträge aus Transferleistungen mit einer Steigerung von 44 Prozent und die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte mit 40 Prozent erfuhren ebenfalls wesentliche Ertragssteigerungen.

Die Erträge aus Kostenersatzleistungen und -erstattungen gingen im Prüfungszeitraum um 23 Prozent zurück. Dieser Rückgang von 2016 zu den Folgejahren ist insbesondere auf den geringeren Umfang der Zuwanderung von unbegleiteten Minderjährigen Ausländern zurückzuführen.

Kreisumlage

Die wesentlichen Finanzierungsquellen der Landkreise stellen die Kreis- und die Schulumlage dar. Die Schulumlage wird von den Landkreisen für ihre Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, als Zuschlag zur Kreisumlage erhoben. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen. Im Rahmen der 185. Vergleichenden Prüfung³⁴ untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie die geprüften Landkreise die kostendeckende Schulumlage ermittelten. Aus den Erkenntnissen der Prüfung entwickelte die ÜP Empfehlungen, auf welche das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Hinweisen zu § 4 GemHVO reagierte und die bis dahin bestehenden Unbestimmtheiten bei der Ermittlung der Schulumlage per Erlass regelte. Die Umsetzung der neuen Erlasslage durch die Land-

³⁴ Vgl. 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LTDrs. 19/3908, S. 67 ff.

kreise wurde in der 208. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“³⁵ durch die Überörtliche Prüfung untersucht. Aufgrund des Schwerpunktes der Schulumlage in den vorgenannten Prüfungen fokussierte sich die 228. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ auf die Kreisumlage.

Die Kreisumlage dient den Landkreisen gemäß § 50 Abs. 1 HFAG³⁶ zum Ausgleich des Kreishaushalts. Sie stellt für die Landkreise die primäre Finanzierungsquelle dar und ergibt sich aus den Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden. Die Umlagegrundlagen ergeben sich aus der Steuerkraftmesszahl und den Gemeindeschlüsselzuweisungen³⁷. Die Steuerkraftmesszahl ist nach dem Ist-Aufkommen aus sämtlichen Steuerarten und Umlagen für einen Zwölf-Monats-Zeitraum zu ermitteln, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet. Das bedeutet, dass die Erträge der Gemeinden vom 1. Juli 2018 bis zum 30. Juni 2019 die Umlagegrundlage für die Landkreise des Jahres 2020 bilden.³⁸ Die Steuerkraftzahl für Gewerbe- und Grundsteuer unterscheidet sich vom Ist-Aufkommen dieser Steuern durch eine Standardisierung der Hebesätze auf 357 Prozent bei der Gewerbesteuer, 332 Prozent bei der Grundsteuer A und 365 Prozent bei der Grundsteuer B. Die Auswirkungen von Veränderungen der Erträge aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen treffen die Landkreise somit stets zeitverzögert.

³⁵ Vgl. 208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 17. Oktober 2019, LTDrs. 20/1309, S. 71 ff.

³⁶ § 50 HFAG – Kreisumlage

(1) Die Landkreise haben von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach diesem Gesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen nach Abs. 2 festzulegen.

³⁷ Auf die Gemeindeschlüsselzuweisungen wird im Folgenden nicht näher eingegangen, da bei materieller Betrachtung in den meisten Fällen der Steuerkraftmesszahl die dominierende Bedeutung zukommt.

³⁸ § 21 HFAG - Steuerkraftmesszahl

(1) Die Steuerkraftmesszahl wird berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die kreisangehörige Gemeinde zusammengezählt werden und die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage sowie die Steuerkraftzahl der Heimatumlage von dieser Summe abgezogen werden.

(2) Es werden angesetzt als Steuerkraftzahl

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Grundsteuer A) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 332 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A),

2. der Grundsteuer von den Grundstücken (Grundsteuer B) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 365 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B),

3. der Gewerbesteuer die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 357 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer),

4. des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Betrag, der der Gemeinde für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist, einschließlich der Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 62,

5. des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer der Betrag, der der Gemeinde für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist,

6. der Gewerbesteuerumlage die Gewerbesteuerumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird,

7. der Heimatumlage die Heimatumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.

(4) Die Steuerkraftzahlen werden nach dem Aufkommen der Steuern und Umlagen eines Zwölfmonatszeitraums ermittelt, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.

Die Kreisumlage ist gemäß § 50 Abs. 1 HFAG³⁹ in der Höhe zu erheben, dass der Haushalt des Landkreises ausgeglichen werden kann. Als ausgeglichen gilt der Haushalt in der Planung, wenn gemäß § 52 Abs. 1 HKO i.V.m. § 92 Abs. 5 HGO⁴⁰:

1. der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann und
2. im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

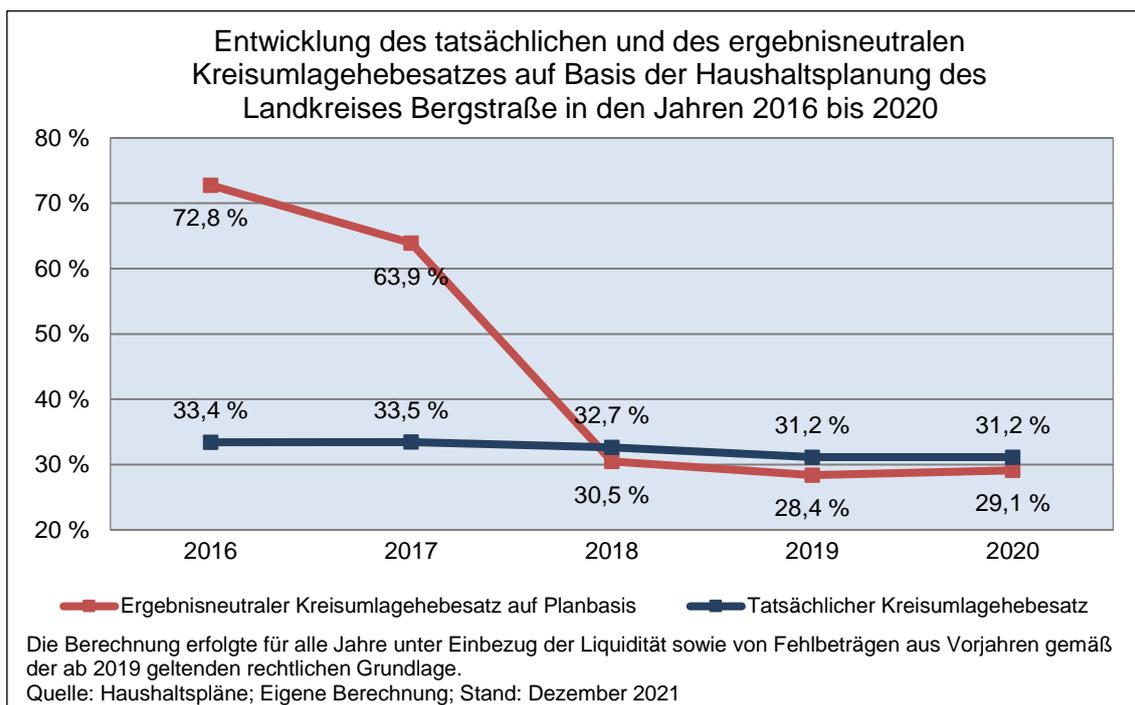
Entsprechend der rechtlichen Bestimmungen wurde die Haushaltsplanung der Landkreise im Zusammenhang mit der Höhe des Kreisumlagehebesatzes untersucht. Ansicht 21 stellt den tatsächlichen Hebesatz der Kreisumlage sowie den anhand der Plandaten errechneten ergebnisneutralen Hebesatz dar. Um eine einheitliche Betrachtungsweise vorzunehmen, haben wir für alle Jahre des Betrachtungszeitraums die ab 2019 geltende rechtliche Grundlage zum Vorliegen eines ausgeglichenen Haushalts zu Grunde gelegt. Für den Prüfungszeitraum wurden die Liquidität sowie etwaige Fehlbeträge aus Vorjahren in die Ermittlung einbezogen. Die Berücksichtigung der Liquidität war gemäß der alten Rechtslage in den Jahren von 2016 bis 2018 jedoch nicht vorgesehen. Die ex post Darstellung dient daher für diese Jahre zur Überprüfung der Auswirkung der Regelung auf vorangegangene Jahre.

³⁹ Vgl. Fußnote 36.

⁴⁰ § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(5) Der Haushalt ist in der Planung ausgeglichen, wenn

1. der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann und
2. im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.



Ansicht 21: Entwicklung des tatsächlichen und des ergebnisneutralen Kreisumlagehebesatzes auf Basis der Haushaltsplanung des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016 bis 2020

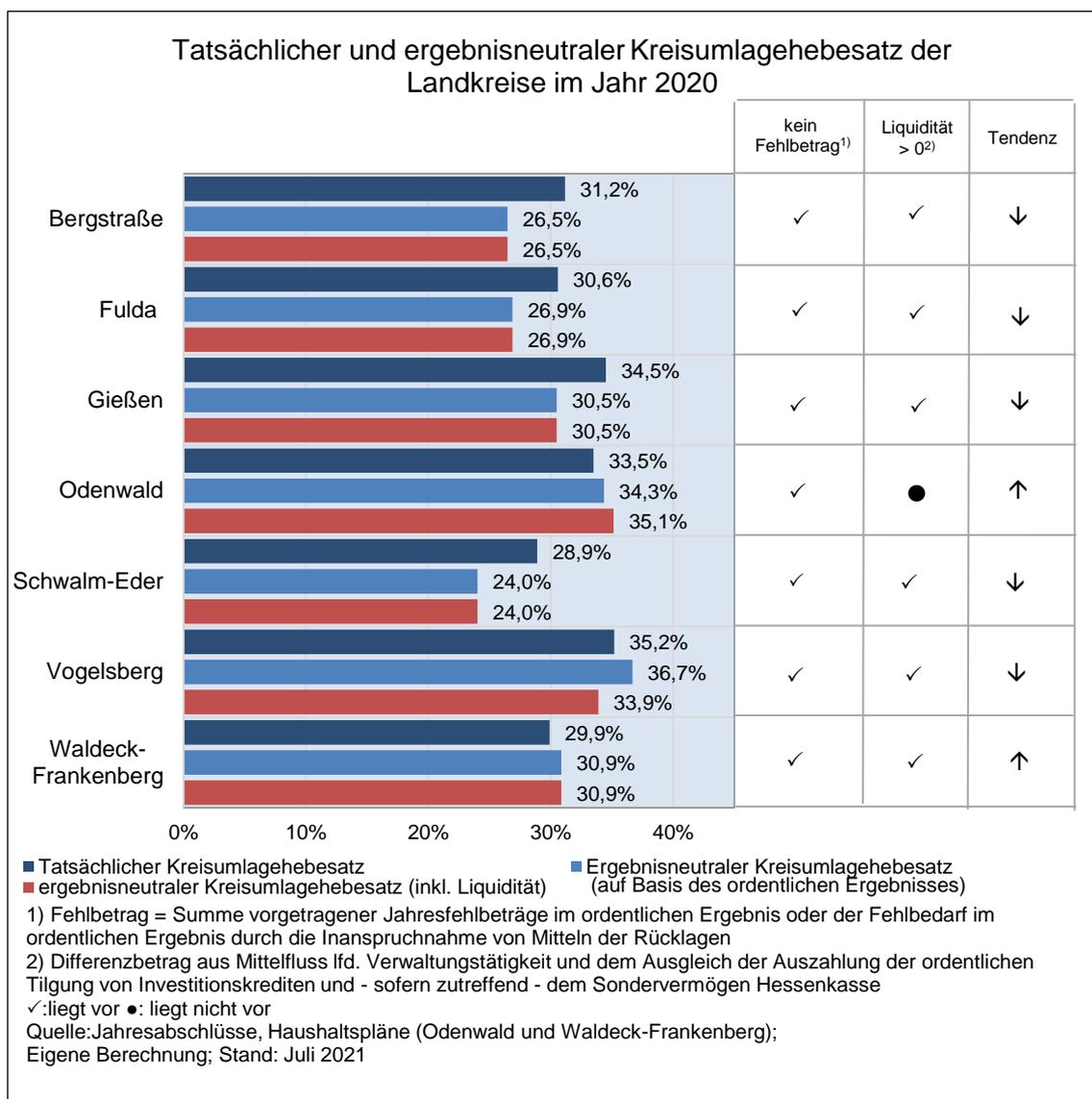
Für den Landkreis Bergstraße haben sich in den Jahren 2016 und 2017 aufgrund der Fehlbeträge aus Vorjahren hohe ergebnisneutrale Kreisumlagehebesätze von 72,8 bzw. 63,9 Prozent ergeben. Nach Ausgleich der Fehlbeträge im Haushaltsjahr 2018 sank der ergebnisneutrale Hebesatz auf 30,5 Prozent. Bis zum Jahr 2020 sank dieser um weitere 1,4 Prozentpunkte auf 29,1 Prozent. Der tatsächliche Kreisumlagehebesatz war in den Jahren 2016 und 2017 geringer als der ergebnisneutrale Hebesatz. Ab dem Jahr 2018 lag der tatsächliche Hebesatz um 2,2 Prozentpunkte über der ergebnisneutralen Größe. Im Jahr 2020 betrug die Differenz zwischen den beiden Werten 2,1 Prozentpunkte. Abgesehen von den Jahren 2016 und 2017 wird deutlich, dass sich die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes an den Planungsdaten orientierte. Diese Betrachtung dient einer indikativen Einschätzung des Niveaus des Kreisumlagehebesatzes. Handlungsempfehlungen für den Landkreis können hieraus nicht unmittelbar abgeleitet werden.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Auch für die Jahre 2018 bis 2020 – in denen der theoretische Hebesatz nun knapp unter dem tatsächlichen Hebesatz liegt – sei angemerkt, dass der Landkreis Bergstraße aufgrund der jährlichen Leistungen (rd. 6,6 Mio. Euro) an die Hessenkasse gezwungen ist, Überschüsse zu erwirtschaften.“

Für das Jahr 2020 haben wir darüber hinaus den Hebesatz der Kreisumlage auf Basis der tatsächlichen Ergebnisse der Landkreise untersucht. Ausgehend vom ordentlichen Ergebnis und unter Prüfung, ob Fehlbeträge aus Vorjahren sowie Rücklagen vorliegen, errechneten wir unabhängig von möglichen Einsparpotenzialen den ergebnisneutralen Hebesatz, der nötig wäre, um für das Jahr 2020 ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erzielen. Dabei betrachteten wir weiter, ob der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens für den Ausgleich der Auszahlung der ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und - sofern zutreffend - dem Sondervermögen Hessenkasse reichte. Aufgrund der gesetzlichen als auch wirtschaftlichen Veränderungen im Prüfungszeitraum wurde von einer jahresübergreifenden Betrachtung der Kreisumlage (mittlerer ergebnisneutraler Hebesatz) abgesehen.

Ansicht 22 zeigt die tatsächlichen sowie ergebnisneutralen Hebesätze der Landkreise für das Jahr 2020 auf Basis der Ist-Ergebnisse ohne Berücksichtigung von Rücklagen und Liquiditätsreserven:



Ansicht 22: Tatsächlicher und ergebnisneutraler Kreisumlagehebesatz der Landkreise im Jahr 2020

Der Landkreis hat bei der Festlegung der Kreisumlage das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten.⁴¹ Demnach muss der Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes darauf achten, dass die Höhe der Umlage aus Gründen der Allgemeinheit gerechtfertigt ist. Dabei muss zwischen der Belastung der Gemeinde und den Gründen, welche die Höhe der Umlage legitimieren, abgewogen werden. Ziel der Abwägung ist es, Unzumutbarkeiten für die Gemeinden zu vermeiden.⁴²

Die Landkreise planen die Kreisumlage auf Basis der Orientierungsdaten, der erwarteten Erträge und Aufwendungen sowie dem Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit und den Auszahlungen der ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten und - sofern zutreffend - dem Sondervermögen Hessenkasse. Wir überprüften zudem, wie groß der Unter-

⁴¹ Vgl. BVerwG – 8 C 18.05 –, HSGZ 2007 S. 55, 57, HessVGH – 8 N 3392/94 –, HSGZ 1999 S. 285, 289.

⁴² Vgl. BVerwG – 8 C 18.05 –, HSGZ 2007 S. 55, 57.

schied zwischen dem Hebesatz auf Basis des Ist-Ergebnisses 2020 und dem Haushaltsplan war. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass es keine Planungssicherheit gibt und die Landkreise durch gesetzliche Änderungen, aber auch andere Effekte, beeinflusst werden, die in der Planung der Landkreise nicht berücksichtigt werden können.

Erzielen die Landkreise einen Überschuss, sind die Mittel den Rücklagen gem. § 106 Abs. 2 HGO⁴³ zuzuführen. § 23 GemHVO⁴⁴ sieht zudem eine Pflichtrücklage vor, die jedoch ihre Grenze in der höherrangigen HGO, und dort vor allem zum Grundsatz des Haushaltsausgleichs findet. Auch § 106 Abs. 3 HGO bekräftigt dies, denn danach darf die Bildung von Rücklagen unterbleiben, wenn anderenfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet würde. In der Folge bedeutet dies auch, dass vor der Bildung von Rücklagen auch etwaige Fehlbeträge aus den Vorjahren auszugleichen sind, da sich in den Vorjahren, in denen die Fehlbeträge entstanden, das Eigenkapital des Landkreises entsprechend vermindert hat. In den Jahren 2020 bis 2022 können für den Ausgleich eines Fehlbetrags im ordentlichen Ergebnis auch Rücklagen aus dem außerordentlichen Ergebnis verwendet werden.⁴⁵ Unter Geltung des neuen Haushaltsrechts gehört es nach Vorstellung des Gesetzgebers zu den Grundsätzen einer sachgerechten Finanzpolitik, für künftige Investitionen eine angemessene Eigenkapitalfinanzierung zu erwirtschaften. Diese Vorschrift wird zunehmend praktische Bedeutung gewinnen, wenn die Kommunen den durch die Nutzung der Vermögensgegenstände verursachten Werteverzehr (Abschreibungen, §§ 43, 58 Nr. 2 GemHVO) durch entsprechend höhere Erträge aus Leistungsentgelten oder allgemeinen Deckungsmitteln periodengerecht finanzieren können. Dies spielt auch für die Landkreise eine bedeutende Rolle, die im Bereich der Straßeninfrastruktur, dem Breitbandausbau, der Gebäudeinfrastruktur ein angemessenes Eigenkapital zur Finanzierung vorhalten sollten. Daher ist eine Eigenkapitalausstattung zur Finanzierung von Investitionen durch die Bildung von Rücklagen angemessen und sollte daher bei der Ermittlung der Kreisumlage berücksichtigt werden.

Neben der Rücklage sieht der § 106 Abs. 1 HGO vor, eine Liquiditätsreserve zu bilden, die sich in der Regel auf mindestens zwei Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen soll. Auch dies ist neben dem Haushaltsausgleich bei der Ermittlung der Kreisumlage entsprechend zu berücksichtigen.

Schlüsselzuweisungen

Die Landkreise erhalten, neben den kreisangehörigen Gemeinden, den kreisfreien Städten und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV), gemäß § 14 HFAG⁴⁶ Allgemeine Finanzaufweisungen. Die Allgemeinen Finanzaufweisungen an die Landkreise werden als Schlüsselzuweisungen gewährt und sollen nicht nur zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen, sondern auch Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern. Die Höhe bemisst sich für den einzelnen Landkreis nach seiner Umlagekraft und dem Verhält-

⁴³ § 106 HGO - Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen

(2) Überschüsse der Ergebnisrechnung sind den Rücklagen zuzuführen, soweit nicht Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind. Rücklagen können auch aus zweckgebundenen Erträgen sowie für sonstige Zwecke gebildet werden.

⁴⁴ § 23 GemHVO – Rücklagen

(1) Die Gemeinde hat eine Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und eine Rücklage aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses zu bilden. Weitere Rücklagen (Sonderrücklagen) sind zulässig.

(2) Für Sondervermögen nach § 115 Abs. 1 Nr. 2 der Hessischen Gemeindeordnung ist eine Sonderrücklage zu bilden.

⁴⁵ Vergleiche Finanzplanungserlass 2021, Nr. 3c)

⁴⁶ § 14 HFAG - Allgemeine Finanzaufweisungen

Allgemeine Finanzaufweisungen erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die Allgemeinen Finanzaufweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise werden als Schlüsselzuweisungen gewährt und sollen nicht nur zur Deckung des Finanzbedarfs beitragen, sondern auch Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern.

nis, in dem sein durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen Landkreise steht. Ist die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises niedriger als seine Ausgleichsmesszahl, beträgt die Schlüsselzuweisung 65 Prozent des Unterschiedsbetrags. (29 HFAG⁴⁷).

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

Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren von 2016 bis 2020							
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020	Anteil an den Gesamterträgen 2020
Bergstraße	55,7 Mio. €	58,9 Mio. €	59,5 Mio. €	68,1 Mio. €	69,9 Mio. €	25 %	15 %
Fulda	56,0 Mio. €	59,2 Mio. €	63,7 Mio. €	64,2 Mio. €	65,3 Mio. €	17 %	18 %
Gießen	67,7 Mio. €	71,2 Mio. €	74,5 Mio. €	75,7 Mio. €	79,0 Mio. €	17 %	20 %
Odenwald	25,0 Mio. €	27,9 Mio. €	29,6 Mio. €	29,1 Mio. €	31,0 Mio. €	24 %	18 %
Schwalm-Eder ¹⁾	44,3 Mio. €	46,9 Mio. €	50,2 Mio. €	50,9 Mio. €	53,0 Mio. €	20 %	19 %
Vogelsberg	31,3 Mio. €	30,3 Mio. €	31,7 Mio. €	31,0 Mio. €	31,0 Mio. €	-1 %	16 %
Waldeck-Frankenberg	40,7 Mio. €	43,8 Mio. €	47,2 Mio. €	45,9 Mio. €	47,8 Mio. €	17 %	20 %

Die dargestellten Schlüsselzuweisungen enthalten keine investiv vereinnahmten Anteile.

1) Die im Jahr 2020 vorgenommene Kreditierung wurde nicht berücksichtigt.

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Eigene Berechnung; Stand: Juli 2021

Ansicht 23: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren von 2016 bis 2020

Die Erträge aus Schlüsselzuweisungen des Landes erhöhten sich im Landkreis Bergstraße um 25 Prozent von 55,7 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 69,9 Millionen Euro im Jahr 2020. Die Schlüsselzuweisungen betragen 15 Prozent der Gesamterträge im Jahr 2020. Der Anstieg der Schlüsselzuweisung war im Landkreis Bergstraße der stärkste im Vergleich. Der Anteil an den Gesamterträgen war hingegen der geringste unter den sieben Vergleichskreisen.

Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gesamterträgen im Jahr 2020 war mit 20 Prozent in den Landkreisen Gießen und Waldeck-Frankenberg am höchsten. Der Vogelsbergkreis zeigte einen geringfügigen Rückgang von einem Prozent zwischen den Jahren 2016 und 2020.

Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel sind nicht zweckgebundene Erträge, die den Landkreisen zur Finanzierung der Aufwendungen zur Verfügung stehen. Gemäß dem Gesamtdeckungsprinzip dienen sie der Deckung aller Aufwendungen. Größtenteils setzen sich die allgemeinen Deckungsmittel aus Kreis- und Schulumlage sowie den allgemeinen Schlüsselzuweisungen zusammen.

⁴⁷ § 29 HFAG - Schlüsselzuweisungen

Die Landkreise erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für den einzelnen Landkreis nach seiner Umlagekraft und dem Verhältnis, in dem sein durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen Landkreise steht. Ist die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises niedriger als seine Ausgleichsmesszahl, beträgt die Schlüsselzuweisung 65 Prozent des Unterschiedsbetrags.

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

In Ansicht 24 werden die allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise sowie die für die Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel abzuziehenden LWV- und Krankenhausumlagen dargestellt:

Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2020				
	Allgemeine Deckungsmittel	LWV- und Krankenhausumlage	Verfügbare allg. Deckungsmittel	Verfügbare allg. Deckungsmittel je Einwohner
Bergstraße	245,2 Mio. €	-53,3 Mio. €	191,9 Mio. €	708 €
Fulda	197,1 Mio. €	-46,0 Mio. €	151,1 Mio. €	677 €
Gießen	244,4 Mio. €	-55,7 Mio. €	188,7 Mio. €	697 €
Odenwald	85,9 Mio. €	-18,4 Mio. €	67,4 Mio. €	697 €
Schwalm-Eder	159,1 Mio. €	-34,1 Mio. €	125,0 Mio. €	694 €
Vogelsberg	100,5 Mio. €	-20,4 Mio. €	80,1 Mio. €	758 €
Waldeck-Frankenberg	147,4 Mio. €	-30,8 Mio. €	116,6 Mio. €	744 €
Minimum	85,9 Mio. €	-18,4 Mio. €	67,4 Mio. €	677 €
Median	159,1 Mio. €	-34,1 Mio. €	125,0 Mio. €	697 €
Maximum	245,2 Mio. €	-55,7 Mio. €	191,9 Mio. €	758 €

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Eigene Berechnung; Stand: Juli 2021

Ansicht 24: Berechnung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2020

Die allgemeinen Deckungsmittel im Landkreis Bergstraße betragen im Jahr 2020 insgesamt 245,2 Millionen Euro. Unter Berücksichtigung der Aufwendungen für die LWV⁴⁸ und Krankenhausumlage ergaben sich verfügbare allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 191,9 Millionen Euro. Für den Landkreis Bergstraße wurden dementsprechend verfügbare allgemeine Deckungsmittel in Höhe von 708 Euro je Einwohner ermittelt.

Damit wies der Landkreis Bergstraße im Landkreisvergleich die höchsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2020 aus. Auf Einwohner gerechnet hatte der Vogelsbergkreis mit 758 Euro den höchsten Wert der verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. Der Landkreis Gießen hatte mit 188,7 Millionen Euro zwar die zweithöchsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, auf Einwohner bezogen erzielte der Landkreis Gießen jedoch lediglich den Medianwert in Höhe von 697 Euro. Der Landkreis Fulda hatte mit 677 Euro verfügbarer allgemeiner Deckungsmittel den niedrigsten Vergleichswert.

⁴⁸ Der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) erhebt von seinen Mitgliedern eine Umlage, sofern die sonstigen Erträge und Einzahlungen des Verbandes nicht ausreichen, um den Haushalt sowie Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen. Träger des LWV sind die hessischen kreisfreien Städte und Landkreise.

Ansicht 25 zeigt im Vergleich der Landkreise die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner für den Zeitraum 2016 bis 2020:

Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2016 bis 2020						
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020
Bergstraße	678 €	691 €	671 €	658 €	708 €	4 %
Fulda	662 €	631 €	653 €	631 €	677 €	2 %
Gießen	625 €	637 €	670 €	626 €	697 €	12 %
Odenwald	542 €	576 €	641 €	643 €	697 €	29 %
Schwalm-Eder	667 €	668 €	658 €	650 €	694 €	4 %
Vogelsberg	651 €	627 €	675 €	678 €	758 €	16 %
Waldeck-Frankenberg	585 €	621 €	748 €	683 €	744 €	27 %

Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Eigene Berechnung; Stand: Juli 2021

Ansicht 25: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2016 bis 2020

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner des Landkreises Bergstraße erhöhten sich im Prüfungszeitraum von 678 auf 708 Euro je Einwohner.

Alle Landkreise des Vergleichs verzeichneten im Prüfungszeitraum Zuwächse bei den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. Den größten Zuwachs realisierte der Odenwaldkreis mit 29 Prozent, während im Landkreis Fulda der niedrigste Zuwachs von zwei Prozent festzustellen war.

5.4.4 Analyse der Aufwendungen

Folgende Ansicht zeigt die Entwicklung und Zusammensetzung der ordentlichen Aufwendungen des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum:

Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €							
Aufwandsposition	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020	Anteil ordentl. Aufwendungen 2020
Personalaufwendungen	35,8	39,2	41,9	43,8	47,6	33 %	11 %
Versorgungsaufwendungen	5,1	5,3	12,4	10,2	9,5	87 %	2 %
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	32,1	36,4	37,2	33,6	32,8	2 %	7 %
Abschreibungen ¹⁾	5,2	5,9	7,2	8,2	11,6	121 %	3 %
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen	66,8	72,9	79,1	81,8	85,6	28 %	19 %

Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €							
Aufwandsposition	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung 2016 bis 2020	Anteil ordentl. Aufwendungen 2020
Personalaufwendungen	35,8	39,2	41,9	43,8	47,6	33 %	11 %
Versorgungsaufwendungen	5,1	5,3	12,4	10,2	9,5	87 %	2 %
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	32,1	36,4	37,2	33,6	32,8	2 %	7 %
Abschreibungen ¹⁾	5,2	5,9	7,2	8,2	11,6	121 %	3 %
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen	66,8	72,9	79,1	81,8	85,6	28 %	19 %
Steueraufwendungen einschl. Aufwendungen aus gesetzlichen Umlageverpflichtungen	50,1	51,7	56,6	57,3	54,5	9 %	12 %
Transferaufwendungen	183,0	184,1	194,4	189,1	206,1	13 %	46 %
Sonstige ordentliche Aufwendungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0 %
Gesamt	378,1	395,5	428,8	424,0	447,6	18 %	100%

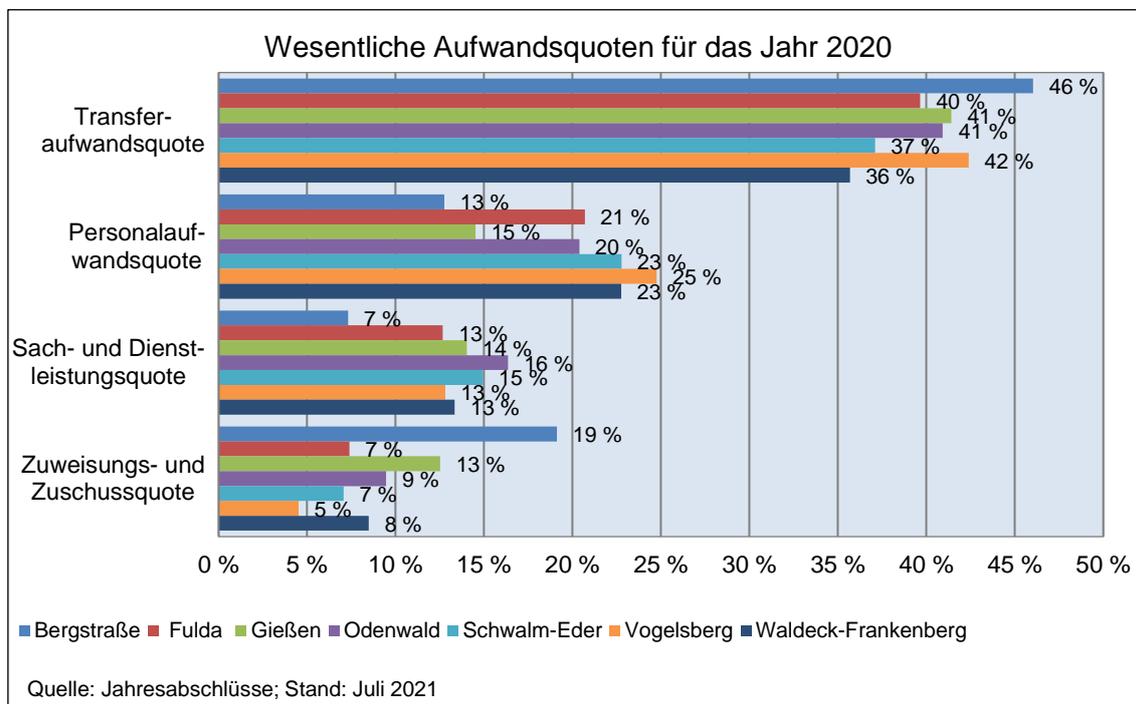
1) Der Anstieg der Abschreibungen ist insbesondere auf den Anstieg der Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens in den Produktbereichen Innere Verwaltung und Schulträgeraufgaben zurückzuführen.
Quelle: Buchhaltungsdaten des Landkreises; Eigene Darstellung; Stand: Juli 2021

Ansicht 26: Entwicklung der ordentlichen Aufwendungen der Jahre 2016 bis 2020 in Mio. €

Die ordentlichen Aufwendungen des Landkreises Bergstraße erhöhten sich im Prüfungszeitraum um 18 Prozent von 378,1 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 447,6 Millionen Euro im Jahr 2020.

Transferaufwendungen stellten im Jahr 2020 mit 206,1 Millionen Euro und einem Anteil an den Gesamtaufwendungen von 46 Prozent die bedeutendste Aufwandskategorie dar. Die größten Posten innerhalb dieser Aufwandskategorie waren Aufwendungen im Bereich Arbeitslosengeld II, Leistungen für Unterkunft und Heizung an Arbeitsuchende sowie Jugendhilfeleistungen. Über den Prüfungszeitraum stieg die Höhe der Transferaufwendungen um 13 Prozent. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen wiesen mit 13 Prozent den zweithöchsten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen. Innerhalb des Prüfungszeitraums stiegen die Personalaufwendungen um 33 und die Versorgungsaufwendungen um 87 Prozent. Der durchschnittliche Anstieg der Personalaufwendungen unter den Landkreisen betrug 34 Prozent. Die Versorgungsaufwendungen stiegen im Mittel um 31 Prozent an. In Kapitel 6.1 wird die Personalausstattung der Landkreise einer detaillierten Betrachtung unterzogen.

Nachfolgend werden die wesentlichen Aufwendungen im Verhältnis zu den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Aufwandsquoten) der Landkreise im Vergleich für das Jahr 2020 dargestellt:



Ansicht 27: Wesentliche Aufwandsquoten für das Jahr 2020

Im Landkreisvergleich der Aufwandsquoten wies der Landkreis Bergstraße die geringste Personalaufwands- sowie Sach- und Dienstleistungsquote des Vergleichs aus. Die Transferaufwands- und Zuweisungs- und Zuschussquote des Landkreises Bergstraße sind jedoch die höchsten unter den sieben Landkreisen. Die im Vergleich hohe Zuweisungs- und Zuschussquote des Landkreises Bergstraße ist durch die Bezuschussung des Eigenbetriebs Schule und Gebäudewirtschaft bedingt. Andererseits hat die Ausgliederung in Form des Eigenbetriebs Schule und Gebäudewirtschaft zur Folge, dass sowohl die Quoten der Personalaufwendungen als auch der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2020 die geringsten waren. Die niedrigste Transferaufwandsquote mit 36 Prozent erzielte der Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Mehrheitlich stellten die Transfer- und Personalaufwendungen die wesentlichen Aufwandsblöcke in den Landkreisen dar. Daher betrachteten wir in der Analyse kommunaler Aufgaben ausgewählte Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Rahmen der Prüfung vertiefend (Kapitel 6.3 und 6.4). Die Personalaufwendungen wurden in Kapitel 6.1 im Zuge der Beurteilung des Personaleinsatzes in der Allgemeinen Verwaltung näher untersucht.

5.5 Bilanzanalyse

Wir untersuchten im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ die Bilanzen der Landkreise. Die hessischen Landkreise wiesen in der Vergangenheit kontinuierlich hohe Schuldenstände auf. Das Land Hessen hat mit der Hessenkasse und dem kommunalen Schutzschirm Bestrebungen unternommen, um die Schuldenstruktur der Kommunen zu verbessern. Der Schuldenstand und die Schuldenstruktur sind gute Indikatoren, um zu prüfen, wie die Landkreise in der Vergangenheit Investitionen aus den laufenden Erträgen und damit aus eigenen Mitteln finanzieren konnten. Das Fremdkapital der Landkreise im Kernhaushalt stellt dabei nur einen verkürzten Blick dar. Vielmehr ist an dieser Stelle auch relevant, welche Gesamtschuldenstruktur unter Einbeziehung des Sondervermögens und der Beteiligungen bestand (Fremdfinanzierungsstruktur). Eine Relation zur Bilanzsumme ist dabei nur bedingt zur Kennzahlendarstellung geeignet, da sich diese durch erfolgsneutrale Maßnahmen beeinflussen lassen. Neben dem Fremdkapital ist das Eigenkapital ein wesentlicher Indikator zur Überprüfung der Haushaltsstabilität. Das Eigenkapital als Nettosition oder Basiskapital der Landkreise

se ist ein Saldo durch Vergleich von Vermögen mit Rücklagen, Sonderrücklagen und Schulden (in der Eröffnungsbilanz). Da den Landkreisen auf der Aktivseite nur zum Teil veräußerbares Vermögen zur Verfügung steht, ist vor allem die Entwicklung des Eigenkapitals im Zeitverlauf eine relevante Größe, um die finanzielle Stabilität zu beurteilen. Hieraus lässt sich ableiten, ob die Eigenkapitalveränderungen bei den Vergleichskreisen eher höher oder niedriger ausfielen.

5.5.1 Bilanzpositionen im Überblick

Der Landkreis Bergstraße hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits alle Jahresabschlüsse des Prüfungszeitraums aufgestellt, sodass sich die Datenanalyse auf den gesamten Zeitraum 2016 bis 2020 bezieht. Um ein umfassendes Bild über die Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen zu erhalten, wird der Zeitreihenvergleich über den gesamten Prüfungszeitraum dargestellt.

Ansicht 28 zeigt die wesentlichen Bilanzpositionen des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020 im Überblick:

Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen von 2016 bis 2020 des Landkreises Bergstraße								
Jahr	Bilanzsumme	Aktiva		Passiva				
		Anlagevermögen	Umlaufvermögen	Eigenkapital	Sonderposten	Rückstellungen	Kreditverbindlichkeiten	Übrige Verbindlichkeiten
in Mio. €								
2016	490,4	458,0	24,2	70,7	100,7	67,3	234,9	14,7
2017	501,2	466,3	25,8	98,7	100,9	73,5	200,2	24,8
2018	510,7	475,4	26,8	237,8	63,9	87,4	25,7	93,5
2019	532,4	486,4	36,6	249,3	74,1	99,3	20,3	85,8
2020	548,8	495,9	43,3	267,2	80,8	100,3	21,9	75,4
Entwicklung 2016 bis 2020	12 %	8 %	79 %	278 %	-20 %	49 %	-91 %	414 %

Quelle: Jahresabschlüsse; Eigene Berechnung; Stand: Juli 2021

Ansicht 28: Entwicklung der wesentlichen Bilanzpositionen von 2016 bis 2020 des Landkreises Bergstraße

Die Bilanzsumme entspricht der Summe der ausgewiesenen Vermögensgegenstände (Aktivseite) sowie der Summe der zur Finanzierung des Vermögens verwendeten Mittel (Passivseite). Der Landkreis Bergstraße wies in seiner Bilanz zum Stichtag 31. Dezember 2020 eine Bilanzsumme von 548,8 Millionen Euro aus. Sie erhöhte sich im Prüfungszeitraum um zwölf Prozent.

Auf der Aktivseite der Bilanz stieg das Anlagevermögen seit dem Jahr 2016 von 458,0 Millionen Euro auf 495,9 Millionen Euro. Der Anstieg hängt im Wesentlichen mit dem Kommunalinvestitionsprogramm zusammen. Insbesondere seit 2017 wurden viele Maßnahmen gefördert, welche als aktivierungspflichtige Anlagepositionen in den Sachanlagen ausgewiesen wurden. Das Umlaufvermögen erhöhte sich im Prüfungszeitraum um 79 Prozent. Die Entwicklung geht im Wesentlichen auf die Erhöhung der liquiden Mittel von 373.070 Euro auf 21,5 Millionen Euro zurück.

Auf der Passivseite der Bilanz reduzierten sich die Kreditverbindlichkeiten im Prüfungszeitraum um 91 Prozent. Dies war auf die Entschuldung durch die Hessenkasse zurückzuführen. Die übrigen Verbindlichkeiten hingegen, welche die Verbindlichkeiten gegenüber der Hessenkasse enthalten, stiegen um 414 Prozent von 14,7 Millionen Euro auf 75,4 Millionen Euro an.

Als Residualgröße zwischen Vermögen und Schulden dient das auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital. Zum Schlussbilanzstichtag 31. Dezember 2016 wies der Landkreis Bergstraße ein Eigenkapital in Höhe von 70,7 Millionen Euro aus. In Folge der stabilen Haus-

haltungslage und der Ablösung der Liquiditätskredite erhöhte sich das Eigenkapital zum 31. Dezember 2020 auf 267,2 Millionen Euro.

Im Rahmen der Erstellung der doppischen Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 bzw. 2009 wählten die kommunalen Körperschaften verschiedene Bilanzierungsansätze der Trägeranteile an den Sparkassen. Der Landkreis Bergstraße ist nicht an einer Sparkasse beteiligt. Die unterschiedliche Bilanzierung unter den Vergleichskreisen der Prüfung hat auch Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit des Eigenkapitals. Der Landkreis Fulda und der Vogelsbergkreis haben neben der Aktivposition auch eine Sonderrücklage in jeweils der gleichen Höhe passiviert, wodurch sich das Eigenkapital erhöht.

5.5.2 Ausgewählte Bilanzkennzahlen

Die Jahresabschlüsse der Landkreise wurden mittels ausgewählter Kennzahlen einer Analyse unterzogen. Je nach Verfügbarkeit der Jahresabschlüsse konnte die zu analysierende Zeitreihe nicht für alle Jahre des Prüfungszeitraums dargestellt werden.

In der folgenden Ansicht werden die vorgestellten Bilanzkennzahlen der Landkreise im Prüfungszeitraum dargestellt. Die Eigenbetriebe der Landkreise wurden bei der Ermittlung nicht berücksichtigt.

Entwicklung ausgewählter Bilanzkennzahlen von 2016 bis 2020														
Jahr	Berg- straße		Fulda		Gießen		Oden- wald		Schwalm -Eder		Vogels- berg		Waldeck- Franken- berg	Me- dian
Anlagenintensität														
2016	93 %		78 %		58 %		58 %		86 %		86 %		90 %	86 %
2017	93 %		78 %		61 %		59 %		88 %		87 %		90 %	87 %
2018	93 %	↘	78 %	↘	79 %	↑	85 %	↑	85 %	↘	87 %	→	92 %	→
2019	91 %		77 %		80 %		84 %		86 %		86 %		91 %	86 %
2020	90 %		75 %		78 %		n.v.		84 %		85 %		n.v.	84 %
Anlagendeckungsgrad II														
2016	42 %		108 %		10 %		-26 %		77 %		52 %		80 %	52 %
2017	47 %		106 %		20 %		-24 %		86 %		57 %		82 %	57 %
2018	68 %	↑	105 %	→	61 %	↑	32 %	↑	92 %	↑	75 %	↑	92 %	75 %
2019	71 %		107 %		67 %		32 %		92 %		79 %		96 %	79 %
2020	75 %		108 %		71 %		n.v.		95 %		82 %		n.v.	82 %
Rückstellungsquote														
2016	14 %		15 %		20 %		16 %		16 %		16 %		12 %	16 %
2017	15 %		16 %		21 %		17 %		17 %		17 %		13 %	17 %
2018	17 %	↗	16 %	→	27 %	↑	25 %	↑	18 %	→	17 %	↗	10 %	↘
2019	19 %		15 %		27 %		27 %		17 %		18 %		10 %	18 %
2020	18 %		15 %		27 %		n.v.		16 %		18 %		n.v.	18 %
Zuschussquote des Anlagevermögens														
2016	22 %		30 %		27 %		13 %		29 %		23 %		17 %	23 %
2017	22 %		28 %		27 %		13 %		28 %		23 %		18 %	23 %
2018	13 %	↘	28 %	→	28 %	→	12 %	→	29 %	↘	24 %	↑	22 %	↑
2019	15 %		28 %		28 %		12 %		28 %		26 %		23 %	26 %
2020	16 %		29 %		27 %		n.v.		27 %		28 %		n.v.	27 %

Legende:

n.v.: nicht verfügbar

↑: Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗: Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten / →: Differenz von +/- 1 Prozentpunkt /

↘: Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten / ↓: Differenz von - 5 Prozentpunkten oder mehr

Quelle: Jahresabschlüsse der Landkreise; Eigene Berechnung; Stand Juli 2021

Ansicht 29: Entwicklung ausgewählter Bilanzkennzahlen von 2016 bis 2020

Anlagenintensität

Die Anlagenintensität zeigt, wie hoch der Anteil des langfristig in den Landkreisen gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen war. Langfristig gebundenes Vermögen führt regelmäßig zu zusätzlichen Fixkosten. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Gradmesser für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Landkreise angesehen werden.

Der Landkreis Bergstraße realisierte eine Anlagenintensität von 90 Prozent im Jahr 2020 und wies damit nach dem Landkreis Waldeck-Frankenberg, welcher eine Anlagenintensität von 91 Prozent im Jahr 2019 auswies, den höchsten Wert des Vergleichs aus. Im Landkreis Fulda war die Anlagenintensität im Jahr 2020 mit 75 Prozent am niedrigsten. Der Median der Anlagenintensität lag im Jahr 2019 bei 86 Prozent.

Anlagendeckungsgrad II

Der Anlagendeckungsgrad II bildet das Verhältnis zwischen langfristig zur Verfügung stehendem Kapital und dem langfristigen Anlagevermögen⁴⁹ ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Eine Quote von 100 Prozent entspricht der „Goldenen Finanzierungsregel“ und ist als ein möglicher Idealwert anzusehen. Eine Unterschreitung des Idealwerts impliziert die teilweise Finanzierung des Anlagevermögens durch kurzfristiges Kapital. Je stärker das langfristige Kapital den Buchwert des Anlagevermögens übersteigt, desto besser ist ein Landkreis in der Lage seine Verbindlichkeiten fristgerecht zu bedienen. Entspricht der Anlagendeckungsgrad II hingegen dem Idealwert, ist die Dauer der Kapitalbindung identisch zur Dauer der Kapitalüberlassung.

Der Landkreis Bergstraße wies im Jahr 2016 einen Anlagendeckungsgrad II von 42 Prozent aus. Dieser stieg bis 2020 auf 75 Prozent. Der Landkreis Bergstraße näherte sich damit im Prüfungszeitraum zwar dem Idealwert von 100 Prozent zunehmend an, konnte jedoch die goldene Finanzierungsregel im Jahr 2020 nicht erfüllen. Langfristig genutzte Anlagegüter konnten daher nicht vollständig einer langfristigen Finanzierungsbasis gegenübergestellt werden.

Im Landkreis Waldeck-Frankenberg lag der Anlagendeckungsgrad mit 96 Prozent und im Schwalm-Eder-Keis mit 95 Prozent bei nahezu 100 Prozent. Der Odenwaldkreis wies mit 32 Prozent im Jahr 2019 den geringsten Anlagendeckungsgrad im Vergleich aus. Der Median des Anlagendeckungsgrads II lag im Jahr 2019 bei 79 Prozent.

Rückstellungsquote

Rückstellungen stellen Verbindlichkeiten dar, die hinsichtlich ihrer Höhe und/oder ihrer Fälligkeit ungewiss sind, jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit erwartet werden. Rückstellungen dienen insbesondere der Gewährleistung einer vorsichtigen und vollständigen Bilanzierung im Sinne der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Damit tragen sie zur Darstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise bei. Die Landkreise haben hierbei jedoch nur begrenzte Möglichkeiten die Höhe der bilanzierten Rückstellungen zu beeinflussen. Als Bestandteil des Fremdkapitals stellen die Rückstellungen einen weiteren Belastungsfaktor in den kommunalen Haushalten dar. Die Rückstellungsquote gibt den prozentualen Anteil der Rückstellungen am Gesamtvermögen des Landkreises an. Der Anteil der Aufgaben des Landkreises, der durch Rückstellungen finanziert wird, sollte geringgehalten werden.

Der Landkreis Bergstraße hat eine Rückstellungsquote von 18 Prozent im Jahr 2020 ausgewiesen. Die niedrigste Rückstellungsquote stellten wir im Landkreis Waldeck-Frankenberg für das

⁴⁹ Das langfristige Kapital wurde aus der Summierung von Eigenkapital, Sonderposten sowie Fremdkapital > 5 Jahre ermittelt.

Jahr 2019 mit zehn Prozent fest. Die Landkreise Gießen und Odenwald wiesen mit 27 Prozent die höchste Rückstellungsquote des Vergleichs aus. Die Quote des Odenwaldkreises stieg im Prüfungszeitraum um elf Prozentpunkte. Der Median der Rückstellungsquote lag im Jahr 2019 bei 18 Prozent.

Zuschussquote des Anlagevermögens

Die Zuschussquote des Anlagevermögens zeigt, in welchem Umfang das Anlagevermögen des Landkreises durch investive Zuschüsse und Zuwendungen finanziert wurde. Je höher die Zuschussquote ist, desto mehr Zuschüsse und Zuwendungen erhält der Landkreis von EU, Bund, Land und Dritten.

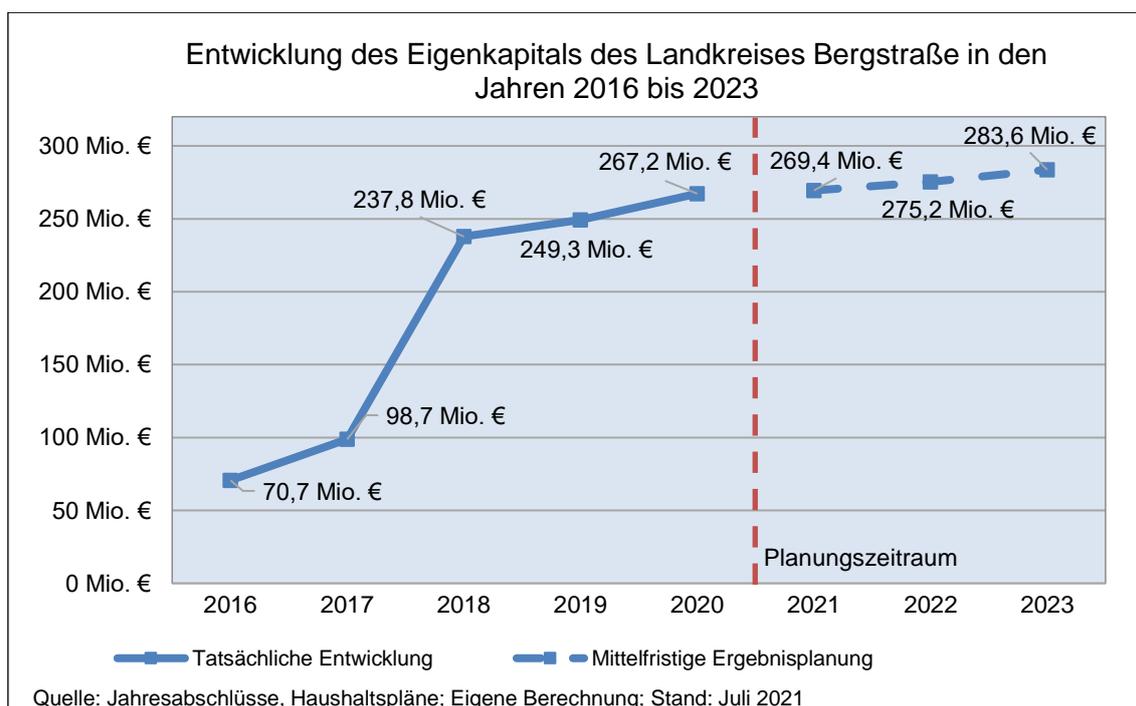
Der Landkreis Bergstraße wies im Jahr 2020 eine Zuschussquote von 16 Prozent aus. Im Zeitverlauf ergab sich eine Reduzierung der Zuschussquote im Landkreis Bergstraße von 22 auf 16 Prozent. Der Odenwaldkreis wies mit zwölf Prozent im Jahr 2019 die geringste Zuschussquote des Vergleichs aus. Die höchste Zuschussquote des Vergleichs rings wies der Landkreis Fulda mit 29 Prozent aus. Der Median der Zuschussquote des Anlagevermögens lag im Jahr 2019 bei 26 Prozent.

Im nachfolgenden Kapitel wird die Entwicklung des Eigenkapitals des Landkreises Bergstraße weitergehend untersucht.

5.5.3 Entwicklung des Eigenkapitals

Die Landkreise haben erstmals zum Eröffnungsbilanzstichtag ihr Eigenkapital als Saldo aus Vermögenswerten und Schulden ermittelt. Die ausgewiesenen Jahresergebnisse der Folgeperioden beeinflussen die Entwicklung des Eigenkapitals. Insbesondere im Falle dauerhafter Jahresfehlbeträge kann es zu einer Aufzehrung der Residualgröße kommen. Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital mehr zur Verfügung, ist auf der Aktivseite der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen (§ 25 Abs. 5 GemHVO⁵⁰).

Ansicht 30 zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals von 2016 bis 2020 auf Basis der Schlussbilanzen. Der Berechnung wurden das Eigenkapital und die realisierten Jahresergebnisse der vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2016 bis 2020 sowie die mittelfristig geplanten Jahresergebnisse der Jahre 2021 bis 2023 aus der Haushaltsplanung zu Grunde gelegt.



Ansicht 30: Entwicklung des Eigenkapitals des Landkreises Bergstraße in den Jahren 2016 bis 2023

Das im Landkreis Bergstraße ausgewiesene Eigenkapital stieg im Prüfungszeitraum 2016 bis 2020 von 70,7 Millionen Euro auf 267,2 Millionen Euro. Der sprunghafte Anstieg des Eigenkapitals von 2017 zu 2018 war auf die Entschuldung der Liquiditätskredite durch die Hessenkasse zurückzuführen. Unter Zugrundelegung der mittelfristig geplanten Jahresergebnisse kann unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Realisierung der Plan-Zahlen im Zeitraum von 2021 bis 2023 von einem Anstieg des Eigenkapitals um 16,4 Millionen Euro ausgegangen werden. Somit würde das Eigenkapital 283,6 Millionen Euro im Jahr 2023 betragen. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Auswirkungen der Coronapandemie nicht in der Ergebnisplanung berücksichtigt werden konnten. Diese werden sich voraussichtlich negativ auf das Eigenkapital auswirken.

Des Weiteren zeigt die Eigenkapitalquote, in welchem Umfang das Vermögen der Landkreise durch Eigenkapital finanziert war. Sie gibt einen Hinweis auf die Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern. Je höher die Eigenkapitalquote, desto unabhängiger ist der Landkreis tendenziell von externen Kapitalgebern. Für die Jahre, in denen die Landkreise kein Eigenkapital ausweisen, wurde die bilanzielle Überschuldung in die Betrachtung einbezogen. Diese wurde berechnet,

⁵⁰ § 25 GemHVO - Ausgleich von Fehlbeträgen des Jahresabschlusses

(5) Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung, ist in der Vermögensrechnung (Bilanz) auf der Aktivseite der Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen.

indem der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ins Verhältnis zur Bilanzsumme gesetzt wurde.

Ansicht 31 zeigt die Entwicklung der Eigenkapitalquote im Prüfungszeitraum der sieben Landkreise im Vergleich:

Entwicklung der Eigenkapitalquote in den Jahren von 2016 bis 2020						
	2016	2017	2018	2019	2020	Entwicklung
Bergstraße	14 %	20 %	47 %	47 %	49 %	↑
Fulda	43 %	45 %	46 %	47 %	45 %	↗
Gießen	-31 %	-27 %	-1 %	3 %	8 %	↑
Odenwaldkreis	-32 %	-32 %	2 %	3 %	n.v.	↑
Schwalm-Eder-Kreis	16 %	24 %	27 %	29 %	31 %	↑
Vogelsbergkreis	5 %	8 %	25 %	25 %	26 %	↑
Waldeck-Frankenberg	41 %	41 %	34 %	36 %	n.v.	↓
Median	14 %	20 %	27 %	29 %	31 %	↑

Legende:

n.v.: nicht verfügbar

↑: Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗: Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten / →: Differenz von +/- 1 Prozentpunkt /

↘: Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten / ↓: Differenz von - 5 Prozentpunkten oder mehr

Quelle: Jahresabschlüsse der Landkreise; Eigene Berechnung; Stand Juli 2021

Ansicht 31: Entwicklung der Eigenkapitalquote in den Jahren von 2016 bis 2020

Der Landkreis Bergstraße wies über den gesamten Prüfungszeitraum ein positives Eigenkapital aus. Er wies mit einer Quote von 49 Prozent im Jahr 2020 die höchste Eigenkapitalquote des Vergleichs aus. Die Eigenkapitalquote des Landkreises Bergstraße stieg von 2016 bis 2020 um 35 Prozentpunkte. Der Landkreis Gießen und der Odenwaldkreis wiesen im Jahr 2019 die niedrigste Eigenkapitalquote im Vergleich mit drei Prozent aus. Sie wiesen beide in den Jahren 2016 und 2017 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag und damit eine bilanzielle Überschuldung aus. Der Landkreis Gießen konnte erst ab 2019 den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag ausgleichen. Der Median der Eigenkapitalquote lag im Jahr 2019 bei 29 Prozent.

5.5.4 Analyse der Verbindlichkeiten

Verbindlichkeitenquote

Die Verbindlichkeitenquote stellt das Verhältnis der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten zur Bilanzsumme dar und zeigt, in welchem Maße das kommunale Vermögen durch Kreditmittel und sonstige Verbindlichkeiten fremdfinanziert ist. Ansicht 32 zeigt die Entwicklung der Verbindlichkeitenquote der Jahre 2016 bis 2020 im Vergleich.

Entwicklung der Verbindlichkeitenquote in den Jahren 2016 bis 2020						
	2016	2017	2018	2019	2020	Entwicklung
Bergstraße	51 %	45 %	23 %	20 %	18 %	↓
Fulda	19 %	17 %	16 %	16 %	17 %	↘
Gießen	64 %	62 %	51 %	47 %	44 %	↓
Odenwald	76 %	75 %	62 %	60 %	n.v.	↓
Schwalm-Eder	42 %	34 %	30 %	30 %	29 %	↓
Vogelsberg	59 %	55 %	36 %	35 %	32 %	↓
Waldeck-Frankenberg	32 %	30 %	35 %	33 %	n.v.	→
Median	51 %	45 %	35 %	33 %	29 %	↓

Legende:

n.v.: nicht verfügbar

↑: Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗: Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten / →: Differenz von +/- 1 Prozentpunkt /

↘: Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten / ↓: Differenz von -5 Prozentpunkten oder mehr

Quelle: Jahresabschlüsse der Landkreise; Eigene Berechnung; Stand Juli 2021

Ansicht 32: Entwicklung der Verbindlichkeitenquote in den Jahren 2016 bis 2020

Die Verbindlichkeitenquote im Landkreis Bergstraße sank im Prüfungszeitraum um 33 Prozentpunkte von 51 auf 18 Prozent. Damit wies der Landkreis Bergstraße nach dem Landkreis Fulda mit 17 Prozent im Vergleich die geringste Verbindlichkeitenquote in seinen Jahresabschlüssen im Prüfungszeitraum aus. Der Odenwaldkreis hatte im gesamten Prüfungszeitraum mit 60 bis 76 Prozent die höchste Verbindlichkeitenquote im Vergleich. Bis auf den Landkreis Waldeck-Frankenberg nahm die Kennzahl in allen Landkreisen in den Jahren von 2016 bis 2020 ab. Die teils stark rückläufigen Verbindlichkeiten sind auf die Ablösung der Liquiditätskredite durch das Landesprogramm Hessenkasse zurückzuführen. Der Median der Verbindlichkeitenquote lag im Jahr 2019 bei 33 Prozent. Im Prüfungszeitraum reduzierte sich der Median bis zum Jahr 2019 um 18 Prozentpunkte.

Hessenkasse

Viele hessische Kommunen haben im Laufe der Finanzkrise 2008/2009 hohe Liquiditätskreditbestände aufgebaut. Diese blieben auch in den 2010er Jahren nach der Krise auf einem hohen Niveau bestehen. Das Land Hessen hat daher den Kommunen mit dem Landesprogramm Hessenkasse die Option zur Entschuldung der Kassenkredite ermöglicht. Neben der Entschuldung fördert das Programm zudem kommunale Investitionen. Das Programm der Hessenkasse wurde zum 1. Juli 2018 umgesetzt.

Bei Beanspruchung der Entschuldung durch eine Kommune hat das Land Hessen den gesamten Bestand der Liquiditätskredite übernommen. Zeitgleich wurden finanz- und strukturschwa-

che Kommunen und Landkreise ohne Liquiditätskredite durch ein Investitionsprogramm mit einem Gesamtförderbetrag von 691 Millionen Euro bezuschusst.⁵¹

Zusätzlich zu dem vom Land Hessen gewährten Zuschuss des Investitionsprogramms haben die Landkreise einen Eigenanteil in Höhe von einem Neuntel des Zuschusskontingents zu tragen. Die Entschuldung wird jeweils zur Hälfte über den Landeshaushalt und über einen Eigenbetrag der Teilnehmer des Programms finanziert. Der Eigenbeitrag wird bei den Landkreisen unter den sonstigen Verbindlichkeiten bilanziert.⁵² Die Zinslast wird über den gesamten Tilgungszeitraum vom Land Hessen getragen.

Der jährliche Eigenbetrag der teilnehmenden Kommunen und Landkreise ist einheitlich. Er beträgt 25 Euro je Einwohner und Jahr. Grundsätzlich erhält jede teilnehmende Kommune eine Unterstützung durch die Hessenkasse in mindestens derselben Höhe ihres Eigenbetrags. Die Dauer der Zahlung der Eigenbeträge steht in Abhängigkeit von der Höhe der Liquiditätskreditverschuldung. Für die Tilgung der Kredite ist eine maximale Tilgungsdauer von 30 Jahren vorgesehen. Für besonders hoch verschuldete Kommunen übernimmt die Hessenkasse die über die 30. Jahresrate hinausgehenden Beträge, damit auch diese nach spätestens 30 Jahren von sämtlichen Lasten aus ehemaligen Liquiditätskreditverschuldung befreit sind.

Ansicht 33 stellt die Entschuldungsbeträge sowie die Zuschüsse aus dem Förderprogramm der Vergleichskreise dar.

Entschuldungs- und Förderbeträge der Hessenkasse				
	Entschuldung	Eigenanteil des Landkreises	Zuschuss Förderprogramm	Darlehensanteil Förderprogramm
Bergstraße	162,2 Mio. €	81,1 Mio. €	n.v.	n.v.
Fulda	n.v.	n.v.	24,0 Mio. €	2,7 Mio. €
Gießen	146,5 Mio. €	73,3 Mio. €	n.v.	n.v.
Odenwald	141,8 Mio. €	70,9 Mio. €	n.v.	n.v.
Schwalm-Eder	n.v.	n.v.	19,8 Mio. €	2,2 Mio. €
Vogelsberg	80,0 Mio. €	40,0 Mio. €	n.v.	n.v.
Waldeck-Frankenberg	n.v.	n.v.	16,3 Mio. €	1,8 Mio. €

n.v.: nicht verfügbar
Quelle: Bescheide der Hessenkasse; Eigene Darstellung; Stand: Juli 2021

Ansicht 33: Entschuldungs- und Förderbeträge der Hessenkasse

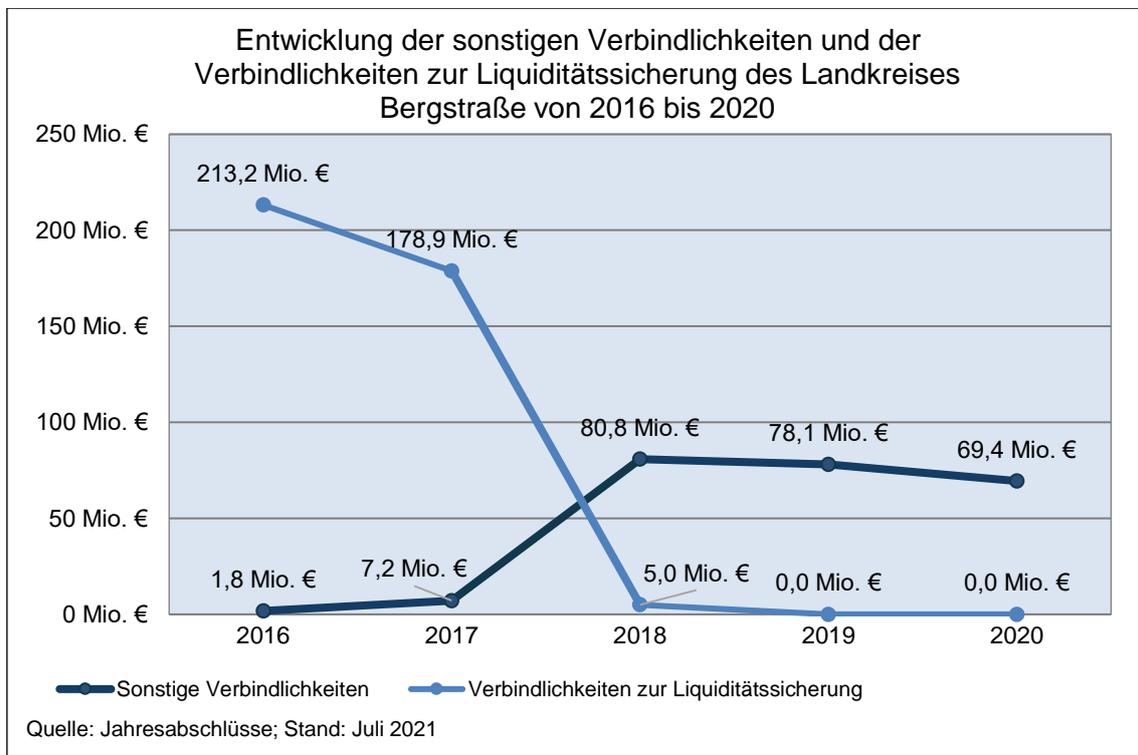
Im Vergleich hat der Landkreis Bergstraße neben den Landkreisen Gießen, Odenwald und Vogelsberg die Möglichkeit zur Entschuldung über die Hessenkasse wahrgenommen. Dem Landkreis Bergstraße wurden Liquiditätskredite i. H. v. 162,2 Millionen Euro abgelöst. Dies war der höchste Entschuldungsbetrag unter den Vergleichskreisen. Der vom Landkreis Bergstraße zu tragende Eigenanteil beträgt 81,1 Millionen Euro. Die Landkreise Fulda, Schwalm-Eder und Waldeck-Frankenberg haben keine Liquiditätskredite über das Programm entschuldet.

Durch Teilnahme an der Hessenkasse wird einerseits der Bestand der Liquiditätskredite aufgehoben, andererseits erhöhen sich die sonstigen Verbindlichkeiten durch den vom jeweiligen Landkreis zu tragenden Eigenbeitrag.

⁵¹ Vgl. <https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/presentation-antragsstand-hessenkasse-26-juni-2018.pdf> (20. September 2021).

⁵² Vgl. Finanzplanungserlass 2019.

Ansicht 34 stellt die Entwicklung der beiden Bilanzpositionen des Landkreises Bergstraße im Prüfungszeitraum dar.



Ansicht 34: Entwicklung der sonstigen Verbindlichkeiten und der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung des Landkreises Bergstraße von 2016 bis 2020

Durch die Entschuldung der Liquiditätskredite reduzierten sich die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung von 213,2 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 0 Euro im Jahr 2019. Der in den sonstigen Verbindlichkeiten bilanzierte Eigenbeitrag des Landkreises führte zu einem Anstieg von 1,8 Millionen Euro im Jahr 2016 auf 80,8 Millionen Euro im Jahr 2018. Die Verbindlichkeiten gegenüber der Hessenkasse werden über 12 Jahre getilgt, sodass sich der Stand der sonstigen Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2020 auf 69,4 Millionen Euro reduzierte.

Zusammensetzung der Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten der Landkreise bestanden gegenüber verschiedenen Gläubigern und resultierten aus unterschiedlichen Sachverhalten. Ansicht 35 stellt die Zusammensetzung der Verbindlichkeiten des Landkreises Bergstraße zum Stichtag 31. Dezember 2019 dar.

Verbindlichkeiten des Landkreises Bergstraße zum 31. Dezember 2019		
		Anteil an Gesamtverbindlichkeiten
Verbindlichkeiten aus Anleihen	0,0 Mio. €	0%
Verbindlichkeiten aus Krediten	20,3 Mio. €	9%
Verbindlichkeiten gegenüber Hessenkasse	74,4 Mio. €	33%
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,0 Mio. €	0%
Verbindlichkeiten der Sondervermögen ¹⁾	118,1 Mio. €	52%
Verbindlichkeiten der Beteiligungen öffentlichen und privaten Rechts ¹⁾	15,8 Mio. €	7%
Vorübergehende Inanspruchnahme von flüssigen Mitteln aus Sonderrücklagen für andere Zwecke	0,0 Mio. €	0%
Langfristige Mietverträge und Verpflichtungen aus ÖPP-Verträgen	0,0 Mio. €	0%
Summe	228,6 Mio. €	100%

1) Berechnung auf Basis der Jahresabschlüsse der mindestens maßgeblichen Beteiligungen.
Quelle: Haushalt 2021, Jahresabschlüsse der verbundenen Aufgabenträger; Eigene Berechnung;
Stand: Juli 2021

Ansicht 35: Verbindlichkeiten des Landkreises Bergstraße zum 31. Dezember 2019

Der Landkreis Bergstraße wies zum Stichtag 31. Dezember 2019 Verbindlichkeiten in Höhe von 228,6 Millionen Euro aus. Hiervon entfielen 20,3 Millionen Euro und damit ein Anteil von neun Prozent auf die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen. Weitere 74,4 Millionen Euro entfielen auf die Verbindlichkeiten gegenüber der Hessenkasse. Dies entsprach einem Anteil von 33 Prozent.

Durch die Ausgliederung von Aufgaben der Landkreise an Eigenbetriebe sowie privat- oder öffentlich-rechtliche Beteiligungen werden auch Verbindlichkeiten der Landkreise an diese übertragen und somit nicht im Kernhaushalt abgebildet. Daher haben wir bei der Analyse der Kreditverbindlichkeiten nicht nur den Haushalt des Landkreises betrachtet, sondern ebenso die Sondervermögen sowie Aufgabenträger, an denen der Landkreis maßgeblich beteiligt ist (mindestens 20 Prozent Beteiligungsquote).

Ansicht 36 zeigt, wie sich die Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise im Vergleich im Jahr 2019 zusammensetzten.⁵³

Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger zum 31. Dezember 2019 in Mio. €						
	Kreditverbindlichkeiten Haushalt ¹⁾	Hessenkasse ²⁾	Sondervermögen	Gesellschaften des öffentlichen und des privaten Rechts ³⁾	Gesamt	Kreditverbindlichkeiten Ausgliederungsquote
Bergstraße	20,3	74,4	118,1	15,8	228,6	59 %
Fulda	87,9	0,0	1,5	35,2	124,5	29 %
Gießen	97,4	60,1	0,0	0,6	158,1	0 %
Odenwald	20,3	68,5	63,5	62,0	214,3	59 %
Schwalm-Eder	89,0	0,0	0,0	24,3	113,4	21 %
Vogelsberg	56,3	37,3	0,0	23,2	116,8	20 %
Waldeck-Frankenberg	175,8	0,0	0,0	37,8	213,6	18 %
Minimum	20,3	0,0	0,0	0,6	113,4	0 %
Median	87,9	37,3	0,0	24,3	158,1	21 %
Maximum	175,8	74,4	118,1	62,0	228,6	59 %

1) Im Haushalt ausgewiesene Kreditverbindlichkeiten. Eigene Erhebungen, Angaben ohne Kassenkredite.

2) Aus der Beanspruchung der Hessenkasse resultierende Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Hessen.

3) Berücksichtigt wurden die mindestens maßgeblichen Beteiligungen an Gesellschaften des privaten Rechts.

Quelle: Haushaltspläne der Landkreise sowie Jahresabschlüsse der verbundenen Aufgabenträger mit einer Beteiligung von mehr als 20 Prozent; Eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 36: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger zum 31. Dezember 2019 in Mio. €

Die Gesamtkreditverbindlichkeiten des Landkreises Bergstraße betragen 228,6 Millionen Euro zum Stichtag 31. Dezember 2019. Der Landkreis Bergstraße hat damit den höchsten Stand der Verbindlichkeiten unter den Landkreisen ausgewiesen. Von den Gesamtkreditverbindlichkeiten hatte der Landkreis Bergstraße 15,8 Millionen Euro an Beteiligungen des öffentlichen und privaten Rechts und weitere 118,1 Millionen Euro an den Eigenbetrieb Schule und Gebäudewirtschaft ausgegliedert. Die Ausgliederungsquote lag somit bei 59 Prozent. Gemeinsam mit dem Odenwaldkreis wies der Landkreis Bergstraße damit die höchste Ausgliederungsquote im Vergleich aus. Die geringste Ausgliederungsquote wies der Landkreis Gießen mit 0,4 Prozent aus. Im Landkreisvergleich wies der Schwalm-Eder-Kreis mit 113,4 Millionen Euro die geringsten Gesamtkreditverbindlichkeiten aus.

⁵³ Aufgrund der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch teilweise ausstehenden Jahresabschlüsse der Landkreise und Beteiligungen für das Jahr 2020 werden die Gesamtkreditverbindlichkeiten zum Stichtag 31. Dezember 2019 verglichen.

Ergänzend zeigt Ansicht 37 die Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise je Einwohner.

Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger je Einwohner zum 31. Dezember 2019					
	Kreditverbindlichkeiten Haushalt ¹⁾	Hessenkasse ²⁾	Sondervermögen	Gesellschaften des öffentlichen und des privaten Rechts ³⁾	Gesamt
Bergstraße	75 €	275 €	437 €	58 €	846 €
Fulda	394 €	- €	7 €	158 €	558 €
Gießen	360 €	222 €	- €	2 €	584 €
Odenwald	210 €	708 €	656 €	641 €	2.216 €
Schwalm-Eder	496 €	- €	- €	135 €	631 €
Vogelsberg	533 €	353 €	- €	220 €	1.106 €
Waldeck-Frankenberg	1.124 €	- €	- €	242 €	1.366 €
Minimum	75 €	- €	- €	2 €	558 €
Median	394 €	222 €	- €	158 €	846 €
Maximum	1.124 €	708 €	656 €	641 €	2.216 €

1) Im Haushalt ausgewiesene Kreditverbindlichkeiten. Eigene Erhebungen, Angaben ohne Kassenkredite.

2) Aus der Beanspruchung der Hessenkasse resultierende Verbindlichkeiten gegenüber dem Land Hessen.

3) Berücksichtigt wurden die mindestens maßgeblichen Beteiligungen an Gesellschaften des privaten Rechts.

Quelle: Haushaltspläne der Landkreise sowie Jahresabschlüsse der verbundenen Aufgabenträger mit einer Beteiligung von mehr als 20 Prozent; Eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 37: Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise und ihrer wesentlichen Aufgabenträger je Einwohner zum 31. Dezember 2019

Je Einwohner bestanden im Landkreis Bergstraße zum Stichtag 31. Dezember 2019 Gesamtkreditverbindlichkeiten in Höhe von 846 Euro, dies war der Median in der Betrachtung der sieben Vergleichslandkreise. Der Odenwaldkreis hatte mit 2.216 Euro je Einwohner die höchste pro-Kopf-Verschuldung. Der Landkreis Fulda hatte mit 558 Euro je Einwohner die geringste pro-Kopf-Verschuldung.

Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten

Insbesondere im Hinblick auf eine mittel- bis langfristige Entschuldung der Landkreise ist es sinnvoll, den Abbaupfad der Verbindlichkeiten im Prüfungszeitraum nachzuvollziehen. Ansicht 38 zeigt die Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten der Landkreise im Prüfungszeitraum.

Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten in den Jahren 2016 bis 2020 ¹⁾						
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung ggü. 2016
Bergstraße						
Kreditverbindlichkeiten	22,1 Mio. €	21,4 Mio. €	20,7 Mio. €	20,3 Mio. €	29,8 Mio. €	35 %
Liquiditätskredite	213,2 Mio. €	178,9 Mio. €	5,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	78,6 Mio. €	74,4 Mio. €	67,8 Mio. €	-14 %
Fulda						
Kreditverbindlichkeiten	93,7 Mio. €	86,1 Mio. €	82,1 Mio. €	87,9 Mio. €	97,3 Mio. €	4 %
Liquiditätskredite	0,0 Mio. €	n. v.				
Hessenkasse	0,0 Mio. €	n. v.				
Gießen						
Kreditverbindlichkeiten	89,7 Mio. €	95,1 Mio. €	92,0 Mio. €	97,4 Mio. €	103,5 Mio. €	15 %
Liquiditätskredite	184,0 Mio. €	160,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	73,3 Mio. €	60,1 Mio. €	56,8 Mio. €	-22 %
Odenwald						
Kreditverbindlichkeiten	20,2 Mio. €	22,2 Mio. €	21,3 Mio. €	20,3 Mio. €	27,1 Mio. €	34 %
Liquiditätskredite	144,8 Mio. €	144,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	70,9 Mio. €	68,5 Mio. €	67,3 Mio. €	-5 %
Schwalm-Eder						
Kreditverbindlichkeiten	72,1 Mio. €	82,6 Mio. €	84,5 Mio. €	89,0 Mio. €	94,1 Mio. €	30 %
Liquiditätskredite	41,2 Mio. €	8,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	n. v.				
Vogelsberg						
Kreditverbindlichkeiten	50,9 Mio. €	54,6 Mio. €	52,8 Mio. €	56,3 Mio. €	59,5 Mio. €	17 %
Liquiditätskredite	94,7 Mio. €	81,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	40,0 Mio. €	37,3 Mio. €	27,9 Mio. €	-30 %
Waldeck-Frankenberg						
Kreditverbindlichkeiten	75,7 Mio. €	76,7 Mio. €	179,1 Mio. €	175,8 Mio. €	192,3 Mio. €	154 %
Liquiditätskredite	38,0 Mio. €	20,0 Mio. €	4,5 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	-100 %
Hessenkasse	0,0 Mio. €	n. v.				
Legende:						
n.v.: nicht verfügbar, da der Landkreis keine Liquiditätskredite aufwies/keine Entschuldung in Anspruch genommen hat.						
1) Die Ansicht enthält für das Jahr 2020 bei den Landkreisen Bergstraße, Odenwald und Waldeck-Frankenberg Planwerte.						
Quelle: Jahresabschlüsse; Eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021						

Ansicht 38: Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten in den Jahren 2016 bis 2020

Im Landkreis Bergstraße erhöhten sich die Kreditverbindlichkeiten um 35 Prozent von 22,1 Millionen Euro auf 29,8 Millionen Euro. Somit wies der Landkreis Bergstraße nach dem Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 154 Prozent den zweithöchsten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten im Vergleich auf. Der Anstieg im Landkreis Waldeck-Frankenberg war im Wesentlichen durch die Eingliederung des Eigenbetriebs Gebäudemanagement in den Kernhaushalt des Landkreises zum 1. Januar 2018 bedingt. Mit vier Prozent verzeichnete der Landkreis Fulda den geringsten Anstieg der Kreditverbindlichkeiten im Vergleich.

Der Landkreis Bergstraße wies in den Jahren 2016 bis 2018 Liquiditätskredite aus, welche sich von anfangs 2213,2 Millionen Euro auf 5,0 Millionen Euro im Jahr 2018 reduzierten und ab dem Jahr 2019 vollständig getilgt waren. Der Landkreis hat am Entschuldungsprogramm Hessenkasse teilgenommen, sodass die Liquiditätskredite abgelöst wurden und ab dem Jahr 2018 Verbindlichkeiten gegenüber der Hessenkasse bestanden. Alle Vergleichskreise haben zum 31. Dezember 2020 den Bestand der Liquiditätskredite vollständig abgebaut. Neben dem Landkreis Bergstraße ist diese Entwicklung auch bei den Landkreisen Gießen, Odenwald und Vogelsberg auf die Entschuldung durch die Hessenkasse zurückzuführen. Der Landkreis Bergstraße hatte mit 67,8 Millionen Euro die höchsten Verbindlichkeiten gegenüber der Hessenkasse.

Tilgung und Zinsen

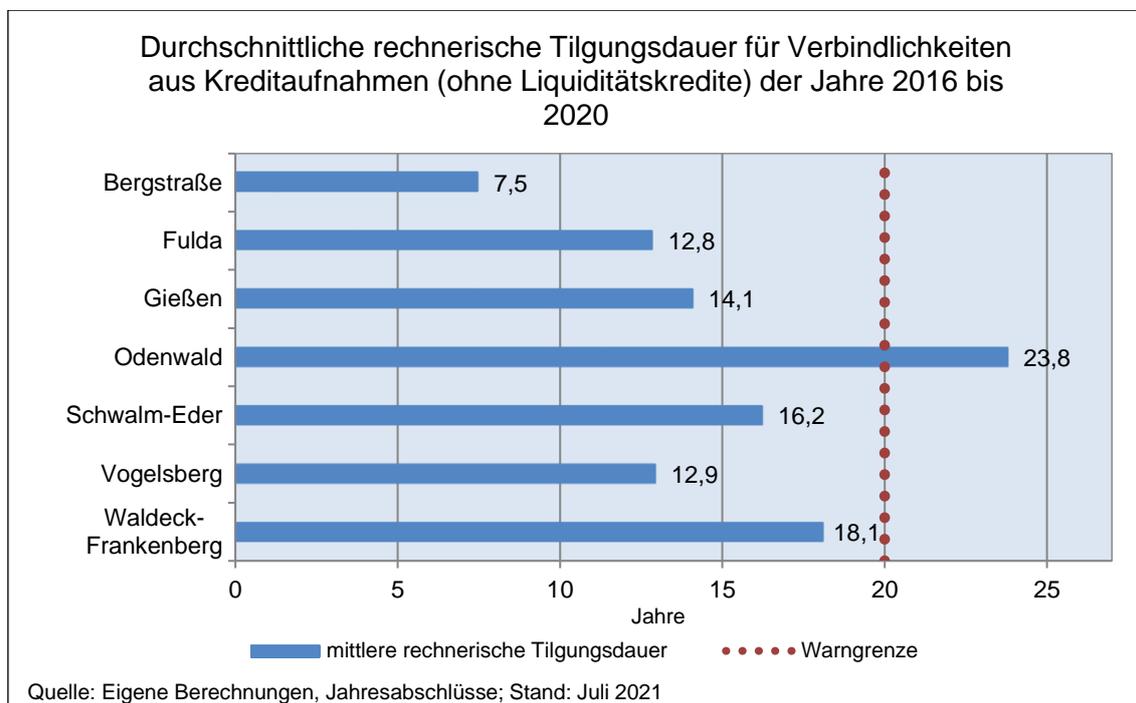
Schulden belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und Tilgungsleistungen. Die Kreditbeschaffungskosten und Zinsen müssen dabei im Ergebnishaushalt aufgebracht werden, während Tilgungsleistungen in der Bilanz abgebildet werden. Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken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

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

Die Tilgungsdauer von Investitionskrediten sollte der Nutzungsdauer der Investitionen entsprechen (Kreditkongruenz). Als Beurteilungsindikator zur Kreditkongruenz wird die ordentliche Tilgung der Haushaltsjahre im Prüfungszeitraum ins Verhältnis zu den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Liquiditätskredite) gesetzt. Das Ergebnis zeigt, wie viele Jahre durchschnittlich zur Tilgung der Schulden benötigt werden. Die Warngrenze einer mangelnden Kreditkongruenz ist entsprechend der Definition der Überörtlichen Prüfung erreicht, wenn 20 Jahre durchschnittliche Tilgungsdauer überschritten werden.⁵⁴

⁵⁴ Vgl. 23. Zusammenfassender Bericht 2012 vom 17. Oktober 2012, Lt-Drucks. 18/5913, Abschnitt 3.13 (Seite 57 ff.).

Ansicht 39 zeigt die durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus der Aufnahme von Investitionskrediten in den Jahren 2016 bis 2020:



Ansicht 39: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Liquiditätskredite) der Jahre 2016 bis 2020

Für den Landkreis Bergstraße wurde eine durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für langfristige Verbindlichkeiten von 7,5 Jahren ermittelt. Der Wert ist der geringste im Vergleich und liegt deutlich unterhalb der Warngrenze von 20 Jahren. Die höchste durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer von 23,8 Jahren wurde im Odenwaldkreis festgestellt.

Das zur Finanzierung des langfristigen Anlagevermögens aufgenommene Fremdkapital ist ein wesentlicher Bestandteil der Kapitalstruktur der Landkreise. Die „Goldene Finanzierungsregel“ resultiert dabei aus dem Prinzip der Fristenkongruenz, welches fordert, dass die Dauer der Kapitalbindung der Dauer der Kapitalüberlassung entsprechen soll. Sofern das Anlagevermögen nicht vollständig durch langfristiges Kapital (Eigen- und Fremdkapital) gedeckt werden kann, sind Teile des Anlagevermögens kurzfristig finanziert. Dies kann zu höheren Finanzierungskosten bzw. einem Finanzierungsrisiko führen. Wird das Kriterium der Fristenkongruenz hingegen erfüllt, können aus den erwirtschafteten Abschreibungen die Tilgungszahlungen für das aufgenommene Fremdkapital erwirtschaftet werden. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Ermittlung des Anlagendeckungsgrades II in Kapitel 5.5.2.

Im Gegensatz zu den im Vorangegangenen betrachteten Tilgungszahlungen stellt die Zinslast eine ergebniswirksame Belastung für die Landkreise dar.

Ansicht 40 stellt die Zinsaufwendungen in den Jahren des Prüfungszeitraums im Vergleich dar.

Zinsaufwendungen in den Jahren 2016 bis 2020 ¹⁾						
	2016	2017	2018	2019	2020	Veränderung gegenüber 2016
Bergstraße						
Zinsaufwendungen gesamt	6,5 Mio. €	4,4 Mio. €	2,2 Mio. €	1,8 Mio. €	1,0 Mio. €	-84 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	24 €	16 €	8 €	7 €	4 €	
Fulda						
Zinsaufwendungen gesamt	2,6 Mio. €	2,4 Mio. €	2,2 Mio. €	2,1 Mio. €	1,9 Mio. €	-27 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	12 €	11 €	10 €	9 €	8 €	
Gießen						
Zinsaufwendungen gesamt	6,7 Mio. €	6,3 Mio. €	5,5 Mio. €	3,9 Mio. €	3,5 Mio. €	-47 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	25 €	24 €	20 €	14 €	13 €	
Odenwald						
Zinsaufwendungen gesamt	2,1 Mio. €	2,2 Mio. €	1,4 Mio. €	0,7 Mio. €	0,7 Mio. €	-67 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	22 €	22 €	15 €	7 €	7 €	
Schwalm-Eder						
Zinsaufwendungen gesamt	2,4 Mio. €	2,3 Mio. €	2,2 Mio. €	2,1 Mio. €	1,8 Mio. €	-23 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	13 €	13 €	12 €	12 €	10 €	
Vogelsbergkreis						
Zinsaufwendungen gesamt	2,5 Mio. €	2,6 Mio. €	2,3 Mio. €	2,0 Mio. €	1,7 Mio. €	-33 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	24 €	24 €	22 €	19 €	16 €	
Waldeck-Frankenberg²⁾						
Zinsaufwendungen gesamt	1,6 Mio. €	1,3 Mio. €	3,8 Mio. €	3,7 Mio. €	4,0 Mio. €	155 %
Zinsaufwendungen je Einwohner	10 €	8 €	24 €	23 €	25 €	

1) Die Ansicht enthält für das Jahr 2020 für die Landkreise Odenwald und Waldeck-Frankenberg Planwerte.

2) Der Anstieg der Zinsaufwendungen in den Jahren 2017 zu 2018 ist maßgeblich auf den Sondereffekt aus der Integration des Eigenbetriebs Gebäudemanagement in den Kernhaushalt zum 1. Januar 2018 zurückzuführen.

Zinserträge aus der Schuldendiensthilfe des Landes Hessen wurden in der Betrachtung nicht berücksichtigt.

Quelle: Jahresabschlüsse; Eigene Berechnungen; Stand: Juli 2021

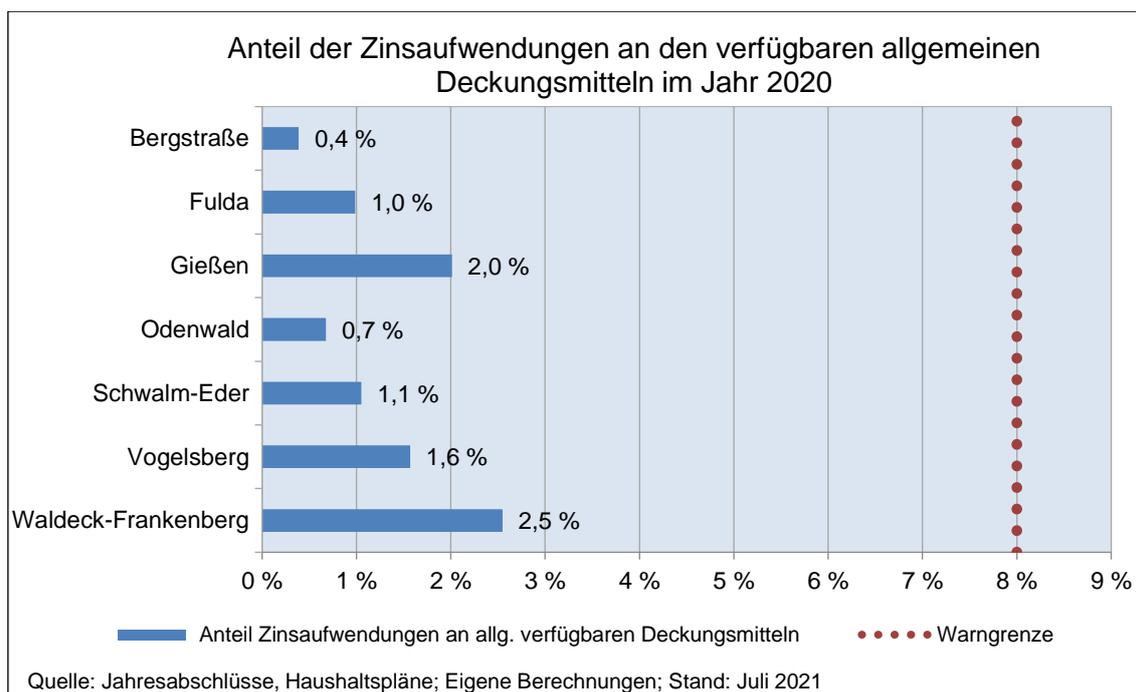
Ansicht 40: Zinsaufwendungen in den Jahren 2016 bis 2020

Die Zinsaufwendungen je Einwohner des Landkreises Bergstraße reduzierten sich von 24 Euro im Jahr 2016 auf 4 Euro je Einwohner im Jahr 2020. Dies entspricht einer Verringerung von 84 Prozent. Damit konnte der Landkreis Bergstraße den größten Rückgang der Zinsaufwendungen und die geringste Pro-Kopf-Belastung im Vergleich aufweisen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass ein Großteil der Verbindlichkeiten des Landkreises ausgegliedert war.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte im Prüfungszeitraum sowohl die höchsten absoluten Zinsaufwendungen mit 4 Millionen Euro als auch den höchsten Wert je Einwohner, welcher 25 Euro im Jahr 2020 betrug.

Werden die Landkreise durch eine hohe Zinslast zur Aufnahme von Liquiditätskrediten gezwungen, kann eine Schuldenspirale entstehen. Dies soll durch die Festsetzung eines Höchstbetrags der Liquiditätskredite in der Haushaltssatzung vermieden werden. Der Höchstbetrag ist von dem Landkreis anhand der Liquiditätsplanung festzusetzen und bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

Die Zinsbelastung der Landkreise wird durch Ermittlung des Anteils der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln berechnet. Als Warngrenze gilt ein Wert von acht Prozent.⁵⁵ Ansicht 41 zeigt die Zinsbelastung der Landkreise für das Jahr 2020:



Ansicht 41: Anteil der Zinsaufwendungen an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln im Jahr 2020

Die Zinsaufwendungen, die ein Landkreis aus den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren hat, stehen in direktem Zusammenhang mit der Haushaltslage. Für den Landkreis Bergstraße wurde für das Jahr 2020 eine Zinsbelastung in Höhe von 0,4 Prozent festgestellt. Dies entsprach der geringsten Zinsbelastung im Vergleich, welche deutlich unter der Warngrenze von acht Prozent lag. Den höchsten Wert wies der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 2,5 Prozent auf. Im Vergleich lag die Belastung durch Zinsaufwendungen in allen Landkreisen des Vergleichs im Jahr 2020 unter der Warngrenze von acht Prozent.

5.6 Analyse der Zuweisungen

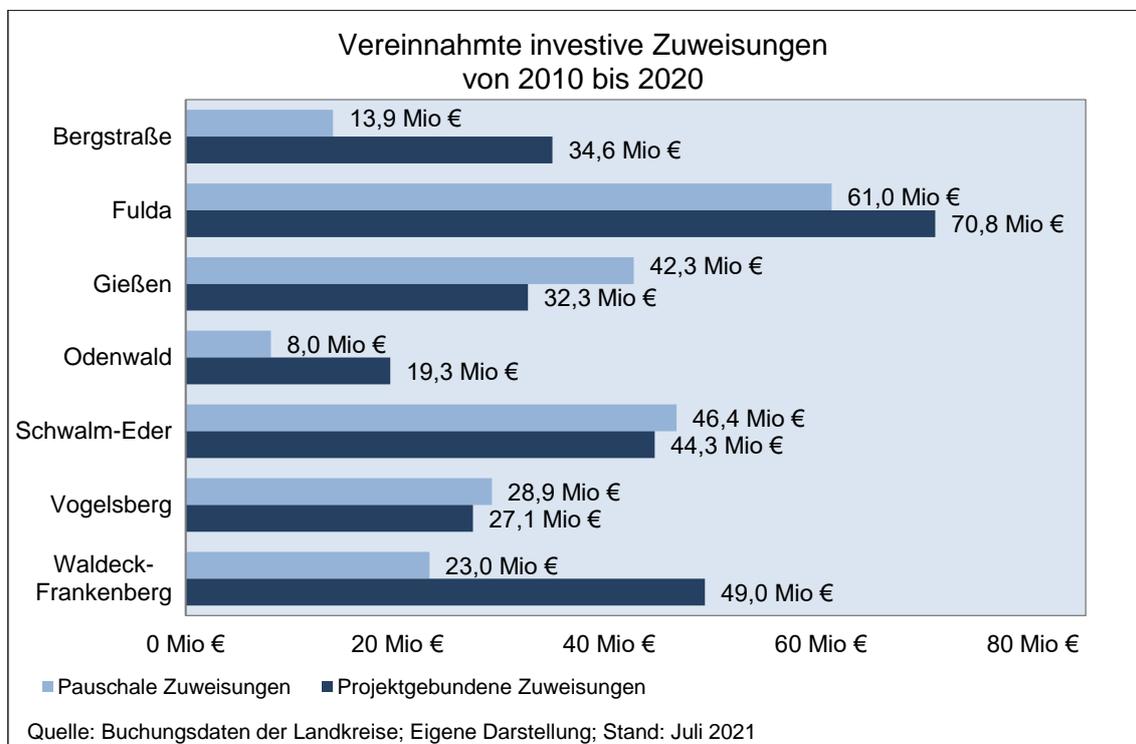
Die Landkreise erhalten zur Finanzierung investiver Maßnahmen regelmäßig investive Zuweisungen⁵⁶ durch den Bund und das Land Hessen. Wir haben untersucht, welche Zuweisungen die Vergleichskreise in einem erweiterten Prüfungszeitraum von 2010 bis 2020 erhalten haben. Hierbei wurden ausschließlich Zuweisungen einbezogen, welche zu einem tatsächlichen monetären Zufluss und einem Zugang zu den Sonderposten der Landkreise geführt haben. Sachzu-

⁵⁵ Vgl. Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 07. Oktober 2014, Lt-Drucks. 19/801, Abschnitt 3.3.1 (Seite 49ff.).

⁵⁶ Unter Zuweisungen werden sämtliche erhaltene Investitionszuweisungen -zuschüsse und Investitionsbeiträge im Sinne der Passiva-Bilanzposition 2.1 des Musters 20 (Vermögensrechnung) der GemHVO verstanden.

gänge, Tilgungszuschüsse sowie Darlehensanteile sind nicht in der Betrachtung enthalten. Mittel, welche z. B. an Eigenbetriebe weitergeleitet wurden, sind ebenfalls herausgerechnet worden.

Ansicht 42 zeigt die Summe, der durch die Landkreise vereinnahmten, investiven Zuweisungen.



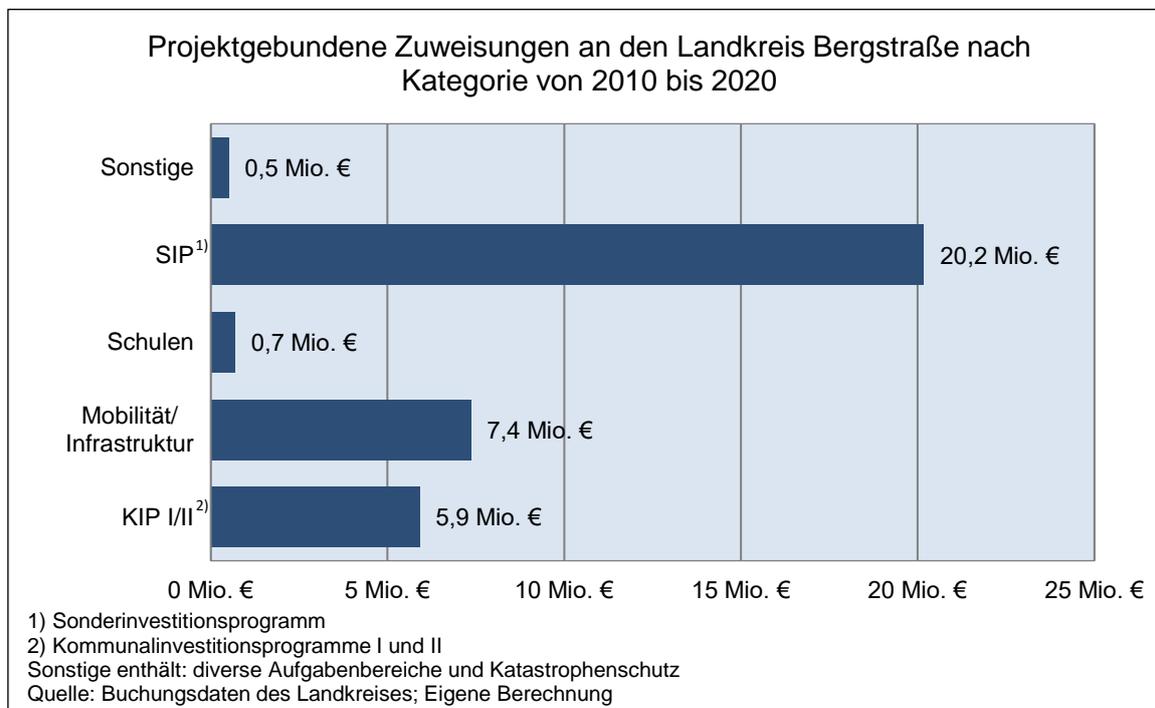
Ansicht 42: Vereinnahmte investive Zuweisungen von 2010 bis 2020

Der Landkreis Bergstraße hat im Betrachtungszeitraum insgesamt 48,5 Millionen Euro erhalten. Hiervon entfielen 13,9 Millionen Euro auf pauschale Zuweisungen und 34,6 Millionen Euro auf Zuweisungen, welche an die Durchführung bestimmter Projekte gebunden waren.

Die Reform des hessischen Finanzausgleichs und der damit einhergehende Wegfall der Schulbaupauschale sowie der allgemeinen Investitionspauschale ab dem Jahr 2016 haben dazu geführt, dass im Regelfall keine pauschalen Zuweisungen mehr bestehen. Die ausgebliebenen Zahlungen der pauschalen Zuweisungen werden im reformierten kommunalen Finanzausgleich durch eine Erhöhung der Schlüsselmasse ausgeglichen. Der Finanzplanungserlass vom 21. September 2015 räumt den Landkreisen das Wahlrecht ein, einen bestimmten Anteil der Schlüsselzuweisung investiv zu vereinnahmen. Der Landkreis Bergstraße hat von diesem Wahlrecht in den Jahren 2018 und 2020 Gebrauch gemacht. Die investiv verbuchte anteilige Schlüsselzuweisung betrug 4,8 bzw. 2,2 Millionen Euro. Der Landkreis Bergstraße hat als einziger Landkreis des Vergleichs zudem einen Anteil der Schulumlage investiv vereinnahmt.

Entscheidet sich ein Landkreis gegen die anteilige investive Vereinnahmung der Schlüsselzuweisung wird der gesamte Betrag ertragswirksam in der Ergebnisrechnung des Landkreises im Jahr des Zuflusses erfasst. Hierdurch erhöht sich das Jahresergebnis des Landkreises um den vollen Betrag der Zuweisung, sodass ein geringerer Fehlbetrag durch die Umlagen der kreisangehörigen Gemeinden gedeckt werden muss. Sollte sich ein Landkreis jedoch für einen investiven Anteil der Schlüsselzuweisung entscheiden, wird in entsprechender Höhe ein Sonderposten gebildet und anteilig über den Zeitablauf aufgelöst. Dies ist zum Zuflusszeitpunkt ergebnisneutral und wirkt sich erst mit Entstehen der Erträge aus der Auflösung des Sonderpostens auf die Ergebnisrechnung des laufenden und der folgenden Haushaltsjahre aus. Dementsprechend wird ein konzentrierter Anstieg des Jahresergebnisses in einem Jahr vermieden. Für den ersten Fall kann daher von einer stärkeren Entlastung der kreisangehörigen Gemeinden ausgegangen werden, da der durch die Kreisumlage zu deckende Fehlbetrag des Jahres geringer ausfällt. Für

den Fall der anteiligen investiven Vereinnahmung der Schlüsselzuweisung ist der durch die Umlagen zu deckende Fehlbetrag zwar einerseits höher, andererseits verteilt sich der Effekt der Zuweisung auf mehrere Jahre, sodass ein stabileres Niveau und damit mehr Planungssicherheit für die kreisangehörigen Kommunen erreicht werden kann. Die durch uns als projektgebundene Zuweisungen klassierten Beträge wurden in einem Folgeschritt in Zielkategorien aufgeteilt. Ansicht 43 stellt die Zuweisungen nach Kategorie im erweiterten Betrachtungszeitraum dar.



Ansicht 43: Projektgebundene Zuweisungen an den Landkreis Bergstraße nach Kategorie von 2010 bis 2020

Insgesamt 7,4 Millionen Euro hat der Landkreis Bergstraße für den Bereich Mobilität und Infrastruktur erhalten. Mit 6,4 Millionen Euro entfiel dabei der überwiegende Teil der Mittel auf Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau der Kreisstraßen. Weitere 907.120 Euro wurden für ÖPNV-Projekte vereinnahmt. Zudem hat der Landkreis Bergstraße 5,9 Millionen Euro durch die Kommunalinvestitionsprogramme I und II (KIP I/II)⁵⁷ sowie 20,2 Millionen Euro aus dem Sonderinvestitionsprogramm (SIP)⁵⁸ erhalten. Die Mittel aus diesen Förderprogrammen wurden in unterschiedlichen Bereichen zur Finanzierung von Investitionen genutzt. Des Weiteren hat der Landkreis Bergstraße insgesamt 686.034 Euro für Maßnahmen im Schulbereich erhalten.

Wir prüften, ob bei den projektgebundenen Zuweisungen Doppelförderungen vorlagen. Doppelförderungen sind im Regelfall unzulässig. Hierzu haben wir die in den Sonderposten erfassten Zugänge hinsichtlich Dopplungen verprobt und zusätzliche Abgleiche mit ertragswirksam vereinnahmten Zuschüssen auf Basis der Buchhaltungsdaten vorgenommen.⁵⁹ Im Rahmen unse-

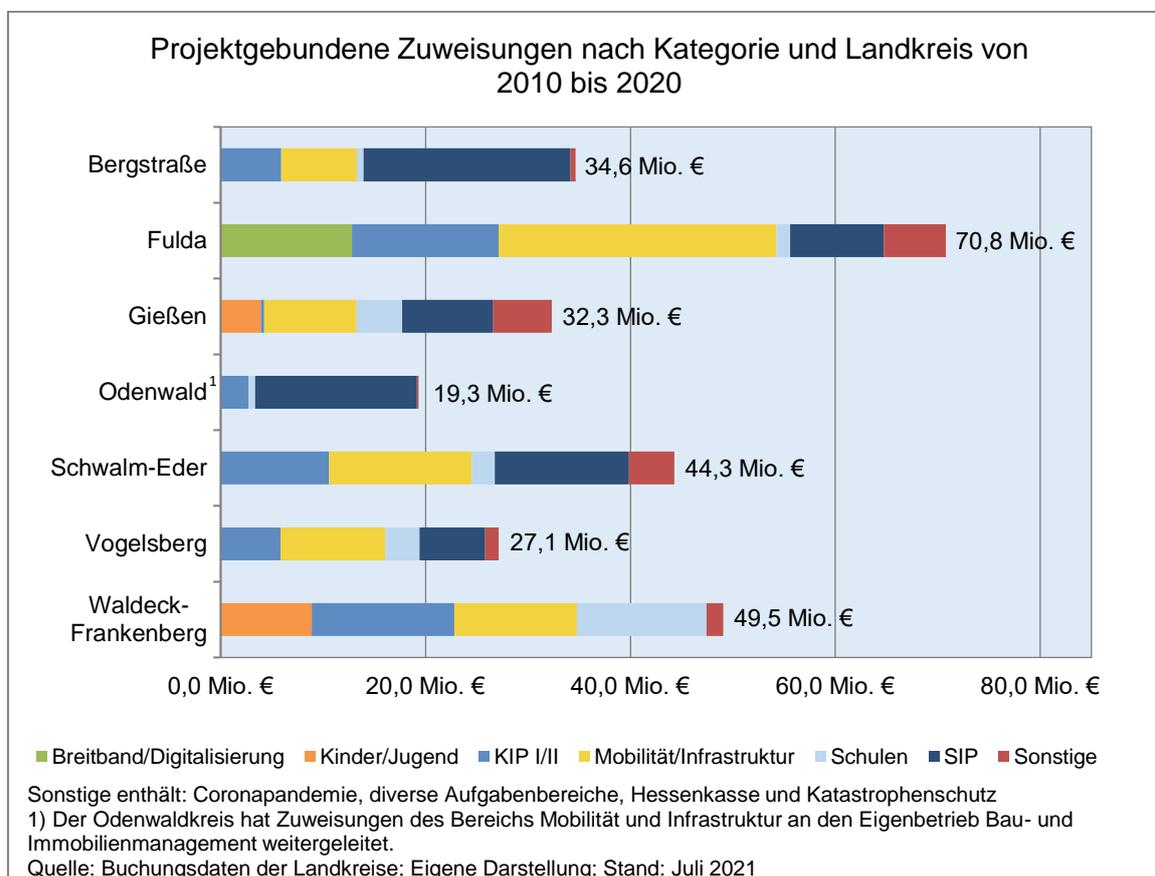
⁵⁷ Das Kommunalinvestitionsprogramm I fördert neben dem Ausbau der Bildungsinfrastruktur Maßnahmen im Bereich der Mobilität z. B. zum Bau von Radwegen und dem barrierefreien Ausbau des ÖPNV. Das Kommunalinvestitionsprogramm II fördert ausschließlich Investitionen im Schulbereich.

⁵⁸ Das Sonderinvestitionsprogramm wurde als Reaktion auf die Finanzkrise 2008/2009 aufgesetzt und hatte hessenweit ein Volumen von 1.870,81 Millionen Euro. Der Bund und das Land Hessen haben hierdurch Maßnahmen in unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbereichen gefördert. Ein Schwerpunkt lag dabei im Schulbereich.

⁵⁹ Die Prüfung auf Doppelförderung erfolgte für die Jahre 2016 bis 2020. Die Buchhaltungsdaten der Vorjahre wurden für die Vergleichende Prüfung nicht erhoben.

rer Prüfung haben wir keine Sachverhalte festgestellt, welche auf eine Doppelförderung hinweisen.

Ansicht 44 stellt die projektgebundenen Zuweisungen nach Kategorie im Vergleich der Landkreise dar.



Ansicht 44: Projektgebundene Zuweisungen nach Kategorie und Landkreis von 2010 bis 2020

Es wird deutlich, dass die Zuweisungen aus den Kommunalinvestitionsprogrammen (KIP I und II) sowie aus dem Sonderinvestitionsprogramm und dem Ausbau des Mobilitätsangebots und der Infrastruktur im erweiterten Betrachtungszeitraum den Schwerpunkt der investiven Maßnahmen bildeten. Aus unserer Betrachtung geht zudem hervor, dass alle Landkreise Investitionen in den Erhalt und Ausbau des Bildungsangebotes der Schulen getätigt hatten. Neben den in der Kategorie Schulen erfassten Zuweisungen sind auch Teile der KIP und des SIP für die Bildungsinfrastruktur vorgesehen gewesen.

5.7 Ermittlung der Kreisumlage

Der Kommunale Finanzausgleich wurde, mit dem am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Hessischen Finanzausgleichsgesetz grundlegend überarbeitet. Ausgangspunkt der Neugestaltung war die Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld, die eine Neuregelung bis spätestens 31. Dezember 2015 vorgesehen hat. Für das Jahr 2016 sah das Gesetz zudem eine Übergangsregelung vor, wonach das Aufkommen aus der Kreisumlage nicht höher sein durfte, als es nach der für das Ausgleichsjahr 2015 geltenden Rechtslage gewesen wäre („Eintakthebesatz“, vgl. § 67 Abs. 3 HFAG).

Nach § 53 Abs. 2 HKO⁶⁰ kann der Landkreis, soweit seine sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen nach dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz nicht zum Ausgleich des

⁶⁰ § 53 HKO - Abgaben und Kreisumlage

Haushalts, zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren sowie zum Ausgleich des Finanzhaushalts (Zahlungsmittelfluss aus lfd. Verwaltungstätigkeit sowie ordentliche Tilgung von Krediten)⁶¹ ausreichen, eine Umlage von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erheben. Diese Kreisumlage wird jedes Jahr in der Haushaltssatzung festgesetzt. Die Kreisumlage stellt das wichtigste Finanzierungsinstrument der Landkreise in Hessen dar und sie wird durch den Landkreis nach der Maßgabe des § 50 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG) von den kreisangehörigen Gemeinden erhoben. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz festzulegen.⁶² Umlagegrundlage für die Erhebung der Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden ist nach § 50 Abs. 2 Satz 1 HFAG die Summe aus der Steuerkraftmesszahl (§ 21 HFAG) und den Schlüsselzuweisungen A (§ 17 Abs. 2 HFAG) und B (§ 17 Abs. 3 HFAG), vermindert um die Solidaritätsumlage auf die abundante Steuerkraft einer Gemeinde (§ 22 HFAG).⁶³ Der Hebesatz der Kreisumlage darf nach dem 31. August eines laufenden Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden.⁶⁴ Aufgrund dessen bedarf es einer genauen Haushaltsplanung, um den Haushaltsausgleich des Landkreises zu erreichen. Muss der Hebesatz der Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinde gegenüber dem Vorjahr um mehr als einen halben Prozentsatz erhöht werden, bedarf es zudem einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.⁶⁵

(1) Der Landkreis kann Abgaben von den Kreisangehörigen nur erheben, soweit dies gesetzlich vorgesehen ist.

(2) Der Landkreis erhebt von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage nach Maßgabe des § 50 des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573); von den gemeindefreien Grundstücken kann er eine Umlage erheben (Kreisumlage). Die Kreisumlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen.

61 § 92 Absatz 5 Nr. 2 HGO

(5) Der Haushalt ist in der Planung ausgeglichen, wenn

1. der Ergebnishaushalt unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden kann und
2. im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen ‚Hessenkasse‘ geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

62 § 50 HFAG – Kreisumlage

(1) Die Landkreise haben von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach diesem Gesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen nach Abs. 2 festzulegen.

63 § 50 HFAG – Kreisumlage

(2) Umlagegrundlage für die Kreisumlage einer kreisangehörigen Gemeinde ist die um die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A und B. Für Sonderstatus-Städte werden die Umlagegrundlagen auf 56,5 Prozent der Beträge nach Satz 1 ermäßigt. Von Satz 2 können der Landkreis und die betroffene kreisangehörige Gemeinde einvernehmlich abweichen.

64 § 50 HFAG – Kreisumlage

(5) Die Hebesätze nach Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 und der Zuschlag nach Abs. 3 dürfen nach dem 31. August des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden; entscheidend ist das Datum der Beschlussfassung durch den Kreistag. Soll die Kreisumlage erhöht werden, sind die zur Umlage Verpflichteten vorher anzuhören. Das Ergebnis der Anhörung ist dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Erhöhung mitzuteilen.

65 § 50 HFAG – Kreisumlage

Die Landkreise sind auf Basis der Hinweise zu § 53 HKO und § 4 GemHVO dazu verpflichtet, den zu deckenden Kreisumlagebedarf unter Einbeziehung bestehender Rücklagen und Überschüssen nachvollziehbar herzuleiten. Es ist dabei das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten: die konkrete Umlage muss aus Gründen der Allgemeinheit gerechtfertigt sein, gleichzeitig darf die Belastung der Gemeinde keine Unzumutbarkeit begründen.

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ haben wir überprüft, wie die Landkreise die Ermittlung des Umlagebedarfes und der Hebesätze hergeleitet haben. Hierzu haben wir die in den Landkreisen vorliegende Dokumentation geprüft und ergänzende Befragungen durchgeführt. Dabei untersuchten wir, ob der Landkreis bei der Ermittlung die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt.

Prozess der Ermittlung der Kreisumlage

Im Rahmen der Prüfung untersuchten wir, wie der Prozess der Ermittlung der Kreisumlage in den Landkreisen gestaltet war. Zum Ausgleich des Haushalts darf der Landkreis nur denjenigen Bedarf geltend machen, der ihm bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung und in Folge einer zulässigen Aufgabenwahrnehmung entsteht. Zudem haben die Landkreise unter Geltung des neuen Haushaltsrechts für künftige Investitionen eine angemessene Eigenkapitalfinanzierung zu erwirtschaften. Wir verweisen an dieser Stelle auf das Kapitel 5.4.3 und dort zu den Ausführungen zur Höhe der Kreisumlage. Bei Hebesatzerhöhungen zur Kreisumlage sind die Umlageverpflichteten verpflichtend vorher anzuhören (§ 50 Abs. 5 Satz 2 HFAG). Dabei ist die Erforderlichkeit der beabsichtigten Erhöhung im Einzelnen darzustellen. Um dieser Verpflichtung nachzukommen, ist es unerlässlich, den Umlageverpflichteten frühzeitig, das heißt vor Beratung in den Ausschüssen des Kreistages, die Möglichkeit einer Stellungnahme einzuräumen. Das Ergebnis sowie ggf. eine Stellungnahme der Verwaltung hierzu sind den jeweiligen Kreistagsausschüssen und Kreistagen vor Verabschiedung des Haushaltes vorzulegen.⁶⁶ Den Aufsichtsbehörden sind die Stellungnahmen zusammen mit den verabschiedeten Haushalten vorzulegen. Steigt das Aufkommen aufgrund der veränderten Umlagegrundlage und ohne Hebesatzänderung aus den Summen Kreis- und Schulumlagen, soll der Landkreis den Umlageverpflichteten erläutern, weshalb Hebesatzsenkungen nicht beabsichtigt sind. Hebesatzerhöhungen ab 0,5 Prozentpunkte bedürfen zudem der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Die überörtliche Prüfung führt aus, dass hierbei die Erforderlichkeit der beabsichtigten Erhöhung im Einzelnen darzustellen ist. Die gesetzliche Grundlage des § 50 HFAG fordert diese nicht im Detail. Aus Sicht des Landkreises Bergstraße ist eine Verpflichtung aus dem Gesetz heraus nicht abzuleiten.“

Der Landkreis Bergstraße richtet die Berechnung der Kreisumlage nach den ergebenden ordentlichen Jahresergebnis aus. Die Ermittlung und Berechnung der auskömmlichen Kreisumlage erfolgten als Fehlbetragsumlage. Um die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen zu beurteilen, werden die kash-Analysen (Zusammenfassung des Ministeriums des Inneren) herangezogen und berücksichtigt. Final wird der Haushalt durch den Kreistag verabschiedet. Bis zu diesem Zeitpunkt sind auch von dieser Seite Anpassungen möglich.

Vergleichend stellten wir fest, dass der Prozess der Ermittlung der Kreisumlage vor allem aus zwei Komponenten bestand: Die Ermittlung und Ableitung des Hebesatzes im Rahmen der Erstellung des Haushaltsplanentwurfs sowie einer kreisinternen politischen Diskussion und mit

(6) Der Hebesatz für die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn er den Hebesatz des Vorjahres um mehr als einen halben Prozentpunkt überschreitet. Die Genehmigung kann versagt oder es kann ein niedrigerer als der beschlossene Hebesatz genehmigt werden, wenn ein Ausgleich zwischen der angemessenen Finanzausstattung des Landkreises und seiner Gemeinden dies erfordert. Das Ergebnis der Anhörung nach Abs. 5 Satz 2 ist in die Entscheidung über die Genehmigung einzubeziehen. § 54 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), bleibt unberührt.

⁶⁶ Hinweis zu § 53 Abs. 2 HKO gemäß § 66 Abs. 2 HKO, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden, 5.10.2017

den Bürgermeistern der kreisangehörigen Gemeinden. Der erstellte Haushaltsplanentwurf stellte die entsprechende Diskussionsbasis dar. Im Folgenden wurden dann bei allen Landkreisen die politischen Ebenen des Kreises und der kreisangehörigen Gemeinden eingebunden und die entsprechenden Vorgaben, wie bspw. ein gleichbleibender Hebesatz, durch Anpassung der Aufwands- und Ertragsseite nachgekommen. Die Landkreise stellten im Rahmen der Haushaltsaufstellung das jeweilige Defizit fest und berechneten auf dieser Basis die notwendige Höhe der Kreisumlage und den Kreisumlagehebesatz.

Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden

In einem zweiten Schritt prüften wir, ob die Landkreise bei der Ermittlung die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden sowie deren Bedarfssituation berücksichtigt hatten und wie diese Ermittlung aufgebaut war.

Nach alter Rechtsauffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs war nicht der Landkreis von Amts wegen in der Pflicht alle relevanten Umstände der Leistungsfähigkeit zu ermitteln. Dies wurde jedoch seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Januar 2013⁶⁷ aufgehoben. Danach hat der Landkreis vor der Festlegung des Umlagesatzes den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln. Der Landkreis muss den Gemeinden dabei ausreichend Gelegenheit geben, ihre Bedarfssituation im Hinblick auf die anzustellende landkreisweite Abwägung darzustellen. Die Bedarfssituation der Gemeinden im Hinblick auf die Festlegung der Kreisumlage darf nicht singulär politisch im Kreis diskutiert werden. Vielmehr hat eine planvolle und organisierte Erfassung der Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden zu erfolgen, welche eine gerichtsfeste Abwägung der finanziellen Bedürfnisse des Landkreises einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits ermöglicht. Damit muss der Landkreis den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden in seine Festsetzungserwägungen aufnehmen. Verstöße gegen diese Verpflichtung können zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung des Landkreises führen.⁶⁸

Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport (HMdIS) hatte im Jahr 2015 eine Arbeitsgruppe initiiert, welche sich der Aufgabe widmete, die Begrifflichkeit der Leistungsfähigkeit zu operationalisieren. Auslöser waren Anmerkungen des Hessischen Rechnungshofs zur Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit⁶⁹, welche eine Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte sowie eine Einheitlichkeit der Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden ermöglicht. Die Überlegungen der Arbeitsgruppe mündeten in dem sogenannten Kommunalen Auswertungssystem (kash) und wurden in Feldanalysen fundiert und stetig weiterentwickelt. Der Grundgedanke des kash-Kennzahlensystems besteht darin, über die Bewertung und Gewichtung der Indikatoren die finanzielle Leistungsfähigkeit objektiv greifbar zu machen. Ziel ist es vor allem eine Einheitlichkeit der Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden herbeizuführen. Das kash-Kennzahlensystem besteht dabei aus acht Indikatoren⁷⁰. Diese werden bewertet und anschließend in Relation gesetzt und gewichtet. Das additive Ergebnis ermittelt dann einen Prozentsatz zwischen 0 und 100, wobei 100 Prozent die Leistungsfähigkeit und 0 Prozent eine Gefährdung oder die Nichterfüllung der Leistungsfähigkeit aufzeigt. Das kash-Kennzahlensystem wurde inzwischen auch in dem Muster 20 der GemHVO aufgenommen. Es ist dort integraler Bestandteil des Finanzstatusberichts zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Dies bedeutet, dass die kash-Ermittlung ein Pflichtbestandteil kommunaler Haushaltsplanung geworden ist.⁷¹

⁶⁷ Vgl. Urteil vom 31.01.2013 - BVerwG 8 C 1.12

⁶⁸ Vgl. OVG Lüneburg – 10 LB 83/16 –, DVBl 2017 S. 1238, 1242: Nichtigkeit der gesamten Satzung, ThürOVG – 3 KO 94/12 –, juris, Rn. 30: Nichtigkeit des Paragraphen der Haushaltssatzung des Landkreises, der den Umlagesatz festlegt

⁶⁹ Vgl. Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2014, 2015, S.159, zugleich Hessischer Landtag, Drs. 19/1809.

⁷⁰ Bis zum Haushaltsjahr 2018

⁷¹ Klaus Georg, Dr. Marc Gnädinger und Thorsten Hardt, Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) 2.0, der Gemeindehaushalt 5/2019

Der Landkreis Bergstraße wertet zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen die kash-Zusammenfassung des Ministeriums des Inneren aus. Weitere Kennzahlen werden nicht herangezogen bzw. berücksichtigt.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Es wird weiter zutreffend ausgeführt, dass die Ermittlung und Berechnung der auskömmlichen Kreisumlage als Fehlbetragsumlage erfolgt. Um die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen zu beurteilen, werden beim Landkreis Bergstraße die kash-Analysen herangezogen und berücksichtigt. Hierzu führt die überörtliche Prüfung weiterhin aus, dass der Grundgedanke des kash-Kennzahlensystems darin besteht, über die Bewertung und Gewichtung der Indikatoren die finanzielle Leistungsfähigkeit objektiv greifbar zu machen. Ziel ist es vor allem, eine Einheitlichkeit der Genehmigungspraxis der Aufsichtsbehörden herbeizuführen. Der Landkreis Bergstraße wertet zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen die kash-Zusammenfassung des Ministeriums des Inneren aus. Es dient der Vergleichbarkeit aller kreiseigenen Kommunen.

Es obliegt dem Landesgesetzgeber, dass Verfahren der Erhebung der Kreis- und Schulumlage zu regeln. In Hessen wird dies über das HFAG geregelt. Darüber hinausgehende Regelungen von Seiten des Landesgesetzgebers liegen nicht vor, so dass die Ausgestaltung des Verfahrens der Anhörung in die Befugnisse des Landkreises fallen.“

Die Ansicht 45 zeigt die durch die Landkreise zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden herangezogenen Kennzahlen. Dabei untersuchten wir die Natur der Kennzahlen (eigene Kennzahlen oder Rückgriff auf die kash-Kennzahlen).

Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden			
	kash-Kennzahlen der Gemeinden	Eigene Kennzahlen der Gemeinden	(politische) Einbindung der kreisangehörigen Gemeinden ¹⁾
Bergstraße	✓	●	✓
Fulda	●	✓	✓
Gießen	●	✓	✓
Odenwald	●	●	✓
Schwalm-Eder	✓	●	✓
Vogelsberg	✓	●	✓
Waldeck-Frankenberg	●	✓	✓

Legende: ✓: liegt vor; ●: liegt nicht vor
1) Beispielsweise Bürgermeisterdienstbesprechungen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 45: Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden

Die Ansicht zeigt, dass drei der sieben Vergleichskreise die kash-Kennzahlen für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden herangezogen haben. Drei Landkreise haben eigene Kennzahlen ermittelt. Ein Landkreis hatte keine Kennzahlen zur Bewertung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden betrachtet. Bei allen Landkreisen sind die kreisangehörigen Gemeinden in den Prozess der Festsetzung der Kreisumlage auf politischer Ebene eingebunden worden.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Landkreise unterschiedliche Zugriffe und Verfügbarkeiten auf die Daten der kreisangehörigen Gemeinden hatten und die Beurteilung der Gemeinden daher auf unterschiedlicher Basis erfolgen musste. Neben der Datenbereitstellung spielte auch der Zeitpunkt der Daten eine wesentliche Rolle. So waren beispielsweise die Ergebnisse der kash-Kennzahlen - sofern die kreisangehörigen Gemeinden die Daten nicht bereitgestellt hatten - erst zeitversetzt und aggregiert über die Seite des Hessisches Ministerium des Innern und für Sport abrufbar. Dies erschwerte die Berücksichtigung der kash-Kennzahlen als Kenngröße zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden durch die Landkreise und

somit auch zur Bedarfssituation dieser. Voraussetzung für eine Verwendung der kash-Kennzahlen ist eine detaillierte Kennzahldarstellung der kash-Kennzahlen zu einem früheren Zeitpunkt, sodass diese im Rahmen der Haushaltsplanung für das Folgejahr herangezogen werden können. Dies setzt voraus, dass diese Daten früher vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport bereitgestellt werden.

Die Landkreise zeigten im Rahmen der Prüfung eine heterogene Herangehensweise bei der Ermittlung der Kreisumlage und der hierzu erforderlichen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden. Nachfolgend wird daher ein Vorschlag dargestellt, wie das Verfahren zur Ermittlung der Kreisumlage ausgestaltet sein kann, um auch der Anforderung der Berücksichtigung der Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden gerecht zu werden.

Zunächst hat der Landkreis im Rahmen der Erstellung des Haushaltsplans den Fehlbedarf zu ermitteln, welcher durch die Kreisumlage gedeckt werden muss. Daraus wird der Umlagesatz ermittelt. In einem zweiten Schritt - und vor Einbringung in den Kreistag - werden die kreisangehörigen Gemeinden über ein Schreiben des jeweiligen Landkreises über den geplanten Umlagesatz sowie die Umlagegrundlage und damit den voraussichtlichen Aufwand der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinde informiert. Im Zuge dessen wird – unabhängig von der Veränderung der Kreisumlage zum Vorjahr – um eine Stellungnahme der Gemeinde gebeten. Im Zuge dessen können Kennzahlen zur Bestimmung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden erhoben werden. Hier können die explizit für die Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit entwickelten Kennzahlen aus dem Kommunalen Auswertungssystem Hessen (kash) herangezogen werden. Aktuell liegen die Ergebnisse der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nur aggregiert für jedes Jahr öffentlich vor. Um eine möglichst aufwandsoptimierte Bearbeitung zu ermöglichen schlagen wir vor, die Finanzstatusberichte – in der die Angaben zur Beurteilung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit enthalten sind – als Basis zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Landkreise zu verwenden. Um in einer ersten Abfrage auch die zeitlichen Entwicklungen der einzelnen Kennzahlen zu sehen, schlagen wir vor, die Finanzstatusberichte auch für die letzten drei Haushaltsjahre abzufragen oder den Landkreisen zugänglich zu machen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass kash im Jahr 2019 nochmal eine Änderung aufgrund der veränderten Rechtslage im Rahmen der Hessenkasse erfahren hat. Darüber hinaus kann den kreisangehörigen Gemeinden in diesem Zuge noch die Gelegenheit gegeben werden, explizite Hinweise oder Risiken für das kommende Haushaltsjahr zu benennen. Dafür können beispielsweise bereits unternommene Konsolidierungsbemühungen reflektiert dargestellt werden und spezifische Kennzahlen, die beispielsweise anstehende Investitionen/Instandhaltungen ermitteln, dargestellt werden. Sofern die Haushaltsdaten für das Jahr noch nicht vorliegen, können die Haushaltsdaten des vorangegangenen Jahres zu Grunde gelegt werden.

Bei der Ermittlung ist den kreisangehörigen Gemeinden zeitlich ausreichend Gelegenheit zu geben, ihre Bedarfssituation in der oben aufgeführten Darstellung aufzuführen.

Die Daten sind dann von den Landkreisen entsprechend der kash-Auswertung zu beurteilen. Aus dieser Beurteilung kann sich ein individueller Bedarf der Überprüfung einer kreisangehörigen Gemeinde ergeben, sofern im Einzelfall eine Überforderung der Gemeinde durch den Umlagesatz gegeben ist. Eine Überforderung der kreisangehörigen Gemeinde kann dabei in einem ersten Schritt über einen Dreijahreszeitraum bei der Ermittlung der aggregierten kash-Punkte in Prozent abgeleitet werden. Liegt dieser Wert jeweils unter 40 Prozent, so ist von einer Überforderung und eingeschränkten Leistungsfähigkeit auszugehen. Die kreisangehörige Gemeinde hat die Gründe für die Einordnung ausführlich zu beschreiben. In dem Fall hat die kreisangehörige Gemeinde darzulegen, woraus sich die unzulässige Einschränkung der finanziellen Leistungsfähigkeit ergibt. Dabei ist sie in der Pflicht ihre Finanzsituation und deren Aufgabenzuordnung differenzierter darzulegen. Die finanzielle Mindestausstattung ist allerdings nicht dann schon unterschritten, wenn dies nur in einem Jahr und nur für einen vorübergehenden Zeitraum gegeben ist. Vielmehr ist dies erst der Fall, wenn die kreisangehörige Gemeinde auf Dauer und somit auch strukturell nicht mehr in der Lage ist, ihr Recht aus der eigenverantwortlichen Erfüllung der freiwilligen Selbstverwaltung wahrzunehmen. In diesem zweiten Prüfschritt sollte der Überprüfungszeitraum dann zeitlich ausgeweitet werden. So kann beispielweise eine Überprüfung der letzten sechs Haushaltsjahre, des aktuellen Haushaltsjahrs sowie die mittelfristige

Ergebnisplanung zur Beurteilung herangezogen werden.⁷² Sofern im vorangegangenen Zeitraum sowie in der Mittelfristplanung überwiegend ein Defizit vorgelegen hat, kann dies ein erstes Indiz der strukturellen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit sein. Ein weiteres Indiz kann über diesen Zeitraum eine mehrjährige Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts der kreisangehörigen Gemeinde gem. § 92a HGO⁷³ sein, welches dabei aber keine Konsolidierungserfolge zeigt.

Kommt der Landkreis zu dem Ergebnis, dass die kreisangehörige Gemeinde strukturell leistungsbeeinträchtigt ist, ist zunächst zu prüfen, ob dies den überwiegenden Teil der kreisangehörigen Gemeinden betrifft. Wäre dies zu bejahen, hat eine Berücksichtigung auf der Ebene des Kreisumlagehebesatzes zu erfolgen. Betrifft die strukturelle Beeinträchtigung nur Einzelfälle, könnte der Landkreis über § 30 GemHVO die Forderung gegenüber der jeweiligen Gemeinde ganz oder teilweise stunden⁷⁴, wenn die Erhebung eine besondere Belastung für die kreisangehörige Gemeinde darstellen würde. Dabei soll die Vorgabe eines einheitlichen Kreisumlagehebesatzes für die umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden zur Geltung gebracht werden und nicht im Rahmen des Vollzugs untergraben werden.⁷⁵ Die Anwendbarkeit des § 30 GemHVO stellt eine gegenüber der Abgabenordnung und des Hessischen Kommunalen Abgabengesetzes nachrangige Vorschrift dar. Da die Kreisumlage durch Satzung festgesetzt wird und keine Abgabenansprüche darstellt, ist der § 30 GemHVO auf die Kreisumlage anwendbar. Im Ergebnis kann der Anforderung von Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden – trotz des globalen Hebesatzes - Rechnung getragen werden. So wird die Maßgabe realisiert, dass der Gesetzgeber eine einheitliche Kreisumlage für die umlagepflichtigen Kommunen vorgesehen hat. Dieser Korrekturmechanismus sollte dabei lediglich für einen geringen Teil besonders finanzschwacher kreisangehöriger Gemeinden angewendet werden.⁷⁶

Ausführungen zum Ausgleich der Belastung nach Festlegung der Kreisumlage

Die Kreisumlage stellt eine Fehlbetragsumlage dar und wird als Prozentsatz auf die Umlagegrundlage gerechnet. Dabei wird ein einheitlicher Prozentsatz über alle kreisangehörigen Gemeinden festgelegt.⁷⁷ Um kreisangehörige Gemeinden mit außergewöhnlicher Belastung zu entlasten, hat der Gesetzgeber in § 57 HFAG die Möglichkeit eines Kreisausgleichsstocks vor-

⁷² Vgl. OVG Koblenz, Urt. v. 21.02.2014, 10 A 10515/13, Rn. 35, juris.

⁷³ § 92a HGO - Haushaltssicherungskonzept

(1) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. sie die Vorgaben zum Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes in der Planung trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht einhält oder

2. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

(2) Im Haushaltssicherungskonzept sind verbindliche Festlegungen über Konsolidierungsmaßnahmen zu treffen. Es ist der Zeitraum anzugeben, in dem der Haushaltsausgleich in der Planung schnellstmöglich wieder erreicht werden kann.

(3) Das Haushaltssicherungskonzept ist von der Gemeindevertretung jährlich im Rahmen der Haushaltssatzung zu beschließen. Es bedarf für jedes Haushaltsjahr der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und mit Auflagen erteilt werden. Beträgt der Konsolidierungszeitraum mehr als zwei Jahre, hat die Aufsichtsbehörde vor der Genehmigung das Einvernehmen der oberen Aufsichtsbehörde einzuholen.

⁷⁴ Vgl. OVG Greifswald (2. Senat), Urteil vom 28.10.2020 – 2 L 463/16

⁷⁵ OVG Koblenz, Urt. v. 17.7.2020 – 10 A 11208/18.OVG, NVwZ 2020, 1534 Ls. (in diesem Heft) = BeckRS 2020, 18625.

⁷⁶ BVerwGE 165, 381 = NVwZ 2019, 1279; OVG Koblenz, Urt. v. 17.7.2020 – 10 A 11208/18.OVG, NVwZ 2020, 1534 Ls. (in diesem Heft) = BeckRS 2020, 18625.

⁷⁷ § 50 HFAG – Kreisumlage

(1) Die Landkreise haben von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach diesem Gesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen nach Abs. 2 festzulegen.

gesehen. Voraussetzung für den Einsatz eines Kreisausgleichsstocks ist der Ausgleich der Haushaltswirtschaft des Landkreises im Sinne des § 92 Abs. 4 HGO. Der Landkreis kann damit seiner Ausgleichsfunktion gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 HKO⁷⁸ gerecht werden. Dabei liegt die Entscheidung zur Auflage eines Kreisausgleichsstocks im Ermessen des jeweiligen Landkreises. Alternative Ausgleichsmechanismen können Förderprogramme für spezifische Förderbereiche der kreisangehörigen Gemeinden sein. Die Ansicht 46 zeigt die Ausgleichsmittel der Landkreise in Form eines Kreisausgleichsstocks und die Auflage von Förderprogrammen:

Ausgleichsmittel außerhalb der Kreisumlage		
	Kreisausgleichsstock	Förderprogramme
Bergstraße	•	•
Fulda	✓	✓
Gießen	•	•
Odenwald	•	•
Schwalm-Eder	✓	•
Vogelsberg	•	•
Waldeck-Frankenberg	•	✓

Legende: ✓: liegt vor; •: liegt nicht vor
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 46: Ausgleichsmittel außerhalb der Kreisumlage

Im Rahmen des Vergleichs hatten der Landkreis Fulda und der Schwalm-Eder-Kreis einen Kreisausgleichsstock zur Verfügung gestellt, um finanzschwache Gemeinden bei spezifischen Aufgaben und Investitionen zu unterstützen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Landkreis Fulda hatten spezifische Förderprogramme zur Entlastung kreisangehöriger Gemeinden verabschiedet. Die weiteren Landkreise hatten keinen Kreisausgleichsstock oder Förderprogramme eingerichtet oder waren aufgrund ihrer Haushaltssituation nicht berechtigt einen Kreisausgleichsstock anzubieten. Die Landkreise haben bei der Entlastung der kreisangehörigen Gemeinden auch die bestehenden Rücklagen zu berücksichtigen. Bei hohen Rücklagen sind die Landkreise gemäß des Finanzplanungserlasses 2022⁷⁹ verpflichtet, diese bei der Bemessung der Kreisumlage im nächsten Haushaltsjahr zu berücksichtigen. Eine angemessene Zuführung zu den Rücklagen zur Finanzierung von Investitionen kann und sollte allerdings bei der Ermittlung der Kreisumlage berücksichtigt werden. (vgl. 5.4.3) Neben der Rücklage sieht der § 106 Abs. 1 HGO vor, eine Liquiditätsreserve zu bilden, die bei der Ermittlung der Kreisumlage entsprechend zu berücksichtigen ist.

Ein Rückgriff auf die kash-Kennzahlen, wie es der Landkreis Bergstraße umsetzt, bietet sich an. Sofern sich aus dieser Beurteilung ein individueller Bedarf der Überprüfung einer kreisangehörigen Gemeinde ergibt, ist im Einzelfall eine mögliche Überforderung der Gemeinde aufgrund des Umlagesatzes zu überprüfen. Kommt der Landkreis zu dem Ergebnis, dass die betroffene

⁷⁸ § 2 HKO - Wirkungsbereich

(1) Die Landkreise nehmen in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, diejenigen öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Sie fördern die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzen durch ihr Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden bei. Sie sollen sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Bevölkerung des ganzen Landkreises oder eines größeren Teils des Landkreises dienen.

(2) Die vorhandenen Sonderverwaltungen sind möglichst aufzulösen; sie sind, wenn sie nicht auf die Gemeindeverwaltung überführt werden, auf die Kreisverwaltungen zu überführen. Neue Sonderverwaltungen sollen grundsätzlich nicht errichtet werden.

⁷⁹ Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport, Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2023 (Finanzplanungserlass 2022), S. 11.

kreisangehörige Gemeinde strukturell leistungsbeeinträchtigt ist, ist zu prüfen, ob dies auch für weitere kreisangehörige Gemeinden zutrifft. Ist der überwiegende Teil der kreisangehörigen Gemeinden von einer Leistungsbeeinträchtigung betroffen, sind Korrekturen oder Anpassungen auf der Ebene des Kreisumlagehebesatzes vorzunehmen. Betrifft die strukturelle Verschuldung nur Einzelfälle, könnte der Landkreis die Forderung gegenüber der jeweiligen Gemeinde ganz oder teilweise stunden. Darüber hinaus hat der Landkreis die Möglichkeit eines Kreisausgleichsstocks, um kreisangehörige Gemeinden mit außergewöhnlicher Belastung zu entlasten. Hierfür sind jedoch die Voraussetzungen einer ausgeglichenen Haushaltswirtschaft des Landkreises unter Heranziehung der Rücklagen des Landkreises zu berücksichtigen.

5.8 Auswirkungen der Coronapandemie

Die Weltgesundheitsorganisation erklärte am 11. März 2020 den Ausbruch von Covid-19 zur Pandemie.⁸⁰ Im weiteren Verlauf des Jahres 2020 beschleunigte sich die Ausbreitung des Virus zunehmend. Regierungen verschiedener Länder ergriffen Maßnahmen, um dem Ausbruch der Krankheit entgegenzuwirken. In Deutschland wurden erstmalig auf Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. März 2020 weite Teile des öffentlichen Lebens heruntergefahren.⁸¹ Nachdem sich die Situation über die nachfolgenden Sommermonate zunächst entspannte, wurden mit Anstieg der Infektionen im Herbst ähnliche Maßnahmen erneut ergriffen. Im November 2020 wurde vorerst die Gastronomie geschlossen, darauf folgte im Dezember 2020 die Schließung großer Teile des Einzelhandels sowie körpernaher Dienstleistungen. Der industrielle Sektor wurde durch Einschränkungen des globalen Handels beeinträchtigt, wodurch sich die Produktionsmengen im Großteil der Betriebe verringerten.⁸² Die Pandemie führte daher zu erheblichen negativen Folgen für die Wirtschaft, auch in Deutschland. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt sank im Jahr 2020 um fünf Prozent.⁸³

Einzahlungen der Landkreise

Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie hatten auch Auswirkungen auf die Landkreise. Die in Folge der Pandemie geringer ausfallenden Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden schlugen sich zeitlich verzögert auch in der Höhe der Umlagegrundlagen nieder. Da diese die Basis zur Berechnung der Kreisumlage sind, werden auch die den Landkreisen künftig zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel eingeschränkt. Die bundesweiten Gewerbesteuererinnahmen 2020 waren mit 45,3 Milliarden Euro um 18 Prozent geringer als im Vorjahr. Die Gemeinden nahmen insgesamt 107,8 Milliarden Euro Steuern ein, was einem Rückgang von sechs Prozent entspricht.⁸⁴ Der Bund und das Land Hessen haben daher im Jahr 2020 die Gewerbesteuerausfälle der hessischen Gemeinden mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Milliarden Euro ausgeglichen.⁸⁵

⁸⁰ Vgl. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (20. September 2021).

⁸¹ Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/besprechung-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-vom-22-03-2020-1733248> (20. September 2021).

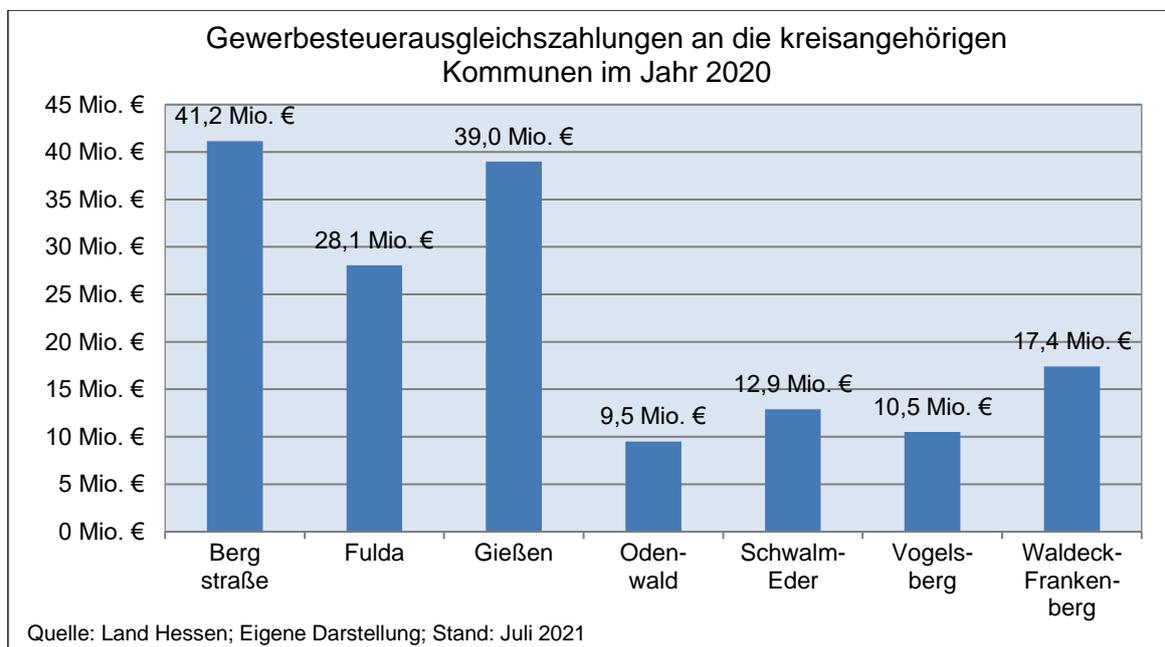
⁸² Vgl. https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/modernisierung-produktion/erhebung2018/PI_78_Produktion_in_Corona_Web.pdf (20. September 2021).

⁸³ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_020_811.html (20. September 2021).

⁸⁴ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/steuereinnahmen.html;jsessionid=DD79B8ED5F176A0954481091F2EAC916.live712> (20. September 2021).

⁸⁵ Vgl. https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gewerbesteuermindereinnahmen_2020_ausgleichszahlungen_fuer_hessens_kommunen.pdf (20. September 2021).

Ansicht 47 stellt den an die kreisangehörigen Kommunen ausgezahlten Gesamtbetrag der Gewerbesteuerkompensation der Landkreise im Vergleich dar.



Ansicht 47: Gewerbesteuer ausgleichszahlungen an die kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2020

Die kreisangehörigen Kommunen des Landkreises Bergstraße haben insgesamt 41,2 Millionen Euro erhalten. Dies war die größte Summe, welche an die Städte und Gemeinden eines Landkreises ausgezahlt wurde. Die Kommunen im Odenwaldkreis haben mit 9,5 Millionen Euro den geringsten Anteil im Vergleich erhalten.

Die Ausgleichszahlung des Bundes und des Landes Hessen für den Gewerbesteuer ausfall stabilisierte die Finanzen der Kommunen. Dies hatte auch zur Folge, dass die Umlagegrundlagen der Kreisumlage vorerst stabil blieben und der negative Effekt der Gewerbesteuer ausfälle auf die Finanzen der Landkreise so abgedeckt werden konnte.

Neben der Gewerbesteuer ausgleichszahlung haben der Bund sowie das Land Hessen weitere Mittel zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen zur Verfügung gestellt. Die folgenden Hilfsprogramme sind in die Betrachtung einbezogen:

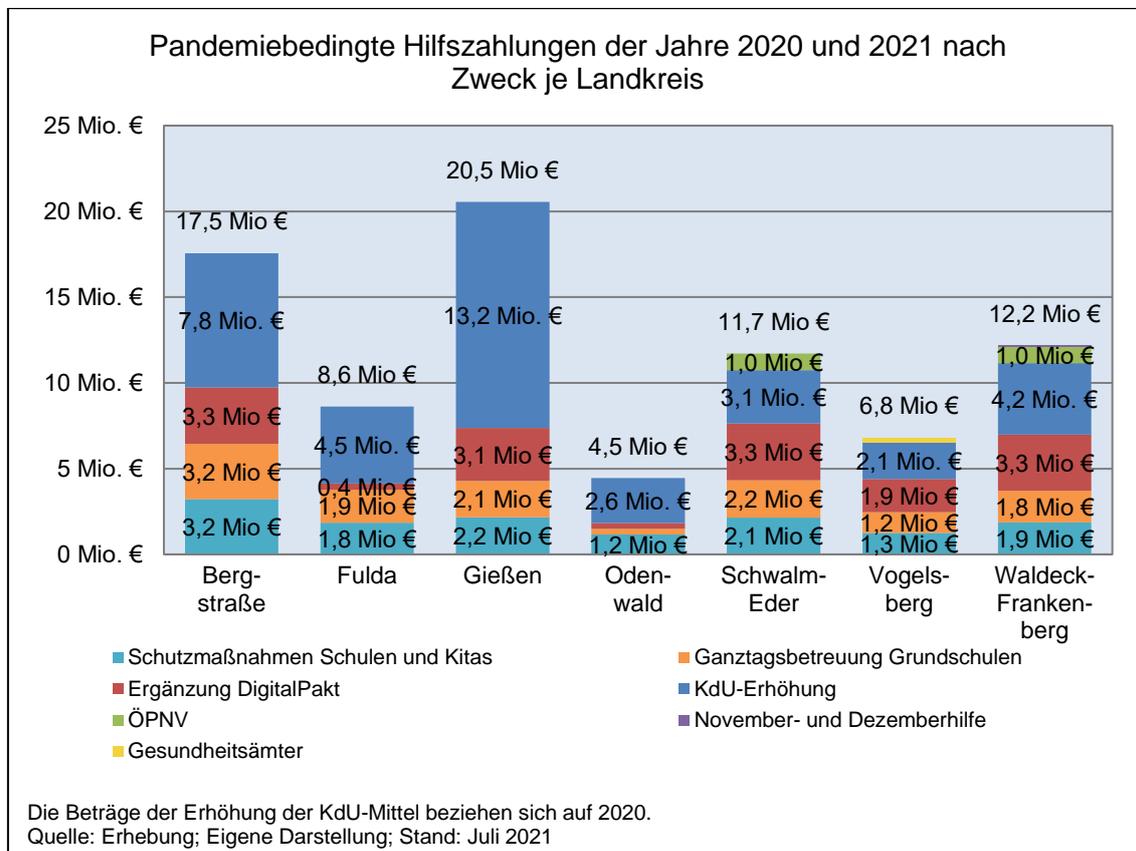
- DigitalPakt Schule: Ergänzung des bestehenden Programms in drei Annexen zur Beschaffung von Schüler- und Lehrerendgeräten sowie zur Finanzierung des Supports
- Ganztagsbetreuung Grundschulen: Ausbau der Ganztagsbetreuung
- Gesundheitsämter: Ausstattung mit personellen Ressourcen und digitaler Infrastruktur
- ÖPNV: Ausgleich pandemiebedingter Lasten, Finanzierung zusätzlicher Busse und verstärkter Kontrollen des Tragens der Mund-Nasen-Bedeckung
- KdU-Mittel: Erhöhung des Bundesanteils an den Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)⁸⁶ um 25 Prozent
- November- und Dezemberhilfe: Ausgleichszahlung für Umsatzausfälle in Folge des Lockdowns im November und Dezember 2020⁸⁷

⁸⁶ Die Mittel für die Kosten der Unterkunft und Heizung umfassen die tatsächlichen und angemessenen Aufwendungen für die Lebenshaltung arbeitssuchender Personen.

⁸⁷ Die November bzw. Dezemberhilfe war eine außerordentliche Wirtschaftshilfe des Bundes. Hierdurch wurden Umsatzausfälle von Unternehmen, Selbstständigen sowie Vereinen, welche von den im November und Dezember geltenden Schließungen betroffen waren, kompensiert. Die Antragsberechtigten erhielten bis zu 75 Prozent des Umsatzes des Vergleichszeitraums (in der Regel der Vorjahresumsatz).

- Schutzmaßnahmen an Schulen und Kitas: Mittel zur Finanzierung einer pandemiege- rechten Ausstattung

Ansicht 48 stellt die weiteren Zahlungen durch den Bund oder das Land Hessen der Jahre 2020 und 2021 nach Bestimmungszweck dar.



Ansicht 48: Pandemiebedingte Hilfszahlungen der Jahre 2020 und 2021 nach Zweck je Landkreis

Der Landkreis Bergstraße hat zum Erhebungszeitpunkt Hilfszahlungen für Schutzmaßnahmen an Schulen und Kindertagesstätten, für die Ausweitung der Ganztagsbetreuung an Grundschulen und aus der Ergänzung des DigitalPakts bereits erhalten oder wird diese noch ausgezahlt bekommen. Insgesamt erhielt der Landkreis Bergstraße aus diesen Programmen 9,7 Millionen Euro. Mit 4,5 Millionen Euro erhielt der Odenwaldkreis die wenigsten Mittel aus den Förderprogrammen. Die höchsten Ausgleichszahlungen erhielt der Landkreis Gießen mit 20,5 Millionen Euro. Hiervon entfielen 13,2 Millionen Euro auf die Erhöhung der KdU-Mittel durch den Bund. Die Unterschiede in den Beträgen sind auch durch die heterogene Informationslage zu den Hilfsprogrammen beeinflusst.

Auszahlungen der Landkreise

Neben den Hilfsprogrammen und Veränderungen in der Ertragslage, standen die Landkreise aufgrund der Pandemie in verschiedenen Bereichen einer Zunahme der finanziellen Belastung gegenüber. Wir untersuchten die Mehrbelastung der Haushalte und werteten die buchhalterisch erfassten Auszahlungen, welche im Zusammenhang mit der Pandemie standen, aus. Hierbei beschränkten wir uns nicht ausschließlich auf die ergebniswirksamen Positionen der Landkreise, sondern berücksichtigen in der Betrachtung auch investiv verausgabte Mittel, sofern hierzu Daten vorlagen. Im Rahmen des Vergleichs wurde deutlich, dass die Landkreise in der buchhalterischen Erfassung heterogen vorgehen. Dies ist auf die fehlenden Vorgaben sowie die notwendige schnelle Reaktion der Landkreise auf die veränderte Situation durch die Pandemie zurückzuführen. Die Auswertungen der Landkreise lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Erfassung nicht vergleichend betrachten. Der Landkreis erfasste pandemiebedingte Kosten auf einer separaten Kostenstelle.

Ergebnisplanung

Die Coronapandemie hat auch in den Jahren nach dem Ausbruch 2020 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Stabilität und damit auf die Finanzen der Landkreise. Modellberechnungen des Robert-Koch-Instituts zur Folge wird eine Impfquote von 85 Prozent benötigt, um weitere schwere Ausbrüche in Deutschland zu vermeiden.⁸⁸ Am 30. August 2021 waren 60,5 Prozent der Gesamtbevölkerung Deutschlands vollständig geimpft.⁸⁹ Eine verlässliche Prognose für das Haushaltsjahr 2022 über das Ergreifen erneuter Maßnahmen analog der Jahre 2020 und 2021 ist daher nicht möglich.

Die Haushaltsplanung der Landkreise für das Jahr 2021 erfolgte bereits im laufenden Haushaltsjahr 2020. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung für 2021 bestand daher ein erhöhtes Maß an Unsicherheit, da der weitere Verlauf der Pandemie nicht prognostiziert werden konnte. Wesentliche Entwicklungen, wie der ab November geltende Lockdown, welcher bis in das Frühjahr 2021 reichte, konnten ebenso wenig berücksichtigt werden, wie die positiven Auswirkungen der erstmaligen Zulassung eines Impfstoffs im Dezember 2020. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden die Landkreise lediglich indirekt von den beschlossenen Maßnahmen betroffen sind. Durch verringerte Steuereinnahmen der kreisangehörigen Kommunen vermindern sich ebenfalls die Umlagegrundlagen zur Berechnung der Kreisumlage und hierdurch auch die Erträge der Landkreise.

Die gegenwärtige Situation lässt mehr Planungssicherheit zu. Auswirkungen durch Einschränkung des öffentlichen Lebens können auf Grundlage bisheriger Erfahrungen besser eingeschätzt und der weitere pandemische Verlauf kann unter anderem durch das Voranschreiten der Impfkampagne und engmaschigeren Teststrategien besser in der Planung berücksichtigt werden. Daher besteht erst mit der Erstellung des Haushalts 2022 eine Datenlage, welche die Erstellung einer mittelfristigen Ergebnisplanung ermöglicht und die ertrags- und aufwandsseitigen Auswirkungen des weiteren Verlaufs der Pandemie berücksichtigt.

Dennoch bestehen auch im Jahr 2021 Unsicherheiten, welche die Ergebnisplanung der Landkreise erschweren. Ein weiterer Lockdown kann bezugnehmend auf die Modellberechnungen des RKI nicht ausgeschlossen werden. Zudem haben der Bund und das Land Hessen die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 nicht für das Jahr 2021 fortgeführt. Dies kann, insbesondere im Falle eines weiteren Lockdowns, zur Destabilisierung der kommunalen Finanzen führen und hätte zeitversetzt auch einen Einfluss auf die Finanzlage der Landkreise.

Die bessere Ausgangssituation zur Erstellung des Haushaltes 2022 im Vergleich zum Vorjahr ermöglicht daher einerseits eine bessere und treffsicherere Ergebnisplanung für die Folgejahre, andererseits bestehen dennoch weiterhin Unsicherheiten hinsichtlich des weiteren Verlaufs der Pandemie und der Maßnahmen, welche zukünftig zur Eindämmung des Infektionsgeschehens ergriffen werden. Die Aufstellung einer mittelfristigen Ergebnisplanung im Haushalt 2022 kann jedoch erstmalig herangezogen werden, um die Einschätzung der Landkreise auf die Finanzlage der kommenden Jahre zu betrachten. Dennoch bleibt die Planung aufgrund des weiterhin potenziell dynamischen Infektionsgeschehens mit Unsicherheit behaftet.

5.9 Konsistenz der statistischen Buchungen sowie Anomalieerkennung

Statistische Buchungen

Im Jahr 2009 wurde die doppelte Buchführung (Doppik) bei der Aufstellung des Haushalts für hessische Kommunen eingeführt. Im Rahmen dessen steht es den Landkreisen frei, einen produkt- oder organisationsbezogenen Haushalt aufzustellen. Unabhängig davon sind die kommunalen Leistungen 16 standardisierten Produktbereichen zuzuordnen. Unter Koordination der Überörtlichen Prüfung wurde in einer Arbeitsgruppe ein Produktbuch nach Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO entwickelt, um kommunalen Akteuren die Zuordnung kommunaler Leistungen zu den Produktbereichen zu erleichtern⁹⁰. Innerhalb der Produktbereiche der GemHVO-Doppik

⁸⁸ Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2021/Ausgaben/27_21.pdf?__blob=publicationFile (20. September 2021).

⁸⁹ Vgl. <https://impfdashboard.de/> (20. September 2021).

⁹⁰ Vgl. Produktbuch: Erläuterungen zum Produktbereichsplan nach Muster 12 zu § 4 Abs. 2

findet die Zuordnung der kommunalen Leistungen anhand finanzstatistischer Produktgruppen statt, die den Erhebungsmerkmalen der Finanzstatistik entsprechen.

Die standardisierte Zuordnung der kommunalen Leistungen dient der Transparenz der Buchungen, der Durchführung von Kennzahlenvergleichen sowie der Verbesserung der politisch-strategischen Steuerung. Die korrekte Zuordnung ist auch aufgrund der Nutzung der finanzstatistischen Daten für die Berechnung der Bedarfe für den Kommunalen Finanzausgleich von Bedeutung. Eine korrekte Datenmeldung ist somit für die richtige Bedarfsermittlung unerlässlich.⁹¹

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ untersuchen wir die Konsistenz der finanzstatistischen Buchungen der Landkreise.

Im Ergebnis stellten wir verschiedene Unregelmäßigkeiten fest, die wir wie folgt strukturierten:

- falsche Zuordnungen,
- doppelte Zuordnungen (die Zuordnung desselben Produkts auf unterschiedliche finanzstatistische Produktgruppen),
- unklare Zuordnungen (die Zuordnung auf nichtexistierende finanzstatistische Produktgruppen) sowie
- die Bildung vom Mischprodukten (zwei einzelne finanzstatistische Produktgruppen wurden in einer zusammengefasst).

Für den Landkreis Bergstraße ergaben sich nach dieser Strukturierung folgende Unregelmäßigkeiten:

Konsistenz der statistischen Buchungen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2021			
Fehlerart	Häufigkeit	Finanzstatistische Produktgruppen: Vorgabe Statistik	Finanzstatistische Produktgruppen: Zuordnung durch den Landkreis
Falsche Zuordnung	5	<ul style="list-style-type: none"> • Fleischhygiene gehört in 414 • Notfallvorsorge im Katastrophenschutz gehört in 128 • Gesamtschulen gehören in 218 • Wohnbauförderung gehört in 522 • Überwaldbahn gehört in 575 	<ul style="list-style-type: none"> • Fleischhygiene: 122 (Jahr 2020: 190.787,23 €) • Notfallvorsorge im Katastrophenschutz: 126 (Jahr 2020: - 1.060,56 €) • Gesamtschulen: 216 (im Jahr 2020 nicht bebucht) • Wohnbauförderung: 521 (im Jahr 2020 nicht bebucht) • Überwaldbahn: 571 (im Jahr 2020 nicht bebucht)
Doppelte Zuordnung	keine	n.v.	n.v.
Unklare Zuordnung	4	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahrenabwehr gehört in 122 • Drei Mal wurden Produkte manuell hinzugefügt 	<ul style="list-style-type: none"> • Gefahrenabwehr: 125

GemHVO (https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/produktbuch_2020-06-25.pdf)
(16.09.2021)

⁹¹ Vgl. Fußnote 90

Konsistenz der statistischen Buchungen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2021			
Fehlerart	Häufigkeit	Finanzstatistische Produktgruppen: Vorgabe Statistik	Finanzstatistische Produktgruppen: Zuordnung durch den Landkreis
Bildung von Mischprodukten	3	<ul style="list-style-type: none"> • Brand- und Katastrophenschutz: Brandschutz gehört in 126; Katastrophenschutz gehört in 128 • Bauaufsicht, Baugenehmigung und Wohnbauförderung: Wohnbauförderung gehört in 522; Bauaufsicht und Baugenehmigung in 521 • Wirtschaftsförderung, Tourismus: Tourismus gehört in 575; Wirtschaftsförderung in 571 	<ul style="list-style-type: none"> • Brand- und Katastrophenschutz: 126 • Bauaufsicht, Baugenehmigung und Wohnbauförderung: 521 • Wirtschaftsförderung, Tourismus: 571
n.v. = nicht vorhanden Quelle: eigene Erhebung; Stand: Juli 2021			

Ansicht 49: Konsistenz der statistischen Buchungen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2021

Im Landkreis Bergstraße wurden im Jahr 2021 Unregelmäßigkeiten in drei Kategorien festgestellt: Falsche Zuordnung, Unklare Zuordnung und Bildung von Mischprodukten. Fünf Produkte wurden der falschen finanzstatistischen Produktgruppe zugeordnet: Das Produkt „Fleischhygiene“ in Höhe von 190.787,23 Euro (Jahr 2020) wurde der finanzstatistischen Produktgruppe 122 Ordnungsaufgaben zugeordnet, gehört aber in 414 Maßnahmen der Gesundheitspflege. Das Produkt „Notfallvorsorge im Katastrophenschutz“ in Höhe von -1.060,56 Euro (Jahr 2020) wurde in 126 Brandschutz gebucht, gehört aber in 128 Zivil- und Katastrophenschutz. Das Produkt „Gesamtschulen“ wurde in 216 Kombinierte Haupt- und Realschulen gebucht, gehört jedoch in 218 Gesamtschulen. Darüber hinaus wurde das Produkt „Wohnbauförderung“ 521 Bau- und Grundstücksordnung zugeordnet, gehört aber in 522 Wohnbauförderung und die „Überwaldbahn“ wurde 571 Wirtschaftsförderung zugeordnet, gehört jedoch in 575 Tourismus.

Darüber hinaus wurde das Produkt „Gefahrenabwehr“ dem finanzstatistischen Produkt 125, was nicht existiert, zugeordnet, gehört aber in 122 Ordnungsaufgaben. In drei Fällen wurden zudem Produkte manuell hinzugefügt.

Des Weiteren wurden in drei Fällen Mischprodukte gebildet. Das Produkt „Brand- und Katastrophenschutz“ wurde auf 126 Brandschutz gebucht, während der Katastrophenschutz in 128 Zivil- und Katastrophenschutz gehört. Das Produkt „Bauaufsicht, Baugenehmigung und Wohnbauförderung“ wurde auf 521 Bau- und Grundstücksordnung gebucht. Die Wohnbauförderung gehört jedoch in 522 Wohnbauförderung. Zuletzt wurde das Produkt „Wirtschaftsförderung, Tourismus“ 571 Wirtschaftsförderung zugeordnet, doch Tourismus gehört in 575 Tourismus.

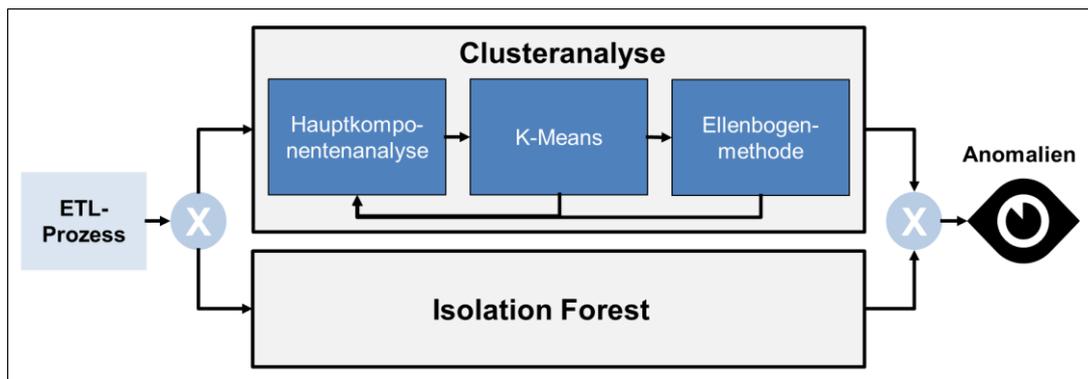
Der Landkreis Bergstraße hatte bereits ein Verfahren implementiert, das alle Buchhaltungsdaten vor Übermittlung an die Statistik auf Plausibilität prüft, sodass eine korrekte Zuordnung sichergestellt werden kann. Eine korrekte Datenübermittlung an die Statistik stellt eine wesentliche Grundlage für die korrekte Ermittlung des Kommunalen Finanzausgleichs dar.

Anomalieerkennung in den Buchführungsdaten durch den Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI)

Neben der Analyse der statistischen Buchungen haben wir durch den Einsatz von Methoden der Künstlichen Intelligenz (KI) ein System entwickelt, welches Anomalien in den Buchungen erkennen kann. Als Anomalien gelten hierbei Datensätze, die im Vergleich von der Gesamtheit der Datensätze abweichen und sich nicht in ein Gesamtbild einfügen. Hierunter fallen beispielsweise die Verwendung bestimmter Konten, Kreditoren oder Buchungsarten zu bestimmten Uhrzeiten. Gibt es eine Abweichung von dieser Logik, wird der Datensatz als Anomalie markiert. Dabei wird ausschließlich die Aussage getroffen, dass ein auffälliger Datensatz vorliegt. Den Grund für die Auffälligkeit liefern die genutzten Methoden zunächst nicht.

Als Datengrundlage wurden die Sachpostenlisten oder das Buchungsjournal der Landkreise herangezogen. Hierin waren besonders die Daten von Interesse, welche die Transaktion inhaltlich beschreiben: Tag der Buchung, Art, Status, Wert, Sachkonto, Produktzuordnung, Buchungstext, Debitor/Kreditor, buchungsausführende Person sowie Wertstellungsdatum. Im Rahmen der Extraktion, Transformation und des Ladens (ETL-Prozess) wurden zunächst die Namen von Personen in den Buchungstexten mittels eines Natural-Language-Processing-Modells anonymisiert. Des Weiteren wurden fehlende Werte durch Standardwerte ergänzt sowie irrelevante Datensätze, wie die Buchungen zur Kontennullstellung, eliminiert.

Im Rahmen der Anomalieerkennung kommen zwei ausgewählte Analysemethoden zur Anwendung: Die Clusteranalyse sowie der Isolation Forest.



Ansicht 50: Prozess zur Erkennung von Anomalien

Für die Clusteranalyse wird zuerst eine Hauptkomponentenanalyse durchgeführt. Die Hauptkomponentenanalyse ist ein Verfahren der multivariaten Statistik. Sie dient dazu, umfangreiche Datensätze zu strukturieren, zu vereinfachen und zu veranschaulichen, indem eine Vielzahl statistischer Variablen durch eine geringere Zahl möglichst aussagekräftiger Linearkombinationen genähert wird. Im Rahmen der Hauptkomponentenanalyse werden aus den Informationen zu jedem Buchungsvorgang (innerer Zusammenhang der Datenfelder) Faktoren gebildet, welche sich auf einen zweidimensionalen Raum projizieren lassen. Diese Komponenten stellen den inneren Zusammenhang eines Buchungsvorgang dar. Aus den daraus resultierenden Hauptkomponenten werden durch den k-Means-Algorithmus und die Ellenbogenmethode die Zusammensetzung und Anzahl der Cluster bestimmt. Im Rahmen der Clusteranalyse werden die Datensätze auf einen zweidimensionalen Raum projiziert, sodass Cluster entstehen. Jedes Cluster stellt somit eine Gruppe von Buchungsdaten mit ähnlichem inhaltlichem Zusammenhang im Vergleich zu allen anderen Buchungsdaten dar. Je weiter ein Datenpunkt vom Zentrum des Clusters entfernt ist, desto mehr unterscheidet sich ein Datensatz vom inneren Zusammenhang der anderen Buchungsdaten.

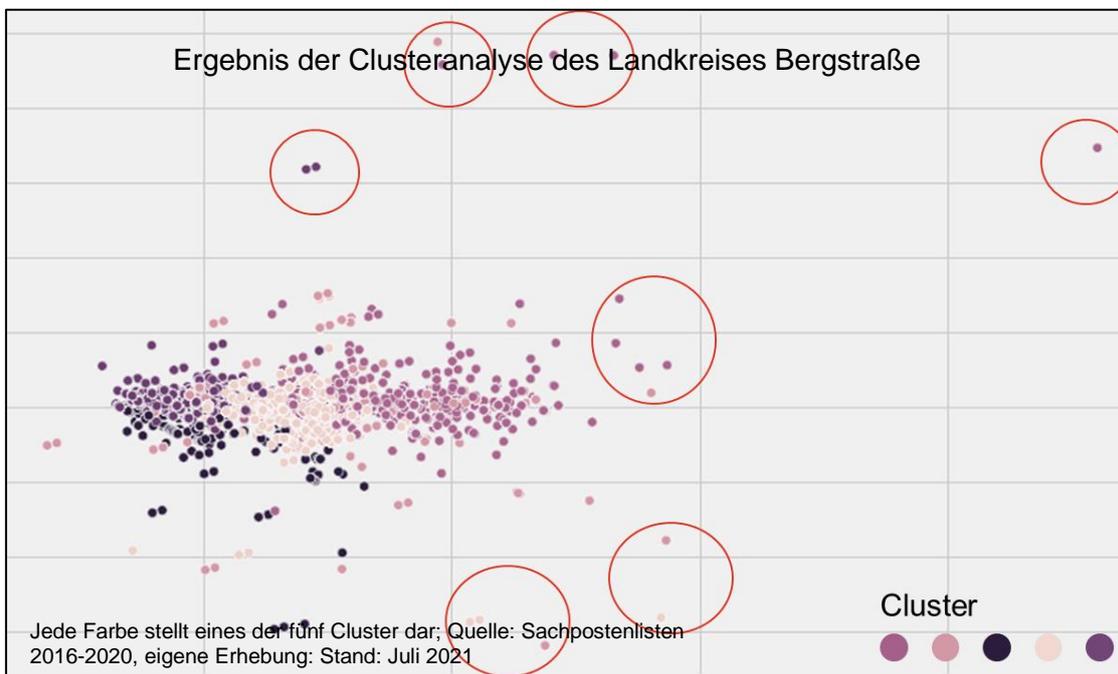
Eine weitere Analysetechnik ist der Isolation Forest. Die gebräuchlichsten Techniken zur Erkennung von Anomalien basieren auf der Erstellung eines Profils derjenigen Zusammenhänge, welche regelhaft in den Buchungsinformationen abgebildet sind. Als Anomalien werden dabei diejenigen Instanzen im Datensatz markiert, die nicht dem regelhaften Profil entsprechen. Anstatt zu versuchen, ein Modell normaler Instanzen zu erstellen, isoliert der Isolation Forest als neuartiger Algorithmus ausdrücklich anomale Punkte im Datensatz mithilfe von Binärbäumen⁹². Der Isolation Forest findet dort Anwendung, wo Datensätze aufgrund ihrer hohen Anzahl an Features⁹³ zu viele Ressourcen benötigen würden. Der Isolation Forest findet Anomalien, wo Clusteranalysen sich nicht oder schlecht anwenden lassen.

Für die Analyse der Buchungsdaten des Landkreises Bergstraße wurde die Clusteranalyse genutzt. Diese identifizierte beim Landkreis Bergstraße insgesamt fünf Cluster. Jedes Cluster

⁹² Binärbäume stellen spezielle Graphen dar. Sie stellen einen Baum dar, welcher bei jedem Knoten immer höchstens zwei Nachkommen besitzen darf.

⁹³ Features sind beim maschinellen Lernen und der Mustererkennung ein Merkmal, also eine einzelne messbare Eigenschaft oder ein Merkmal eines Phänomens.

wird in Abhängigkeit zu den jeweiligen Anomalien betrachtet. Daher kann es zu einer Überlagerung der einzelnen Cluster kommen. Die nachfolgende Ansicht zeigt das Ergebnis der Clusteranalyse des Landkreises Bergstraße:



Ansicht 51: Ergebnis der Clusteranalyse des Landkreises Bergstraße

Die festgestellten Anomalien untersuchten wir in einem nächsten Schritt im Detail. Die Feststellungen für den Landkreis Bergstraße haben wir in der nachfolgenden Ansicht zusammenfassend dargestellt:

Anomalien des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020		
Anomalie und mögliche Erklärung	Häufigkeit	Jahr
Wertstellungsdatum liegt ungewöhnlich weit in der Zukunft (2106)	2	2016
Ähnliche Buchungen in unterschiedlichen Zeiträumen	3	2016
Datum der Buchung irregulär	4	2017
Wertstellungsdatum liegt ungewöhnlich weit in der Zukunft (2047)	8	2017
Wertstellungsdatum passt nicht zur Rechnung und ist ungewöhnlich weit in der Vergangenheit (2000)	2	2018
Buchungstext ungewöhnlich	4	2018
Extrem geringe Rechnungsbeträge (Auslagen, teilweise nur 1 Cent)	48	2018
Buchungstext ungewöhnlich	22	2019

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2021

Ansicht 52: Anomalien des Landkreises Bergstraße für die Jahre 2016 bis 2020

Beim Landkreis Bergstraße stellten wir in jedem Jahr Anomalien fest. Dabei handelte es sich vor allem um Wertstellungsdaten, die ungewöhnlich weit in der Zukunft bzw. Vergangenheit lagen.

Bei den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Gießen, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis stellen wir vereinzelt unplausible Daten fest. So wurde beispielweise anstatt des Jahres „2016“ das Jahr „2106“ angegeben. Solche Flüchtigkeiten führen dazu, dass Buchungen nicht korrekt bilanziert werden, woraus Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung entstehen. Die Unregelmäßigkeiten sind vor allem technisch bedingt. Die Möglichkeit die Wertstellung so weit in die

Zukunft oder Vergangenheit einstellen zu können, gibt Hinweise, dass keine ausreichenden Maßnahmen zur Plausibilitätsprüfung in den Haushaltssystemen implementiert wurden. Wir empfehlen den Landkreisen, technische und/oder organisatorische Maßnahmen zu treffen, die eine Veränderung des Buchungsdatums nicht zulässt, das Datum der Wertstellung zeitlich begrenzt und den Buchungstext verpflichtend fordert.

6. Analyse kommunaler Aufgaben

6.1 Personalausstattung Allgemeine Verwaltung

Die Überörtliche Prüfung definiert die Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung als diejenigen, die mittelbar dem eigentlichen Zweck der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Darunter fallen insbesondere Tätigkeiten, die dem geordneten Verwaltungsablauf durch Betreuung der Gesamtverwaltung dienen, wie beispielsweise die Personalorganisation oder das Rechnungswesen.

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ war von Interesse, mit wie viel Personal die Landkreise die Aufgaben, die wir unter der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst haben, bewältigten. Grundsätzlich steht den Landkreisen die Ausgestaltung der Produkte frei. Für Zwecke des Vergleichs wurden standardisierte Produkte für die Allgemeine Verwaltung gebildet:

- Organe⁹⁴, Stabsstellen
- Personalverwaltung
- Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung
- Finanzen und Rechnungswesen
- Immobilienmanagement
- Revision

⁹⁴ ohne hauptamtliche Wahlbeamte (Landrat und gegebenenfalls weitere Wahlbeamte)

Ansicht 53 konkretisiert anhand der Kostenstellenbezeichnungen des Landkreises Bergstraße die Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2019, da das Jahr 2020 aufgrund der Coronapandemie eine Ausnahme darstellt.

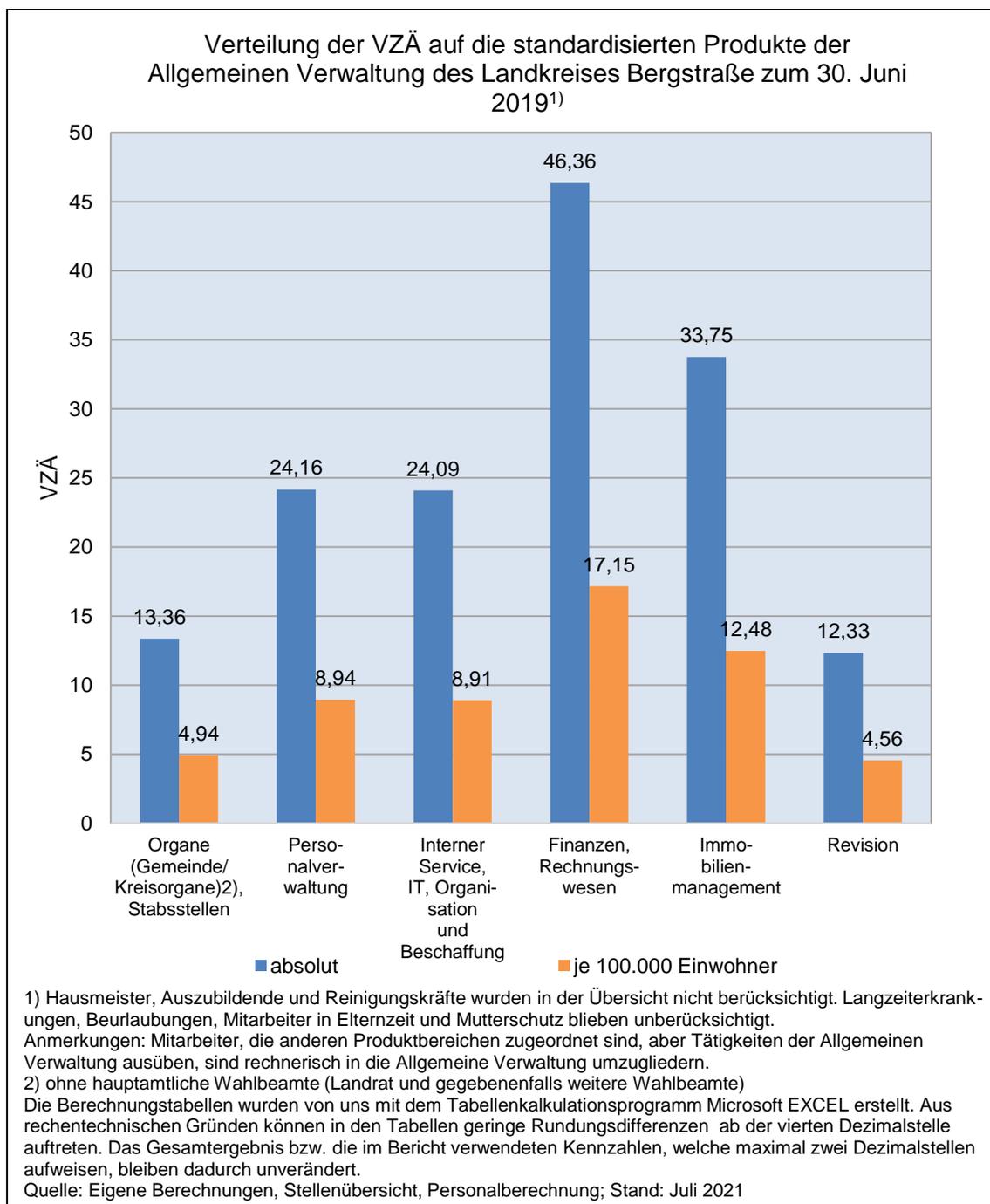
Zuordnung der Aufgabenbereiche des Landkreises Bergstraße zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2019		
Organe/Stabsstellen	Personalverwaltung	Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung
<ul style="list-style-type: none"> • Kreisorgane und Verwaltungssteuerung • Organisation und Dokumentation der Willensbildung in KT u KA • Kommunalaufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalmanagement und -entwicklung • Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern 	<ul style="list-style-type: none"> • IT-Management • Zentrale Dienste und Fuhrpark
Finanzen und Rechnungswesen	Immobilienmanagement	Revision
<ul style="list-style-type: none"> • Zentrales Controlling • Haushaltsplanung und Finanzmanagement • Forderungsmanagement • Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Vollstreckung 	<ul style="list-style-type: none"> • Schulen und Gebäudewirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Revision • Interne Revision
Quelle: Eigene Erhebungen, Stellenübersicht; Stand: Juli 2021		

Ansicht 53: Zuordnung der Aufgabenbereiche des Landkreises Bergstraße zu den standardisierten Produkten zum Stichtag 30. Juni 2019

Die besetzten Stellen der Allgemeinen Verwaltung wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt. Um eine Verzerrung der Analyse zu vermeiden, wurden Reinigungskräfte, Hausmeister, Auszubildende, Anwärter, Mitarbeiter in Elternzeit oder Mutterschutz sowie langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge mehr erhalten⁹⁵, aus der Betrachtung ausgeklammert. Mitarbeiter in Altersteilzeit wurden aus Vereinfachungsgründen mit 50 Prozent der vertraglichen Regelwochenarbeitszeit – unabhängig von Arbeits- oder Freistellungsphase – einbezogen. Sofern für Zwecke des Vergleichs notwendig, wurden dezentral organisierte Vollzeitäquivalente, denen Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zuzuordnen waren, den definierten Aufgabenbereichen hinzugerechnet.

⁹⁵ Für langzeiterkrankte Angestellte des Landkreises wurde der Stellenanteil vollumfänglich herausgerechnet.

Nach Aufteilung der Stellenanteile auf die definierten Standardprodukte ergab sich zum Stichtag 30. Juni 2019 im Landkreis Bergstraße folgendes Bild:



Ansicht 54: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung des Landkreises Bergstraße zum 30. Juni 2019

Die Allgemeine Verwaltung des Landkreises Bergstraße umfasste zum Stichtag 30. Juni 2019 insgesamt 154,04 VZÄ. Dem Standardprodukt Finanzen und Rechnungswesen waren mit 46,36 die meisten VZÄ zugeordnet. Die wenigsten VZÄ mit 12,33 waren im Standardprodukt Revision vorhanden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Struktur und Größe der Landkreise, wurden zur besseren Vergleichbarkeit Relationen mit Bevölkerungszahlen gebildet und analysiert. Je 100.000 Einwohner wies der Landkreis Bergstraße insgesamt 56,98 VZÄ in der Allgemeinen Verwaltung aus. Das Standardprodukt Finanzen und Rechnungswesen hatte mit 17,15 VZÄ je 100.000 Einwohner den Höchstwert und in der Revision lagen mit 4,56 VZÄ je 100.000 Einwohner die wenigsten VZÄ vor.

Im Vergleich der Landkreise sah die Verteilung der VZÄ auf die Standardprodukte der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2019 wie folgt aus:

Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2019 ¹⁾									
Standardisiertes Produkt		Organe (Gemeinde/ Kreisorgane ²⁾ , Stabsstellen	Personal- verwaltung	Interner Service, IT, Organisation & Beschaffung	Finanzen & Rechnungs- wesen	Immobilien- management	Revision	Summe	EW je VZÄ
Personal der Landkreise in VZÄ									
Berg- straße	absolut	13,36	24,16	24,09	46,36	33,75	12,33	154,05	1.754,88
	je 100.000 EW	4,94	8,94	8,91	17,15	12,48	4,56	56,98	/
Fulda	absolut	11,47	28,10	26,61	28,45	44,45	14,50	153,58	1.452,96
	je 100.000 EW	5,14	12,59	11,92	12,75	19,92	6,50	68,83	/
Gießen	absolut	7,39	19,45	43,98	29,31	28,29	13,68	142,10	1.904,91
	je 100.000 EW	2,73	7,19	16,25	10,83	10,45	5,05	52,50	/
Oden- wald	absolut	11,35	8,43	14,83	12,58	16,90	10,77	74,86	1.291,84
	je 100.000 EW	11,74	8,72	15,34	13,01	17,47	11,14	77,42	/
Schwalm- Eder	absolut	5,20	9,60	14,78	18,55	48,47	18,09	114,69	1.566,61
	je 100.000 EW	2,89	5,35	8,23	10,32	26,98	10,07	63,84	/
Vogels- berg	absolut	10,38	10,10	26,52	16,88	16,50	11,68	92,60	1.147,59
	je 100.000 EW	9,83	9,56	25,10	15,98	15,62	11,05	87,14	/
Waldeck- Franken- berg	absolut	3,00	13,92	28,33	18,22	28,60	11,62	103,69	1.508,40
	je 100.000 EW	1,92	8,90	18,11	11,65	18,29	7,43	66,30	/
Median	absolut	10,38	13,92	26,52	18,55	28,60	12,33	114,69	1.508,40
	je 100.000 EW	4,94	8,94	15,34	12,75	17,47	7,43	66,30	/
Minimum	absolut	3,00	8,43	14,78	12,58	16,50	10,77	74,86	1.147,59
	je 100.000 EW	1,92	5,35	8,23	10,32	10,45	4,56	52,50	/

Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2019 ¹⁾									
Standardisiertes Produkt		Organe (Gemeinde/ Kreisorgane) ²⁾ , Stabsstellen	Personal- verwaltung	Interner Service, IT, Organisation & Beschaffung	Finanzen & Rechnungs- wesen	Immobilien- management	Revision	Summe	EW je VZÄ
Personal der Landkreise in VZÄ									
Maximum	absolut	13,36	28,10	43,98	46,36	48,47	18,09	154,05	1.904,91
	je 100.000 EW	11,74	12,59	25,10	17,15	26,98	11,14	87,14	/
Unteres Quartil	absolut	5,20	9,60	14,83	16,88	16,90	11,62	92,06	1.291,84
	je 100.000 EW	2,89	7,19	8,91	10,83	12,48	5,05	56,98	/

1) Hausmeister, Auszubildende und Reinigungskräfte wurden in der Übersicht nicht berücksichtigt. Langzeiterkrankungen, Beurlaubungen, Mitarbeiter in Elternzeit und Mutterschutz blieben unberücksichtigt.
2) Ohne hauptamtliche Wahlbeamte (Landrat und gegebenenfalls weitere Wahlbeamte)
Anmerkungen: Mitarbeiter, die anderen Produktbereichen zugeordnet sind, aber Tätigkeiten der Allgemeinen Verwaltung ausüben, sind rechnerisch in die Allgemeine Verwaltung umzugliedern.
Die Berechnungstabellen wurden von uns mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft EXCEL erstellt. Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen geringe Rundungsdifferenzen ab der vierten Dezimalstelle auftreten. Das Gesamtergebnis bzw. die im Bericht verwendeten Kennzahlen, welche maximal zwei Dezimalstellen aufweisen, bleiben dadurch unverändert.
Quelle: Eigene Berechnungen, Stellenübersicht; Stand: Juli 2021

Ansicht 55: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung zum 30. Juni 2019

Der Landkreis Bergstraße hatte mit 154,05 VZÄ die meisten Vollzeitäquivalente in der Allgemeinen Verwaltung. Die dem Finanz- und Rechnungswesen zugeordneten VZÄ in Höhe von 46,36 beinhalteten 18 Stellen für das kreiseigene Forderungsmanagement, die ab dem 1. Juli 2020 an den Eigenbetrieb Neue Wege übergeleitet wurden. Den Median bildete der Schwalm-Eder-Kreis mit 114,69 VZÄ und die kleinste Allgemeine Verwaltung hatte der Odenwaldkreis mit 74,86 VZÄ. Relationen mit Bevölkerungszahlen können die absoluten Werte relativieren. Bei der Betrachtung je 100.000 Einwohner hatte Vogelsbergkreis mit 87,14 VZÄ den höchsten Wert. Den niedrigsten hatte der Landkreis Gießen mit 52,50 und den Median bildete der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 66,30 VZÄ. Die standardisierten Produkte Immobilienmanagement, Finanzen und Rechnungswesen sowie Interner Service beinhalteten absolut wie auch je 100.000 Einwohner die höchsten VZÄ Werte in den Vergleichslandkreisen.

Der Vogelsbergkreis wies mit 1.148 Einwohnern je VZÄ den niedrigsten Wert des Vergleichs aus. Somit war festzustellen, dass der Vogelsbergkreis im Verhältnis zu den Einwohnern im Quervergleich das meiste Personal einsetzte. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg wies 1.508 Einwohner je VZÄ aus und bildete damit den Median. Der Landkreis Gießen hatte mit 1.905 Einwohnern je VZÄ die höchste Kennzahl des Vergleichs. Damit erfüllte der Landkreis die Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung im Verhältnis zu den Einwohnern mit weniger Personal als die meisten Vergleichslandkreise.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Dem Finanz- und Rechnungswesen im Kreis Bergstraße wurden zum Stichtag 30.06.2019 46,36 Vollzeit-Äquivalente zugeordnet. Um diese Zahl richtig einordnen zu können, muss darauf hingewiesen werden, dass davon 18 Stellen für das kreiseigene Forderungsmanagement zur Verfügung standen. Aufgrund einer Organisationsände-

„... rung wurde ab dem 01.07.2020 das Personal des Forderungsmanagements an den Eigenbetrieb Neue Wege übergeleitet.“

Nachfolgend stellen wir den Kennzahlenvergleich je 100.000 Einwohner dar. Zudem ermittelten wir auf Basis des unteren Quartils von 56,98 VZÄ je 100.000 Einwohner ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial bezogen auf die anteiligen Personal- und Versorgungsaufwendungen. Zur Berechnung wurden standardisierte Personalkosten unterstellt: Entgeltgruppe 9a Stufe 3 des TVöD vom 13. September 2005 (zuletzt geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 18 vom 25. Oktober 2020), einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro).

Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung für das Jahr 2019				
	VZÄ je 100.000 Einwohner	Anteilige Personal- und Versorgungsaufwendungen	Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial ¹⁾
	VZÄ	Mio. €	€ je EW	Mio. €
Bergstraße	56,98	13,1	48,38	-
Fulda	68,83	14,2	63,48	1,45
Gießen	52,50	9,8	36,02	-
Odenwald	77,42	4,9	50,46	1,10
Schwalm-Eder	63,84	8,2	45,61	0,68
Vogelsberg	87,14	8,4	79,51	1,78
Waldeck-Frankenberg	66,30	7,3	46,62	0,80
Median	66,30	8,4	48,38	
Unteres Quartil	56,98			

1) Bei der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials werden standardisierte Personalkosten unterstellt: Entgeltgruppe 9a Stufe 3 des TVöD vom 13. September 2005 (zuletzt geändert durch den Änderungstarifvertrag Nr. 18 vom 25. Oktober 2020), einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro (55.000 Euro). Das untere Quartil lag bei 56,98 VZÄ je 100.000 Einwohner.
Quelle: Eigene Berechnungen; Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: Juli 2021

Ansicht 56: Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung für das Jahr 2019

Bei den VZÄ je 100.000 Einwohner hatte der Vogelsbergkreis die höchsten (87,14) und der Landkreis Gießen die niedrigsten (52,50) Werte. Den Median bildete der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 66,30 VZÄ je 100.000 Einwohner. Die anteiligen Personal- und Versorgungsaufwendungen für die Allgemeine Verwaltung waren im Landkreis Fulda mit 14,2 Millionen Euro am höchsten und im Odenwaldkreis mit 4,9 Millionen Euro am niedrigsten. Den Median bildete der Vogelsbergkreis mit 8,4 Millionen Euro. Bei der Betrachtung der Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner wurde der Median vom Landkreis Bergstraße mit 48,38 Euro gebildet. Den höchsten Wert mit 79,51 Euro wies der Vogelsbergkreis auf und den niedrigsten mit 36,02 Euro der Landkreis Gießen. Für den Landkreis Bergstraße wurde kein Ergebnisverbesserungspotenzial errechnet, da er sich bei den VZÄ je 100.000 Einwohner im unteren Quartil des Vergleichs befand.

Ansicht 57 zeigt den Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung je standardisiertem Produkt für das Jahr 2019.

Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung je standardisiertem Produkt für das Jahr 2019						
in VZÄ						
	Kreisorgane/ Stabsstellen (je Mitarbeiter)	Personalver- waltung (je Mit- arbeiter)	Interner Ser- vice, IT, Orga- nisation & Be- schaffung (je Mitarbeiter)	Finanzen und Rechnungsw- esen (je Haus- haltsvolumen in Mio. Euro)	Immobilienma- nagement (je Mitarbeiter)	Revision (je Haushalts- volumen in Mio. Euro)
Berg- straße	0,01	0,02	0,02	0,10	0,07	0,01
Fulda	0,01	0,03	0,02	0,08	0,04	0,04
Gießen	0,01	0,02	0,04	0,08	0,02	0,04
Oden- wald	0,02	0,01	0,03	0,08	0,03	0,07
Schwalm -Eder	0,00	0,01	0,01	0,08	0,04	0,08
Vogels- berg	0,01	0,01	0,03	0,09	0,02	0,06
Waldeck- Franken- berg	0,00	0,01	0,03	0,08	0,03	0,05
Median	0,01	0,01	0,03	0,08	0,03	0,05

Quelle: Eigene Berechnungen; Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: Juli 2021

Ansicht 57: Kennzahlenvergleich der Landkreise in der Allgemeinen Verwaltung je standardisiertem Produkt für das Jahr 2019

Die standardisierten Produkte der Allgemeinen Verwaltung wurden mit zusätzlichen Bezugsgrößen berechnet. Die VZÄ der Kreisorgane/Stabsstellen wurden zur Vergleichbarkeit je Mitarbeiter berechnet. Der Median lag bei 0,01 VZÄ je Mitarbeiter und wurde von den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Gießen und dem Vogelsbergkreis gebildet. Der Odenwaldkreis verzeichnete bei den Kreisorganen 0,02 VZÄ je Mitarbeiter und der Schwalm-Eder-Kreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg auf zwei Nachkommastellen gerundet null VZÄ je Mitarbeiter. Für das standardisierte Produkt Personalverwaltung lag der Median bei 0,01 VZÄ je Mitarbeiter. Den Höchstwert hatte der Landkreis Fulda mit 0,03 und der niedrigste Wert lag beim Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis, dem Landkreis Waldeck-Frankenberg und dem Schwalm-Eder-Kreis mit 0,01 vor. Beim Internen Service, IT, Organisation und Beschaffung wies der Landkreis Gießen mit 0,04 VZÄ je Mitarbeiter den Höchstwert aus und der Schwalm-Eder-Kreis hatte den niedrigsten Wert mit 0,01. Das Produkt Finanzen und Rechnungswesen wurde je Haushaltsvolumen in Millionen Euro berechnet und der Median, der zugleich auch der niedrigste Wert war, lag bei 0,08. Den höchsten Wert hatte der Landkreis Bergstraße mit 0,10 VZÄ je Haushaltsvolumen. Beim Immobilienmanagement lag der Median bei 0,03 VZÄ je Mitarbeiter, der Höchstwert bei 0,07 im Landkreis Bergstraße und den niedrigsten Wert hatte der Landkreis Gießen mit 0,02. Die VZÄ im Produkt Revision wurden ebenfalls je Haushaltsvolumen in Millionen Euro berechnet. Der Median lag bei 0,05. Den niedrigsten Wert hatte der Landkreis Bergstraße mit 0,01 und den höchsten Wert verzeichnete der Schwalm-Eder-Kreis mit 0,08.

Personalausstattung der Kreisverwaltung nach Produktbereichen

Ansicht 58 stellt die VZÄ Verteilung in den 16 Produktbereichen dar. In den Berechnungen wurden die Mitarbeiter der Kreisverwaltung sowie der Eigenbetriebe, die für die Bewirtschaftung der Kreisimmobilien zuständig sind, miteinbezogen. Entsprechende Eigenbetriebe lagen bei folgenden Landkreisen vor: Landkreis Bergstraße (EB Schule und Gebäudewirtschaft - L-SG), Odenwaldkreis (EB Bau- und Immobilienmanagement - BIMMO), Landkreis Gießen (EB Servicebe-

trieb), Schwalm-Eder-Kreis (EB Jugend- und Freizeiteinrichtungen). Für den Landkreis Bergstraße wurde dementsprechend die Kreisverwaltung und die L-SG betrachtet. Die Angaben sind zudem abzüglich Mitarbeiter in Mutterschutz oder Elternzeit, Auszubildenden und Anwärter, erkrankte Mitarbeiter ohne Lohnfortzahlung, Hausmeister, Reinigungskräfte, Schulsekretäre, Gärtner sowie Mitarbeiter, die aus sonstigen Gründen freigestellt sind.

VZÄ Verteilung je Produktbereich in den Verwaltungen der Vergleichslandkreise zum 30. Juni 2019							
in VZÄ							
Produktbereiche	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg
01 Innere Verwaltung	139,26	175,06	271,57	86,30	103,95	96,76	140,17
02 Sicherheit und Ordnung	137,66	110,68	120,02	59,22	109,32	79,24	84,72
03 Schulträgeraufgaben	36,87	39,78	33,20	4,95	39,29	59,32	23,57
04 Kultur und Wissenschaft	9,19	13,71	11,35	11,30	10,20	15,60	1,20
05 Soziale Leistungen ¹⁾	102,01	283,58	169,80 ²⁾	100,26	114,00	138,51	161,47 ²⁾
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	106,58	94,27	89,79	48,00	73,32	64,93	58,70
07 Gesundheitsdienste	49,87	70,00	31,45	27,34	30,90	20,70	44,93
08 Sportförderung	0,66	0,00	0,00	0,00	1,77	0,85	3,50
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	12,41	9,25	4,50	6,25	7,71	3,22	9,46
10 Bauen und Wohnen	31,23	23,60	21,84	19,55	23,95	10,84	18,34
11 Ver- und Entsorgung	0,00	19,25	21,18	0,00	1,00	2,00	1,00
12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	3,41	1,30	0,00	1,00	4,52	1,00	1,60
13 Natur- und Landschaftspflege	20,71	47,22	16,37	18,89	30,72	35,96	13,00
14 Umweltschutz	11,24	0,00	0,00	0,00	0,96	9,19	2,00
15 Wirtschaft und Tourismus	0,00	3,50	5,40	0,00	7,57	4,58	27,00
16 Allgemeine Finanzwirtschaft	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00
Summe	661,10	891,20	796,47	383,06	559,43	542,70	590,66
Median	590,66						
1) Die Landkreise Fulda, Odenwald, Bergstraße und der Vogelsbergkreis sind Optionskommunen und verwalten ihre Jobcenter selbst. Die Landkreise Gießen, Schwalm-Eder und Waldeck-Frankenberg betreiben die Jobcenter zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit.							
2) Bei den Landkreisen Gießen und Waldeck-Frankenberg sind die Mitarbeiter des Jobcenters enthalten. Quelle: Eigene Berechnungen, Stellenpläne; Stand: Juli 2021							

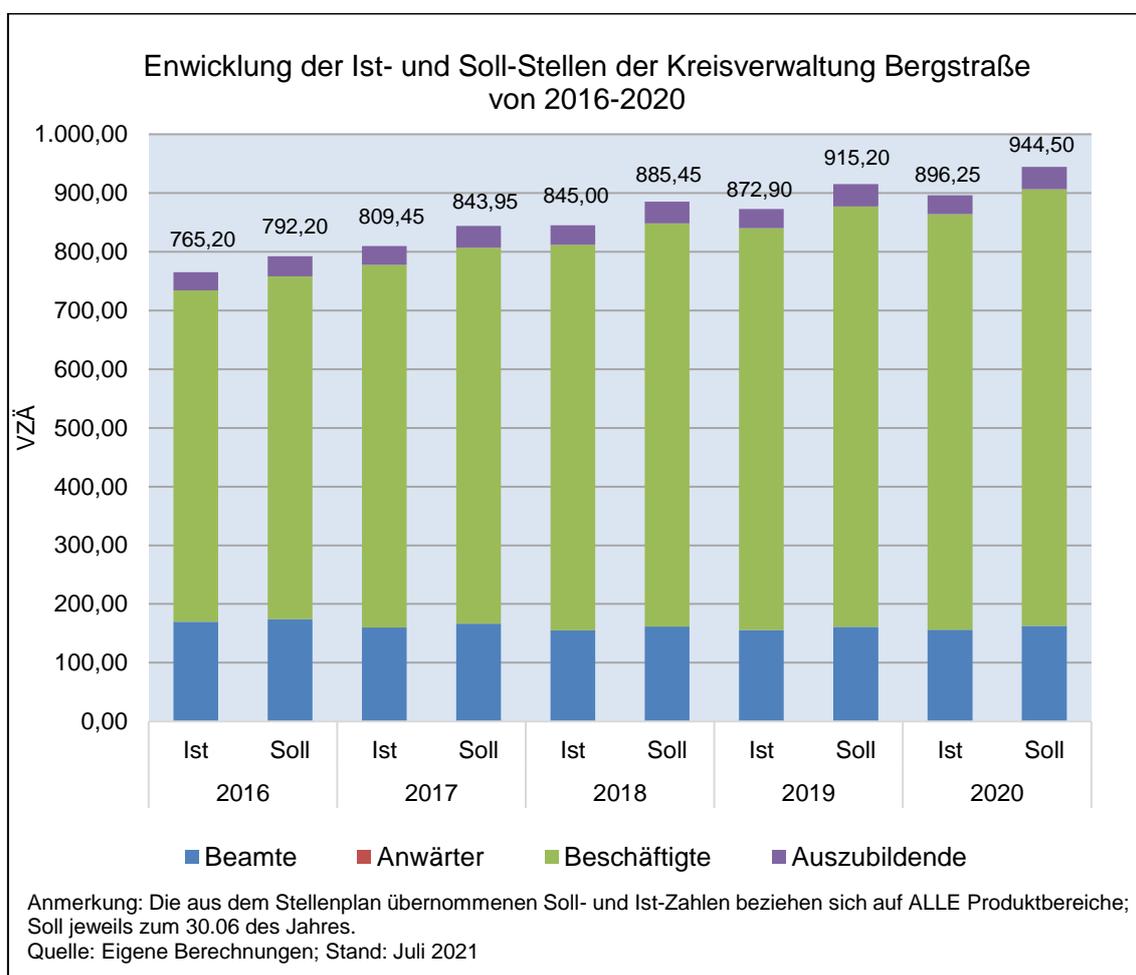
Ansicht 58: VZÄ Verteilung je Produktbereich in den Verwaltungen der Vergleichslandkreise zum 30. Juni 2019

Die Größe der Verwaltung des Landkreises Bergstraße lag mit insgesamt 661,10 VZÄ über dem Median. Die größte Verwaltung hatte der Landkreis Fulda mit 891,20 VZÄ. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg lag mit 590,66 VZÄ in der Mitte des Vergleichs. Die kleinste Verwaltung hatte

der Odenwaldkreis mit 383,06 VZÄ. Die Größe der Verwaltung des Landkreises Bergstraße ist unter anderem aufgrund des im Vergleich hohen VZÄ Werts von 137,66 im Produktbereich 02 Sicherheit und Ordnung und den im Vergleich hohen VZÄ Werts von 106,58 im Produktbereich 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu erklären. Der Odenwaldkreis hatte im Vergleich 59,22 VZÄ im Produktbereich 02 und 48 VZÄ im Produktbereich 06. Des Weiteren blieben in dieser Betrachtung Struktur und Größe der Landkreise unbeachtet, was die Notwendigkeit einer kleineren oder größeren Verwaltung begründet. Die Produktbereiche 01, 02, 05, und 06 zählten in allen Landkreisen des Vergleichs zu den Bereichen mit den höchsten VZÄ Werten. In den Produktbereichen 08, 11, 12, 14, 15 und 16 sind die VZÄ Werte niedrig oder Null.

Entwicklung der Ist- und Soll-Stellen von 2016 bis 2020 im Landkreis Bergstraße

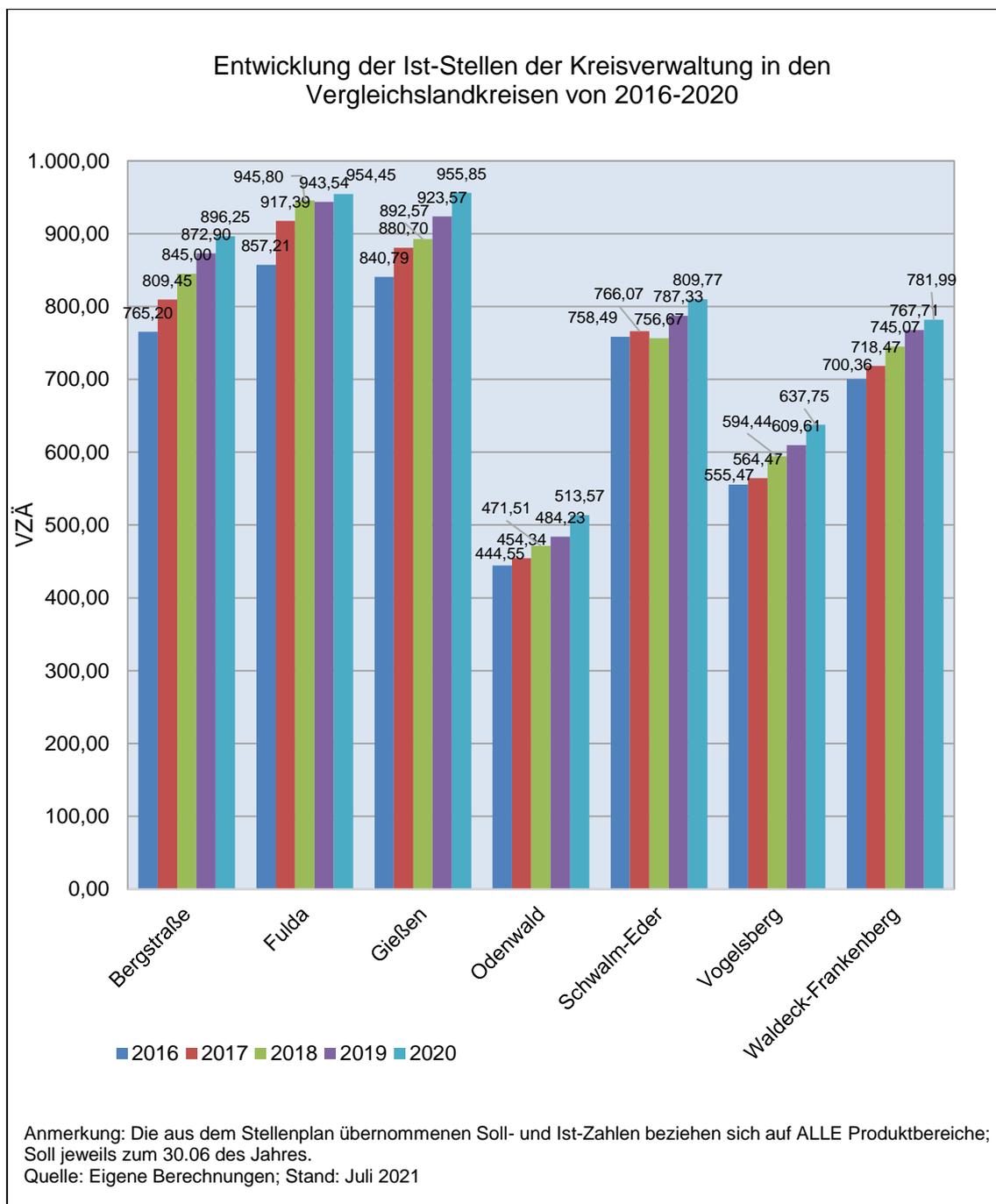
Ansicht 59 stellt die Entwicklung der Ist- und Soll-Stellen der Kreisverwaltung des Landkreises Bergstraße (inklusive des Eigenbetriebs L-SG, Anwärtern und Auszubildenden) für die Jahre 2016 bis 2020 dar.



Ansicht 59: Entwicklung der Ist- und Soll-Stellen der Kreisverwaltung Bergstraße von 2016-2020

Der Landkreis Bergstraße beschäftigte zum 30. Juni 2016 765 VZÄ in der Kreisverwaltung und hatte mit insgesamt 792 VZÄ geplant. Im Jahr 2020 hatte der Landkreis Bergstraße mit 945 VZÄ geplant und beschäftigte am 30. Juni 2020 896 VZÄ. Bei den VZÄ der Ist-Stellen war eine Steigerung von 17 Prozent von 2016 auf das Jahr 2020 zu verzeichnen, während bei den Planstellen eine Steigerung von 19 Prozent zu verzeichnen war. Die größte Steigerung stammte aus den Bereichen Jugendamt, Soziales und Gesundheitsamt und ist auf einen Aufgabewachstum über die Jahre zurückzuführen. Die Differenz zwischen den Ist- und den Soll-Stellen war im Jahr 2016 mit 27 VZÄ am niedrigsten und im Jahr 2020 mit 48,25 VZÄ am höchsten.

Im Vergleich der Landkreise zeigte sich bei der Entwicklung der Ist-Stellen (jeweils zum 30. Juni des jeweiligen Jahres) von 2016 bis 2020 folgendes Bild:



Ansicht 60: Entwicklung der Ist-Stellen der Kreisverwaltung in den Vergleichslandkreisen von 2016-2020

Die Ansicht 60 zeigt, dass sich die Zahl der Ist-Stellen (jeweils zum 30. Juni des jeweiligen Jahres) über den Prüfungszeitraum in allen Vergleichslandkreisen erhöhte. Die größten Steigerungen waren in allen Vergleichslandkreisen im Bereich Soziale Leistungen und Jugendarbeit zu verzeichnen, was vermutlich auf einen Aufgabenzuwachs zurück zu führen ist. Eine Analyse der beiden Bereiche folgt in den Kapiteln 6.3 Soziale Leistungen und 6.4 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Aufwendungen der Kreisverwaltung einschließlich Auslagerungen im Immobilienbereich

In der folgenden Analyse ermittelten wir für die Kreisverwaltung inklusive entsprechender Eigenbetriebe zur Bewirtschaftung der Immobilien – mit Bezugnahme auf die Zahl der Einwohner

sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen – Kennzahlen, um einen Vergleich zwischen den Landkreisen herstellen zu können.

Im Vergleichsring ergaben sich für die Kreisverwaltung folgende Kennzahlen:

Kennzahlenvergleich für die Kreisverwaltung 2019				
	VZÄ je 100.000 Einwohner ¹⁾	Personal- und Versorgungsaufwendungen (in Tausend Euro) ²⁾	Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ (in Euro)	Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner (in Euro)
Bergstraße ³⁾	310,68	65.922	78.487	243,85
Fulda ⁴⁾	400,43	65.245	73.018	292,39
Gießen	323,09	60.013	68.620	221,70
Odenwald	482,13	34.028	72.985	351,88
Schwalm-Eder	426,51	52.800	68.900	293,87
Vogelsbergkreis ⁵⁾	558,43	43.139	73.041	407,88
Waldeck-Frankenberg	472,94	50.085	67.709	320,22
Minimum	310,68	34.028	67.709	221,70
Maximum	558,43	65.922	78.487	407,88
Median	426,51	52.800	72.985	293,87

- 1) Für die Einwohner und die VZÄ wurde der Stichtag 30. Juni 2019 verwendet.
2) Ausgangswert für die Berechnung waren die Personal- und Versorgungsaufwendungen gemäß des Jahresabschlusses oder des Haushaltsplans 2019.
3) Im Landkreis Bergstraße wurden im Jahr 2019 erhöhte Pensionsrückstellungen gebildet.
4) Beim Landkreis Fulda sind freiwillige Rückstellungen enthalten.
5) Der Vogelsbergkreis ist der einzige Landkreis im Vergleichsring, der für sämtliche kreisangehörigen Kommunen vollstreckt (Produkt 111500).
Quelle: Eigene Berechnungen, Stellenübersicht, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: Juli 2021

Ansicht 61: Kennzahlenvergleich für die Kreisverwaltung 2019

Der Landkreis Bergstraße beschäftigte zum 30. Juni 2019 in der Kreisverwaltung, auf 100.000 Einwohner gerechnet, 310,68 VZÄ. Die der Kreisverwaltung zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich im Landkreis Bergstraße im Haushaltsjahr 2019 auf 65,9 Millionen Euro. Je Einwohner betragen sie 243,85 Euro und je VZÄ 78.487 Euro. Der Landkreis Bergstraße bildete im Jahr 2019 erhöhte Pensionsrückstellungen.⁹⁶

Die niedrigsten Personal- und Versorgungsaufwendungen wies der Odenwaldkreis mit 34 Millionen Euro aus. Die niedrigsten Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner mit 221,70 Euro wies der Landkreis Gießen aus. Der Vogelsbergkreis bildete sowohl bei der Gesamtzahl der VZÄ je 100.000 Einwohner mit 558,43 VZÄ je 100.000 Einwohner als auch bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner mit 407,88 Euro den Höchstwert des Vergleichs. Dagegen waren die Personal- und Versorgungsaufwendungen im Verhältnis zu den VZÄ der Gesamtverwaltung im Landkreis Bergstraße mit 78.487 Euro am höchsten.

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

⁹⁶ Die Rückstellungsdotierung basiert auf dem durch die Deutsche Bundesbank bekanntgegebenen Abzinsungssatz.

nerhalb der Verwaltungen sowie mögliche Verbesserungspotenziale oder potenzielle Handlungsfelder sichtbar.

6.2 Schulträgeraufgaben

Nach § 138 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz (HSchG)⁹⁷ sind die Landkreise – soweit nichts anderes bestimmt ist – neben den kreisfreien Städten Träger der Schulen. Den Schulträgern obliegt es, ein, den gesetzlichen Anforderungen angemessenes Schulangebot bereitzustellen und die geeigneten Rahmenbedingungen für den inneren Schulbetrieb zu schaffen.

Zur äußeren Schulverwaltung und damit den Aufgaben der Schulträger gehören Schulbau und Schulunterhaltungsmaßnahmen sowie die Ausstattung der Schulen mit Sachmitteln. Dies umfasst unter anderem die Errichtung, Ausstattung, Verwaltung und Unterhaltung der Schulgebäude und -anlagen sowie der Sport- und Spielanlagen, ihre Ausstattung mit Lehrmitteln und Büchereien, die Aufbewahrung der Lernmittel sowie die Errichtung und Fortführung der Medienzentren. Zur äußeren Schulverwaltung gehören weiterhin sämtliche in § 156 HSchG⁹⁸ aufgeführten Personalkosten, anteilige Pensionsrückstellungen und auch Kosten für Leitungspersonal.

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ haben wir folgende Erhebungen und Analysen für die Beurteilung der Erfüllung der Schulträgeraufgaben durchgeführt:

- Darstellung der Schülerzahlen und Nettoraumflächen
- Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe
- Analyse der Bewirtschaftungskosten
- Analyse der Schülerbeförderungskosten

⁹⁷ § 138 HSchG – Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

⁹⁸ § 156 HSchG – Personalkosten der äußeren Schulverwaltung

Die Schulträger tragen ferner

1. die Personalkosten der Beamtinnen und Beamten und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht Lehrerinnen oder Lehrer, sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind (Verwaltungspersonal, Schulassistentinnen und -assistenten, Schulhausmeisterinnen und -hausmeister, Reinigungspersonal usw.), und ihrer Hinterbliebenen,
2. die Reisekosten der Lehrerinnen und Lehrer sowie der sozialpädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Reisen im Auftrage oder mit Zustimmung des Schulträgers,
3. die Aufwendungen für die Durchführung der gesundheitlichen Betreuung und Überwachung der Schülerinnen und Schüler und der gesundheitlichen Überwachung der in Nr. 1 genannten Bediensteten,
4. die Beiträge für die Schülerversicherung nach § 150.

Darstellung der Schülerzahlen und Nettoraumflächen

Der Landkreis Bergstraße war zum Erhebungszeitpunkt Träger von 72 Schulen mit insgesamt 28.155 Schülern im Schuljahr 2019/2020. Die Nettoraumfläche aller Schulen (ohne Sporthallen und Kantinen) betrug 331.713 m². Die vereinnahmten Gastschulbeiträge für die 474 einpendelnden Gastschüler beliefen sich auf rund 0,3 Millionen Euro. Die Aufteilung der Nettoraumflächen sowie der Zahl der Schüler und Gastschüler nach einzelnen Schulformen werden in Ansicht 62 dargestellt.

Landkreis Bergstraße: Schülerzahlen 2019/2020 nach Schulform				
	Nettoraumflächen der Schulen (ohne Sporthallen und Kantinen) in m ²	Schüler	davon Gastschüler	vereinnahmte Gastschulbeiträge
		Schuljahr 2019/2020	Schuljahr 2019/2020	Schuljahr 2019/2020
Grundschulen	93.523	8.454	35	20.230 €
Kombinierte Schulen ¹⁾	74.957	5.148	204	117.912 €
Gymnasien	65.536	5.607	96	55.488 €
Gesamtschulen	40.913	4.097	0	0 €
Förderschulen	15.561	461	1	1.261 €
Berufliche Schulen	41.222	4.388	138	83.124 €
Summe	331.713	28.155	474	278.015 €

Die Schülerzahlen enthalten keine Schüler in Vorlaufkursen.

1) Unter Kombinierte Schulformen fallen kombinierte Grund- und Hauptschulen sowie kombinierte Haupt- und Realschulen

Nettoraumfläche = Nutzungsfläche, Verkehrsfläche und Technikfläche

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 62: Landkreis Bergstraße: Schülerzahlen 2019/2020 nach Schulform

Kommunale Schulträger sind grundsätzlich zum finanziellen Ausgleich verpflichtet, wenn Schüler aus ihrem Gebiet Schulen eines anderen Schulträgers in Hessen besuchen. Schulträger können, mit Ausnahme des Landes Hessen und des Landeswohlfahrtsverbands Hessen, für auswärtige Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen, in deren Gebiet die Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (vgl. § 163 HSchG⁹⁹). Die Gastschulbeiträge werden gemäß § 165 HSchG¹⁰⁰ durch das Kultusministerium jährlich festgelegt.

⁹⁹ § 163 HSchG – Gastschulbeiträge

Die Schulträger, mit Ausnahme des Landes Hessen und des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, können für auswärtige Schülerinnen und Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen, in deren Gebiet die Schülerinnen und Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

¹⁰⁰ § 165 HSchG – Festsetzung der Gastschulbeiträge

Das Kultusministerium setzt die Höhe der Gastschulbeiträge in Fortschreibung der durch Verordnung vom 4. April 1995 (ABl. S. 262) festgesetzten Beträge unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Aufwendungen der Schulträger nach Maßgabe der Gemeindefinanzstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes jährlich für die Gruppen der allgemeinbildenden Schulen, der beruflichen Schulen in Teilzeit- und Vollzeitform und der Förderschulen jeweils für ein Haushaltsjahr fest.

Die Zahl der auspendelnden Schüler des Landkreises Bergstraße nach Schulform sowie die entsprechend gezahlten Gastschulbeiträge zeigt Ansicht 63. Die auspendelnden Schüler besuchten dabei hauptsächlich Gymnasien außerhalb des Kreises. Die Summe der gezahlten Gastschulbeiträge belief sich auf rund 0,8 Millionen Euro.

Landkreis Bergstraße: Auspendelnde Schüler 2019/2020			
	Gastschüler	gezahlte Gastschulbeiträge	Gastschulbeiträge je Schüler
	Schuljahr 2019/2020	Schuljahr 2019/2020	Schuljahr 2019/2020
Grundschulen	-	-	-
Kombinierte Schulen	96	44.177 €	460 €
Gymnasien	1.603	694.901 €	434 €
Gesamtschulen	0	0 €	0 €
Förderschulen	102	58.709 €	576 €
Berufliche Schulen	47	20.339 €	433 €
Summe	1.848	818.125 €	

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 63: Landkreis Bergstraße: Auspendelnde Schüler 2019/2020

In Ansicht 64 wird die von den Vergleichskreisen zu unterhaltende Nettoraumfläche¹⁰¹ im Verhältnis zu den Schülerzahlen dargestellt. Die Kennzahl der Fläche je Schüler kann ein Indiz für nicht ausgelastete Schulen darstellen.

Flächen der Schulen				
	Schüler an eigenen Schulen (inkl. Gastschüler)	Nettoraumfläche aller Schulen (ohne Sporthallen und Kantinen) in m ²	Nettoraumfläche aller Schulen (inkl. Sporthallen und Kantinen) in m ²	Fläche je Schüler (inkl. Gastschüler, ohne Sporthallen und Kantinen) in m ²
Bergstraße	28.155	331.713	411.614	12
Fulda	15.848	180.512	234.222	11
Gießen	16.079	216.284	241.493	13
Odenwald	11.107	119.791	150.915	11
Schwalm-Eder	18.323	264.000	295.741	14
Vogelsberg	12.412	159.972	184.023	13
Waldeck-Frankenberg	19.338	235.210	307.012	12
Median	16.079	216.284	241.493	12

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 64: Flächen der Schulen

Der Landkreis Bergstraße stellte mit 12 m² zur Verfügung stehender Fläche je Schüler inkl. Gastschüler (ohne Sporthallen und Kantinen) unter den Vergleichskreisen den Median dar. Die

¹⁰¹ Die Nettoraumfläche setzt sich aus der reinen Nutzungsfläche, der Verkehrsfläche sowie der Technikfläche zusammen.

größte zur Verfügung stehende Fläche je Schüler wurde mit 14 m² vom Schwalm-Eder-Kreis vorgehalten.

Eine Übersicht über alle Schulstandorte des Landkreises Bergstraße mit jeweiliger Nettoraumfläche und Schülerzahl findet sich in der Anlage 2. Wir haben die Auslastung der einzelnen Schulen (Nettoraumfläche im Verhältnis zur Schülerzahl) ermittelt und diese mit der Median-Auslastung der jeweiligen Schulart¹⁰² verglichen. Anhand der Abweichungen zum Median der jeweiligen Schulart (zuzüglich 50 Prozent) lassen sich gering ausgelastete Schulen erkennen.

Ansicht 65 zeigt die gering ausgelasteten Schulen des Landkreises Bergstraße im Schuljahr 2019/20:

Landkreis Bergstraße: Nicht ausgelastete Schulen 2019/20				
Schule	Schulart	Nettoraumfläche (ohne Sporthallen und Kantinen) in m ²	Schülerzahl	Fläche je Schüler in m ²
Elisabeth-Selbert-Schule	Berufliche Schule	11.299	724	15,6
Schule in den Weschnitzauen	Grundschule	4.688	220	24,7
Eichendorffschule	Grundschule	2.178	108	20,4
Neckartalschule	Grundschule	2.151	107	20,3
Martin-Buber-Schule	Kombinierte Schulform	11.371	427	26,0

Die Auslastungen der Schulen (Nettogrundfläche je Schüler) wurden mit dem Median der jeweiligen Schulart (zzgl. 50%) über alle Landkreise hinweg abgeglichen.
Median Berufliche Schulen zzgl. 50% = 14 m²
Median Grundschulen zzgl. 50% = 18 m²
Median Kombinierte Schulformen zzgl. 50% = 24 m²
Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 65: Landkreis Bergstraße: Nicht ausgelastete Schulen 2019/20

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, die Schulen mit einer geringen Auslastung hinsichtlich der Entwicklung von Schülerzahlen (Anmeldungen) sowie Flächenbedarfen zu beobachten und erforderlichenfalls bei der Bedarfsbemessung bei der Fortschreibung des Schulentwicklungsplans zu berücksichtigen.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Die Schule an den Weschnitzauen, Biblis, ist aktuell auf zwei Standorte aufgeteilt. Mit Schließung des Hauptschulzweiges 2015 wurde beschlossen die Standorte zusammenzulegen. Aktuell wird am Standort Freiherr-vom-Stein-Str. ein Ersatzneubau errichtet. Anschließend wird das alte Schulgebäude auf dem Gelände zurückgebaut und der Standort Viktoriastraße als Schulstandort entwidmet. Die Schule verfügt dann über die erforderlichen Flächen einer dreizügigen Grundschule nach Maßgabe des durch die Kreisgremien beschlossenen Standardraumprogrammes. Damit keine Auslagerungsflächen erforderlich werden, ist bis zur Fertigstellung des Ersatzneubaus die Nutzung beider Standorte erforderlich.

An der Eichendorffschule, Heppenheim, erfolgt aktuell eine Generalsanierung mit Umbau zu einer zweizügigen Grundschule nach durch die Kreisgremien beschlossenen Standardraumprogramm. Dabei wird der Klassentrakt um Differenzierungsflächen erweitert und saniert, der Verwaltungsbau wird neu strukturiert, mit einer Mensa ausgestattet und über einen Verbindungsbau mit Aufzug an den Klassentrakt angeschlossen.

¹⁰² Die Mediane der einzelnen Schularten über alle Vergleichskreise hinweg lagen bei den Grundschulen bei zwölf m², den Kombinierten Schulen bei 16 m², den Gymnasien bei zehn m², den Förderschulen bei 29 m² und den Beruflichen Schulen bei neun m².

sen. Zum Abschluss der Maßnahme wird die nicht mehr benötigte Aula mit Hausmeisterhaus zurückgebaut. Die abgängigen Gebäudeteile werden aktuell für die Auslagerung von Schüler und die Unterbringung des Baubüros genutzt.“

Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe

Um die Finanzierung der Schulträgeraufgabe zwischen den Landkreisen vergleichen zu können, haben wir standardisierte Produkte gebildet. Diese umfassen Erträge und Aufwendungen in den folgenden Bereichen:

- Grundschulen
- Kombinierte Schulen¹⁰³
- Gymnasien
- Gesamtschulen
- Förderschulen
- Berufliche Schulen
- Schülerbeförderung
- Fördermaßnahmen¹⁰⁴
- Sonstige schulische Aufgaben¹⁰⁵

Die Kosten der äußeren Schulverwaltung sind in den §§ 155 bis 162 HSchG aufgeführt und durch die Schulträger zu tragen. Gemäß § 50 Abs. 3 FAG Hessen¹⁰⁶ erheben die Landkreise zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von den kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, eine Schulumlage als Zuschlag zur Kreisumlage). Darüber hinaus erhielten die Landkreise in der Vergangenheit zusätzlich jährliche Finanzzuweisungen als Ausgleich für die ihnen erwachsenden Ausgaben (Schullastenausgleich) vom Land. Der Kommunale Finanzausgleich in Hessen (KFA) wurde seit dem 1. Januar 2016 grundlegend neu geordnet. Im Rahmen der Neuordnung des KFA entfiel diese besondere Finanzzuweisung für Schulen. Das Aufkommen aus der Schulumlage darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen. Entstehen den Landkreisen aus der Ausübung ihrer Schulträgeraufgaben Überschüsse, so sind diese über die Aufwendungen hinausgehenden Erträge nach § 41 Abs. 8 GemHVO¹⁰⁷ auf der Passivseite als Sonderpos-

¹⁰³ Unter Kombinierte Schulformen fallen kombinierte Grund- und Hauptschulen sowie kombinierte Haupt- und Realschulen.

¹⁰⁴ Unter Fördermaßnahmen fällt ausschließlich die BAföG-Verwaltung. Für die Förderung von Schülerinnen und Schülern nach dem BAföG im Inland sind die Ämter für Ausbildungsförderung der Kreise oder kreisfreien Städte zuständig.

¹⁰⁵ Sonstige schulische Aufgaben umfassen schulartenübergreifende Maßnahmen wie Zinsdienstumlagen für Sonderinvestitionsprogramme, die Unterhaltung von Medienzentren, Aufwendungen für die Schulsozialarbeit, Ganztagesbetreuungsangebote oder Jugendverkehrsschulen.

¹⁰⁶ § 50 FAG Hessen – Kreisumlage

(3) Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Prozentsatz auf die nicht nach Abs. 2 Satz 2 ermäßigten Umlagegrundlagen nach Abs. 2 Satz 1 festzulegen. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

¹⁰⁷ § 41 GemHVO – Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden

(8) Übersteigen in einem Haushaltsjahr die Erträge der nach § 50 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes zu erhebenden Umlage die Aufwendungen, zu deren Ausgleich die Umlage zu erheben ist, ist der Unterschiedsbetrag in der Schlussbilanz dieses Haushaltsjahres auf der Passivseite als Sonderposten für die Rückzahlung von Umlagen anzusetzen. Der Sonderposten ist im folgenden Haushaltsjahr ertragswirksam aufzulösen.

ten für die Rückzahlungen von Umlagen anzusetzen und in den folgenden Haushaltsjahren ertragswirksam aufzulösen.

Die Sozialarbeit an Schulen ist in dem standardisierten Produkt Sonstige schulische Aufgaben enthalten, da jene in der Schulumlage berücksichtigt wird.

In der Ergebnisrechnung des Landkreises Bergstraße wurde für das Jahr 2019 für die Schulen ein Fehlbetrag von 74,2 Millionen Euro ausgewiesen. Die Aufteilung dieses Fehlbetrags auf die standardisierten Produkte ergibt sich aus Ansicht 66:

Landkreis Bergstraße: Jahresergebnisse der Schulträgerschaft 2019 (ohne Schulumlage)	
	Ergebnis in Mio. €
Grundschulen	17,9
Kombinierte Schulen	9,6
Gymnasien	8,8
Gesamtschulen	4,1
Förderschulen	4,1
Berufliche Schulen	5,2
Schülerbeförderung	7,8
Fördermaßnahmen	-
Sonstige schulische Aufgaben	16,6
Summe	74,2

Aufgrund des Bestehens eines Eigenbetriebs werden die Ergebnisse zusammengefasst dargestellt.
Erträge aus Schulumlage: 72,4 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Eigenbetriebs 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 66: Landkreis Bergstraße: Jahresergebnisse der Schulträgerschaft 2019 (ohne Schulumlage)

Die Jahresergebnisse der einzelnen Produkte der Schulträgerschaft des Landkreises Bergstraße setzten sich hauptsächlich aus Zuschüssen an den Eigenbetrieb Schule und Gebäudewirtschaft zusammen. Den größten Anteil machen dabei die Grundschulen mit einem Fehlbetrag von 17,9 Millionen Euro aus. Unter dem Produkt Sonstige schulische Aufgaben verbirgt sich ein Zuschuss an den Eigenbetrieb über knapp 16 Millionen Euro.

Im Folgenden werden die wesentlichen Kennzahlen im Prüffeld Schulträgeraufgaben über alle Vergleichskreise hinweg wiedergegeben und analysiert. Daraus haben wir entsprechende Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet. Bei der Kennzahlenanalyse wurden die Einwohner der Sonderstatusstädte Fulda und Gießen nicht mitberechnet, da diese selbst Schulträger sind.

Ergebnisse der Schulträgerschaft 2019						
	Einwohner ohne Sonderstatusstädte	Ergebnis (abzgl. Schulumlage)	anteilige Zinsaufwendungen	Fehlbetrag je Einwohner	Schüler inkl. Gastschüler (2019/2020) ¹⁾	Fehlbetrag je Schüler
Bergstraße	270.340	74.154.524 €	763.000 €	274 €	28.155	2.634 €
Fulda	154.510	35.232.454 €	1.214.800 €	228 €	15.848	2.223 €
Gießen	180.886	43.003.077 €	1.826.469 €	238 €	16.079	2.674 €
Odenwald	96.703	25.372.404 €	1.467.508 €	262 €	11.107	2.284 €
Schwalm-Eder	179.673	43.123.661 €	1.348.496 €	240 €	18.323	2.354 €

Ergebnisse der Schulträgerschaft 2019						
	Einwohner ohne Son- dersta- tusstädte	Ergebnis (abzgl. Schulumla- ge)	anteilige Zinsauf- wendungen	Fehlbetrag je Einwohner	Schüler inkl. Gastschüler (2019/2020) ¹⁾	Fehlbe- trag je Schüler
Vogelsberg	105.643	27.818.946 €	1.300.610 €	263 €	12.412	2.241 €
Waldeck- Frankenberg	156.406	39.925.092 €	2.312.098 €	255 €	19.338	2.065 €
Median	156.406	39.925.092 €	1.348.496 €	255 €	16.079	2.284 €

1) Schuljahr 2019/2020
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 67: Ergebnisse der Schulträgerschaft 2019

Ansicht 67 zeigt, dass der Landkreis Bergstraße mit 274 Euro je Einwohner den höchsten Fehlbetrag unter den Vergleichskreisen auswies. Auch in der Betrachtung des Fehlbetrags je Schüler, hob sich der Landkreis Bergstraße gemeinsam mit dem Landkreis Gießen mit Fehlbeträgen je Schüler von jeweils mehr als 2.600 Euro ab.

Analyse der Bewirtschaftungskosten

Hinweise auf bestehende Potenziale zur Reduktion der Aufwendungen für die Schulträgerschaft können sich bei der Analyse von Bewirtschaftungskosten der Schulstandorte ergeben. Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ haben wir die Aufwendungen des Jahres 2019 für folgende Bewirtschaftungskategorien erhoben und deren Wirtschaftlichkeit mittels Kennzahlen analysiert:

- Personaleinsatz der Verwaltungs- und Sekretariatskräfte
- Reinigungs- und Hausmeisterdienste
- Energiekosten
- Kosten der Gebäude und Ausstattung

Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Schulträger Teile der aufgeführten Leistungen an externe Dienstleister ausgelagert haben. Die nachfolgenden Darstellungen umfassen sowohl die originären internen als auch externen Aufwendungen.

Der Personaleinsatz in der Schulverwaltung und den Sekretariaten wird an der zu betreuenden Schülerzahl und der Einwohnerzahl gemessen.

In Ansicht 68 wird der Personaleinsatz der Mitarbeiter in der Schulverwaltung dargestellt:

Verwaltungskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner							
	Schüler (2019/2020)	Einwohner (ohne Sonderstatusstädte)	Verwaltungskräfte im Produktbereich Schulen (VZÄ ohne Sekretariate)	Schüler je Verwaltungskraft (VZÄ)	Personalaufwand Verwaltungskräfte je Schüler	Personalaufwand Verwaltungskräfte je Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial
Bergstraße	28.155	270.340	52,5	536	91 €	10 €	81.881 €
Fulda	15.848	154.510	38,4	413	119 €	12 €	478.354 €
Gießen	16.079	180.886	27,9	576	85 €	8 €	-
Odenwald	11.107	96.703	19,4	573	86 €	10 €	-
Schwalm-Eder	18.323	179.673	39,3	466	105 €	11 €	304.429 €
Vogelsberg	12.412	105.643	24,8	501	98 €	11 €	114.800 €
Waldeck-Frankenberg	19.338	156.406	46,4	417	118 €	15 €	563.122 €
Median	16.079	156.406	38,4	501	98 €	11 €	
Unteres Quartil	14.130	130.077	26,4	442	88 €	10 €	

Der Personalaufwand für die Verwaltungskräfte wurde anhand einer durchschnittlichen Vergütung auf Basis der Entgeltgruppe E 9b (TVöD VKA) zzgl. Versorgungsaufwand ermittelt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 68: Verwaltungskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner

Der Landkreis Bergstraße setzte 52,2 Vollzeitäquivalente für die Verwaltung der Schulträgeraufgaben ein, welcher den höchsten Wert unter den Vergleichskreisen darstellt. Unter Bezugnahme auf die Schülerzahlen wurden 536 Schüler je Vollzeitäquivalent betreut. Der Landkreis Bergstraße liegt damit über dem Median, der mit 501 Schülern je Vollzeitäquivalent durch den Vogelsbergkreis gebildet wurde.

Der Personalaufwand der Verwaltungskräfte je Schüler belief sich im Landkreis Bergstraße auf 91 Euro. Dieser Wert liegt unter dem Median von 98 Euro (Vogelsbergkreis). Wird der Personalaufwand ins Verhältnis zu den Einwohnern gesetzt, ergibt sich für den Landkreis Bergstraße ein Wert von zehn Euro, welcher ebenfalls unter dem Median liegt (11 Euro).

In Bezug auf das untere Quartil des Personalaufwands je Schüler konnten für die Landkreise Bergstraße, Fulda, Schwalm-Eder, Vogelsberg und Waldeck-Frankenberg Ergebnisverbesserungspotenziale errechnet werden. Für den Landkreis Bergstraße haben wir ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,1 Millionen Euro errechnet. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Überprüfung seiner Personalstrukturen.

In Ansicht 69 wird der Personaleinsatz der Sekretariatskräfte dargestellt:

Sekretariatskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner							
	Schüler (2019/2020)	Einwohner (ohne Sonderstatusstädte)	Sekretariatskräfte im Produktbereich Schulen	Schüler je Sekretariatskraft (VZÄ)	Personalaufwand Sekretariatskräfte je Schüler	Personalaufwand Sekretariatskräfte je Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial
Bergstraße	28.155	270.340	68,0	414	100 €	10 €	219.407 €
Fulda	15.848	154.510	36,8	430	96 €	10 €	63.809 €
Gießen	16.079	180.886	34,2	470	88 €	8 €	-
Odenwald	11.107	96.703	21,6	513	80 €	9 €	-
Schwalm-Eder	18.323	179.673	53,7	341	121 €	12 €	532.289 €
Vogelsberg	12.412	105.643	29,7	417	99 €	12 €	86.509 €
Waldeck-Frankenberg	19.338	156.406	49,9	388	107 €	13 €	282.571 €
Median	16.079	156.406	36,8	417	99 €	10 €	
Unteres Quartil	14.130	130.077	32,0	401	92 €	10 €	

Der Personalaufwand für die Sekretariatskräfte wurde anhand einer durchschnittlichen Vergütung auf Basis der Entgeltgruppe E 6 (TVöD VKA) zzgl. Versorgungsaufwand ermittelt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 69: Sekretariatskräfte 2019 je Schüler und je Einwohner

Absolut setzte der Landkreis Bergstraße 68 Vollzeitäquivalente in den Schulsekretariaten ein. Dieser Wert ist mit Abstand der höchste unter den Vergleichskreisen. Somit betreute im Landkreis Bergstraße ein Vollzeitäquivalent 414 Schüler.

Der Personalaufwand der Sekretariatskräfte je Schüler belief sich im Landkreis Bergstraße auf 100 Euro. Dieser Wert liegt knapp über dem Median der Vergleichskreise (99 Euro, Vogelsbergkreis). Wird der Personalaufwand ins Verhältnis zu den Einwohnern gesetzt, ergibt sich für den Landkreis Bergstraße ein Wert von zehn Euro, welcher den Median unter den Vergleichskreisen darstellt.

In Bezug auf das untere Quartil des Personalaufwands je Schüler konnten für die Landkreise Bergstraße, Fulda, Schwalm-Eder, Vogelsberg und Waldeck-Frankenberg Ergebnisverbesserungspotenziale errechnet werden. Für den Landkreis Bergstraße haben wir ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,2 Millionen Euro errechnet. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Überprüfung seiner Personalstrukturen.

Ansicht 70 zeigt die Bewirtschaftungskosten der Schulen der Vergleichskreise je Einwohner und absolut im Überblick:

Bewirtschaftungskosten 2019								
	Bewirtschaftungs- kosten	davon Hausmeister	davon Reinigung	davon Energie	davon Wasser und Abwasser	davon Versiche- rung ¹	Bewirtschaftungs- kosten je Schüler	Bewirtschaftungs- kosten je Einwoh- ner
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€	€
Bergstraße	13,6	3,9	5,1	4,0	0,6	0,1	485	50
Fulda	9,9	1,5	5,0	2,7	0,3	0,3	623	64
Gießen	8,8	1,9	4,0	2,3	0,3	0,3	547	49
Odenwald	5,7	0,9	2,5	1,9	0,2	0,2	517	59
Schwalm-Eder	10,9	2,3	5,2	2,7	0,4	0,4	597	61
Vogelsberg	6,9	1,7	2,8	2,2	0,2	0,1	558	66
Waldeck- Frankenberg	9,2	2,6	3,0	2,9	0,4	0,4	476	59
Median	9,2	1,9	4,0	2,7	0,3	0,3	547	59

1) Versicherungsbeträge exkl. Schülerunfallversicherung

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 70: Bewirtschaftungskosten 2019

Der Landkreis Bergstraße lag mit 50 Euro Bewirtschaftungskosten je Einwohner unter dem Median von 59 Euro (Odenwaldkreis und Landkreis Waldeck-Frankenberg). Absolut beliefen sich die Bewirtschaftungskosten des Landkreises Bergstraße auf 13,6 Millionen Euro, die sich zu über 95 Prozent aus den Hausmeister-, Reinigungs- und Energiekosten zusammensetzen.

Der Vogelsbergkreis wies mit Bewirtschaftungskosten in Höhe von 66 Euro je Einwohner den höchsten Wert unter den Vergleichskreisen aus. Den niedrigsten Wert wies der Landkreis Gießen mit 49 Euro je Einwohner aus.

In den folgenden Ansichten werden die einzelnen Parameter näher betrachtet und analysiert.

In Ansicht 71 werden die Reinigungskosten bei den Schulen der Vergleichskreise dargestellt:

Reinigungskosten 2019 bei den Schulen							
	Personalaufwand und Materialaufwand	Fremdreinigung	Summe	Aufwand je m ² Netto- raumfläche (inkl. Sport- hallen und Kantinen)	Aufwand je Schüler (inkl. Gastschüler, 2019/2020)	je Einwohner	Ergebnis- verbesserungspotenzial
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€	€	€	Mio. €
Bergstraße	0,0	5,1	5,1	12	183	19	-
Fulda	0,0	5,0	5,0	21	317	33	1,8
Gießen	4,0	0,0	4,0	17	248	22	0,7
Odenwald	0,2	2,3	2,5	17	227	26	0,5
Schwalm-Eder	5,1	0,1	5,2	18	284	29	1,1
Vogelsberg	1,2	1,6	2,8	15	222	26	0,2
Waldeck-Frankenberg	0,1	2,9	3,0	10	154	19	-
Median	0,2	2,3	4,0	17	227	26	
Unteres Quartil	0,0	0,9	2,9	14	202	21	

Qualität und Häufigkeit der Reinigungsdienste wurden bei der Errechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials nicht berücksichtigt.
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 71: Reinigungskosten 2019 bei den Schulen

Die Reinigungskosten im Landkreis Bergstraße beliefen sich in Summe auf 5,1 Millionen Euro. Der Landkreis Bergstraße beschäftigt hierzu kein eigenes Personal, sondern hat die Reinigung der Schulen auf externe Dienstleister ausgelagert. Werden die Reinigungskosten ins Verhältnis zur Nettoraumfläche der Schulen gesetzt, ergibt sich daraus ein Wert von zwölf Euro je m². Damit liegt der Landkreis Bergstraße unter dem Median von 17 Euro je m² (Odenwaldkreis). Im Verhältnis zur Schülerzahl wies der Landkreis Bergstraße einen Aufwand von 183 Euro je Schüler aus. Dieser lag deutlich unter dem Median von 227 Euro je Schüler (Odenwaldkreis). Im Verhältnis zu den Einwohnern beliefen sich die Reinigungskosten bei den Schulen des Landkreises Bergstraße auf 19 Euro je Einwohner, ebenfalls unter dem Median von 26 Euro je Einwohner (Odenwaldkreis). Gegenüber dem unteren Quartil der Reinigungskosten je m² Nettoraumfläche konnten wir für den Landkreis Bergstraße kein Ergebnisverbesserungspotenzial errechnen.

Die vorliegende Kennzahlenanalyse kann nur sehr eingeschränkt qualitative Faktoren berücksichtigen. Reinigungsintervalle und -intensität, ebenso die Entscheidung für den Einsatz eigener Kräfte oder eines Dienstleisters haben Einfluss auf die anfallenden Aufwendungen.

In Ansicht 72 werden die Hausmeisterkosten bei den Schulen der Vergleichskreise dargestellt:

Hausmeisterkosten 2019 bei den Schulen					
	Gesamtaufwand	Aufwand je m ² Netto- raumfläche (inkl. Sport- hallen und Kantinen)	Aufwand je Schüler (inkl. Gast- schüler, 2019/2020)	Aufwand je Einwohner	Ergebnisverbes- serungspotenzial
Bergstraße	3.871.840 €	9 €	138 €	14 €	989.276 €
Fulda	1.483.597 €	6 €	94 €	10 €	-
Gießen	1.938.430 €	8 €	121 €	11 €	247.238 €
Odenwald	918.242 €	6 €	83 €	9 €	-
Schwalm-Eder	2.268.920 €	8 €	124 €	13 €	197.825 €
Vogelsberg	1.695.879 €	9 €	137 €	16 €	407.150 €
Waldeck- Frankenberg	2.566.647 €	8 €	133 €	16 €	416.617 €
Median	1.938.430 €	8 €	124 €	13 €	
Unteres Quartil	1.589.738 €	7 €	107 €	10 €	

Qualitative Aspekte der Hausmeisterdienste wurden bei der Errechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 72: Hausmeisterkosten 2019 bei den Schulen

Insgesamt veranschlagte der Landkreis Bergstraße im Jahr 2019 für Hausmeisterdienste rund 3,9 Millionen Euro. Der Quervergleich zeigt, dass der Landkreis Bergstraße bei den Hausmeisterkosten bezogen auf die Nettoraumfläche mit neun Euro je m² knapp über dem Median von acht Euro (Landkreise Schwalm-Eder und Waldeck-Frankenberg) lag. Der Landkreis Bergstraße wies mit 138 Euro Aufwand je Schüler und 14 Euro Aufwand je Einwohner ebenfalls Werte über den Medianen aus.

Gegenüber dem unteren Quartil der Hausmeisterkosten je m² konnten insgesamt für die Landkreise Bergstraße, Gießen, Schwalm-Eder, Vogelsberg und Waldeck-Frankenberg bei den Hausmeisterkosten der Schulen Verbesserungspotenziale in Höhe von 2,3 Millionen Euro errechnet werden. Für den Landkreis Bergstraße haben wir ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund einer Millionen Euro errechnet. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Überprüfung seiner Aufwandsstrukturen, einschließlich der Nutzung externer Dienstleister.

Einen weiteren Bestandteil der Bewirtschaftungskosten der Schulen stellen die Energiekosten dar.

Ansicht 73 zeigt die Energiekosten bei den Schulen der Vergleichskreise:

Energiekosten 2019 bei den Schulen								
	Einwohner (ohne Sonder- statusstädte)	Schüler (inkl. Gast Schüler 2019/2020)	Nettoraumfläche (inkl. Sporthallen und Kantinen)	Gesamtkosten	je m ² Nettoraumfläche (inkl. Sporthallen und Kantinen)	je Schüler	je Einwohner	Mehrbelastung
			m ²	Mio. €	€	€	€	Mio. €
Bergstraße	270.340	28.155	411.614	4,0	10	141	15	-
Fulda	154.510	15.848	234.222	2,7	12	173	18	0,5
Gießen	180.886	16.079	241.493	2,3	9	140	12	-
Odenwald	96.703	11.107	150.915	1,9	13	173	20	0,5
Schwalm-Eder	179.673	18.323	295.741	2,7	9	145	15	-
Vogelsberg	105.643	12.412	184.023	2,2	12	174	20	0,4
Waldeck- Frankenberg	156.406	19.338	307.012	2,9	9	148	18	-
Median	156.406	16.079	241.493	2,7	10	148	18	

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 73: Energiekosten 2019 bei den Schulen

Absolut beliefen sich die Energiekosten bei den Schulen des Landkreises Bergstraße im Jahr 2019 auf vier Millionen Euro. In Ansicht 56 ist zu erkennen, dass die Energiekosten im Landkreis Bergstraße mit zehn Euro je m² Nettoraumfläche unter dem Median der Vergleichskreise lagen. Werden die Energiekosten ins Verhältnis zu den Schülern gesetzt, liegt der Landkreis Bergstraße mit 141 Euro je Schüler unter dem Median. Im Verhältnis zum Median der Energiekosten auf Basis der Fläche ergab sich für den Landkreis Bergstraße somit keine Mehrbelastung.

Ansicht 74 stellt die Schulgebäudekosten der Vergleichskreise absolut, je Schüler und je Einwohner dar:

Kosten der Gebäude und Ausstattung 2019									
	Schulgebäudekosten	davon Miete	davon Zinsen	davon Abschreibungen	davon Sonderposten	davon Instandhaltung	Schulgebäudekosten je Schüler	Schulgebäudekosten je Einwohner	Mehrbelastung
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€	€	Mio. €
Bergstraße	15,9	1,1	0,8	12,7	-6,3	7,7	563	59	-
Fulda	4,7	0,1	1,2	8,7	-6,5	1,2	297	30	-
Gießen	9,0	0,2	1,8	7,0	-4,3	4,4	560	50	-
Odenwald	8,4	0,1	1,5	5,1	-1,7	3,5	759	87	2,5
Schwalm-Eder	11,0	0,1	1,3	5,5	-1,9	6,1	603	61	-
Vogelsberg	6,4	1,3	1,3	2,9	-1,0	1,9	519	61	-
Waldeck-Frankenberg	10,7	0,2	2,3	6,7	-1,2	2,7	552	68	1,1
Median	9,0	0,2	1,3	6,7	-1,9	3,5	560	61	

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 74: Kosten der Gebäude und Ausstattung 2019

Absolut beliefen sich die Netto-Schulgebäudekosten des Landkreises Bergstraße auf 15,9 Millionen Euro. Den größten Teil der Aufwendungen machten dabei Abschreibungen und Instandhaltungskosten aus.

Je Einwohner betragen die Schulgebäudekosten beim Landkreis Bergstraße 59 Euro, knapp unter dem Median von 61 Euro. Gegenüber dem Median ergab sich für den Landkreis Bergstraße somit keine nennenswerte Mehrbelastung.

Analyse der Schülerbeförderungskosten

Ein weiterer wichtiger Aufgabenteil in der Schulverwaltung ist die Schülerbeförderung. Die Bedingungen der Schülerbeförderung sind in § 161 des Hessischen Schulgesetzes¹⁰⁸ geregelt. Grundsätzlich gilt, dass bei einem Schulweg von mehr als zwei Kilometern zur zuständigen Grundschule, beziehungsweise drei Kilometern zur weiterführenden Schule, die Fahrkosten übernommen werden. Ausnahmen gelten für kürzere Strecken, die besonders gefährlich oder wegen einer Behinderung besonders beschwerlich sind. Die Art der Schülerbeförderung sowie die Erstattung der Kosten sind Aufgaben der kommunalen öffentlichen Schulträger.

¹⁰⁸ Vgl. HSchG, GVBl. 2017 S. 150 vom 11.07.2017

Ansicht 75 stellt die Schülerbeförderungskosten in den Vergleichskreisen dar und setzt diese ins Verhältnis zu den Einwohnern und Schülerzahlen:

Schülerbeförderung 2019					
	Einwohner (ohne Sonderstatusstädte)	Schülerbeförderungskosten in 2019	Schülerbeförderungskosten je Einwohner	Schüler und auspendelnde Schüler ohne Gast Schüler 2019/2020	Schülerbeförderungskosten je Schüler
Bergstraße	270.340	7.777.187 €	29 €	29.529	263 €
Fulda	154.510	6.909.245 €	45 €	17.680	391 €
Gießen	180.886	6.159.100 €	34 €	23.641	261 €
Odenwald	96.703	4.719.259 €	49 €	11.424	413 €
Schwalm-Eder	179.673	5.823.174 €	32 €	19.244	303 €
Vogelsberg	105.643	4.314.679 €	41 €	13.102	329 €
Waldeck-Frankenberg	156.406	7.038.623 €	45 €	19.874	354 €
Median	156.406	6.159.100 €	41 €	19.244	329 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 75: Schülerbeförderung 2019

Ansicht 75 zeigt, dass die Schülerbeförderungskosten des Landkreises Bergstraße mit 29 Euro je Einwohner die niedrigsten unter den Vergleichskreisen darstellten. Den höchsten Wert wies mit 49 Euro der Odenwaldkreis aus, den Median bildete mit 41 Euro je Einwohner der Vogelsbergkreis.

In Bezug auf die Schülerzahl reichten die Schülerbeförderungskosten von 261 Euro je Schüler (Landkreis Gießen) bis zu 413 Euro je Schüler (Odenwaldkreis). Die Schülerbeförderungskosten des Landkreises Bergstraße lagen mit 263 Euro je Schüler unter dem Median von 329 Euro je Schüler (Vogelsbergkreis).

Die Kosten der Schülerbeförderung sind stark regional abhängig. Neben der Siedlungsstruktur spielt auch die Zahl an Förderschulen eine Rolle. Die Schülerbeförderung bei Förderschulen ist grundsätzlich teurer, da hier Kleinbusse und zusätzliches Betreuungspersonal benötigt werden. Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass unter den Vergleichskreisen ein unterschiedliches Maß an bereits bestehendem Linienverkehr für die Schülerbeförderung zur Verfügung steht.

6.3 Soziale Leistungen

Die Landkreise erbringen als örtliche Träger einen erheblichen Teil der Sozialen Leistungen, die sich aus dem Sozialrecht ableiten und gemäß § 1 Abs. 1 SGB I¹⁰⁹ zur Verwirklichung sozialer

¹⁰⁹ § 1 SGB I - Aufgaben des Sozialgesetzbuchs

(1) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen,

ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,

gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,

Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit dienen. Wesentliche Leistungsbereiche sind die Sozialhilfe nach SGB XII¹¹⁰, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II¹¹¹ sowie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG¹¹²).

Im Prüfungsschwerpunkt Soziale Leistungen dient die Kennzahlenanalyse der Darstellung der unterschiedlichen Ergebnisse der in die Vergleichende Prüfung einbezogenen Landkreise. Im Rahmen der Analyse der Sozialen Leistungen wurden zur Herstellung der Vergleichbarkeit standardisierte Produkte gebildet:

- Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII
- Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Integration nach SGB XII
- Hilfe zur Pflege nach SGB XII
- Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)
- Unterhaltsvorschussleistungen nach UhVorschG
- Sonstige soziale Leistungen¹¹³

Sofern die Verwaltungskosten der Sozialen Leistungen auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, haben wir diese anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt.

die Familie zu schützen und zu fördern,
den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und
besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

¹¹⁰ SGB XII, BGBl. I S. 3022 vom 27. Dezember 2003

¹¹¹ SGB II, BGBl. I S. 2954 vom 24. Dezember 2003

¹¹² AsylbLG neugefasst durch B. v. 05.08.1997 BGBl. I S. 2022; zuletzt geändert durch Artikel 8 G. v. 25.06.2021 BGBl. I S. 2020

¹¹³ In den sonstigen sozialen Leistungen sind jene Leistungen enthalten, die sich keinem der standardisierten Produkte zuordnen ließen. Darunter fallen die Wohlfahrtspflege, Seniorenberatung, Pflegestützpunkte, Beratungs- oder Betreuungsleistungen. Die Ausgestaltung und der Umfang dieser Leistungen liegen im Ermessen der jeweiligen Landkreise.

In Ansicht 76 werden die Fehlbeträge der jeweiligen Produkte in Summe absolut dargestellt:

Fehlbeträge der sozialen Leistungen in Mio. € für das Jahr 2019										
	Hilfe zum Lebensunterhalt	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ¹⁾	Hilfe zur Gesundheit	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Integration	Hilfe zur Pflege	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Unterhaltsvorschussleistungen	Sonstige soziale Leistungen	Fehlbetrag gesamt
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Bergstraße ²⁾	3,0	1,9	2,1	10,3	7,1	17,9	4,0	1,5	3,1	50,9
Fulda	1,8	1,3	1,6	6,8	8,3	6,5	3,1	1,0	2,4	32,7
Gießen	2,5	1,7	2,8	11,4	11,5	31,0	2,3	0,8	2,2	66,1
Odenwald	1,8	0,5	0,5	2,8	2,7	9,4	-0,1	0,9	0,4	18,9
Schwalm-Eder	1,8	0,8	0,9	5,4	4,5	9,2	1,6	1,5	1,1	26,7
Vogelsberg	1,2	1,4	0,5	3,7	4,2	7,1	1,6	1,3	2,2	23,3
Waldeck-Frankenberg	3,2	0,6	1,3	5,5	5,0	6,6	0,8	1,5	1,6	26,1
Median	1,8	1,3	1,3	5,5	5,0	9,2	1,6	1,3	2,2	26,7

Verwaltungskosten im Bereich der sozialen Leistungen, die auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, wurden anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt. Für alle Landkreise sind die Verwaltungsaufwendungen erfasst.

Die Sonstigen sozialen Leistungen enthalten alle diejenigen Produkte, die den vorgenannten Spalten nicht zugeordnet werden konnten (Sammelposten). Überschüsse sind auf Einmaleffekte durch atypische Erstattungen zurückzuführen.

1) Die ausgewiesenen Fehlbeträge der Grundsicherung werden stets im Folgejahr durch den Bund vollständig ausgeglichen und belasten daher den Haushalt des Landkreises nur temporär. Die Abrechnungsintervalle können Verschiebungen verursachen.

2) Bei den Leistungsarten Grundsicherung im Alter und Asylbewerberleistungsgesetz wurden beim Landkreis Bergstraße im Jahr 2019 sekundäre Aufwendungen von rund 1 Mio. € bzw. 1,8 Mio. € gebucht.

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 76: Fehlbeträge der sozialen Leistungen in Mio. € für das Jahr 2019

In Ansicht 77 werden die Fehlbeträge der jeweiligen Produkte je Einwohner dargestellt:

Fehlbeträge der sozialen Leistungen je Einwohner für das Jahr 2019										
	Hilfe zum Lebensunterhalt	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	Hilfe zur Gesundheit	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Integration	Hilfe zur Pflege	Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Unterhaltsvorschußleistungen	Sonstige soziale Leistungen	Fehlbetrag gesamt
	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW	€ je EW
Bergstraße	11	7	8	38	26	66	15	6	11	188
Fulda	8	6	7	30	37	29	14	4	11	146
Gießen	9	6	10	42	42	114	9	3	8	244
Odenwald	19	6	5	29	28	97	-1	9	4	195
Schwalm-Eder	10	4	5	30	25	51	9	8	6	149
Vogelsberg	12	14	5	35	40	67	15	12	21	221
Waldeck-Frankenberg	21	4	8	35	32	42	5	9	10	167
Median	11	6	7	35	32	66	9	8	10	188

Verwaltungskosten im Bereich der sozialen Leistungen, die auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, wurden anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 77: Fehlbeträge der sozialen Leistungen je Einwohner für das Jahr 2019

Der Landkreis Bergstraße wies im Jahr 2019 im Bereich der sozialen Leistungen insgesamt einen Fehlbetrag über 50,9 Millionen Euro aus, was 188 Euro je Einwohner entsprach. Der Fehlbetrag des Landkreises Bergstraße je Einwohner bildete damit den Median unter den Vergleichskreisen. Der Fehlbetrag des Landkreises Bergstraße setzte sich überwiegend aus der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Hilfe zur Pflege sowie der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammen.

Die Vergleichskreise wiesen in der Gesamtbetrachtung bei den sozialen Leistungen Fehlbeträge zwischen 18,9 Millionen Euro (Odenwaldkreis) und 66,1 Millionen Euro (Landkreis Gießen) aus. Die kostenintensivsten Leistungsarten stellen über alle Landkreise hinweg die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege sowie die Grundsicherung für Arbeitsuchende dar.

Der Landkreis Gießen (66,1 Millionen Euro) setzte sich in der absoluten Betrachtung gemeinsam mit dem Landkreis Bergstraße (50,9 Millionen Euro) deutlich von den übrigen Vergleichskreisen ab. Den Median besetzte mit 26,7 Millionen Euro der Schwalm-Eder-Kreis.

Aussagekräftiger ist jedoch die Analyse der Fehlbeträge je Einwohner, welche eine andere Perspektive eröffnet. Die Bandbreite der Fehlbeträge je Einwohner reichte von 146 Euro (Landkreis Fulda) bis zu 244 Euro (Landkreis Gießen). Der Landkreis Gießen, der Odenwaldkreis und der Vogelsbergkreis lagen über dem Median der Vergleichskreise (188 Euro).

Ansicht 78 weist die Fehlbeträge der Landkreise im Prüfungszeitraum für die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz aus:

Fehlbeträge der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2016-2020						
	2016	2017	2018	2019	2020	Fehlbetrag gesamt
	Mio. €					
Bergstraße	-3,8	-1,8	1,4	4,0	3,4	3,3
Fulda	-4,8	0,6	3,2	3,1	2,4	4,5
Gießen	9,1	0,7	-1,8	2,3	3,6	13,8
Odenwald	0,7	-0,6	0,8	-0,1	0,5	1,3
Schwalm-Eder	-2,6	-1,7	1,3	1,6	3,1	1,7
Vogelsberg ¹⁾	-1,9	1,5	-0,9	1,6	1,2	1,6
Waldeck- Frankenberg	-0,3	1,2	0,8	0,8	-	2,4
Median	-1,9	0,6	0,8	1,6	2,8	2,4

1) Die Endabrechnungen für zwei Quartale im Jahr 2019 sind beim Vogelsbergkreis noch nicht enthalten.
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: Juli 2021

Ansicht 78: Fehlbeträge der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 2016-2020

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bei allen Vergleichskreisen im Jahresschnitt und auch im Durchschnitt des Prüfungszeitraums zu Haushaltsbelastungen führten. Die Aufwendungen der Landkreise überstiegen die den Erstattungen durch das Land zugrundeliegenden Pauschalen. Zudem zeigten sich über den Prüfungszeitraum starke Schwankungen hinsichtlich der Höhe des jeweiligen Fehlbetrags aufgrund abweichender Erstattungszeitpunkte.

Die Überörtliche Prüfung stellte bereits in der 162. Vergleichenden Prüfung „Asyl 2012“¹¹⁴ fest, dass die Erstattungsleistungen des Landes nicht ausreichend waren, um die Leistungsgewährung der Landkreise für Lebensunterhalt, Krankheit und Wohnen an Asylbewerber zu decken. Der Vergleich der Transfererträge und Transferaufwendungen im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung zeigte, dass bei allen sieben Landkreisen weiterhin Unterdeckungen bestanden.

Der Leistungsbereich Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß SGB II macht über alle Vergleichskreise hinweg einen Gesamtjahresfehlbetrag von 87,7 Millionen Euro aus. Ansicht 79 stellt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und die entsprechenden Fehlbeträge je Landkreis dar:

Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und Ergebnisse für das Jahr 2019					
	Einwohner	Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II	Anteil Bedarfsgemeinschaften an Einwohnern	Fehlbetrag je Einwohner	Fehlbetrag je Bedarfsgemeinschaft
Bergstraße	270.340	7.054	2,6%	66 €	2.532 €
Fulda	223.145	4.383	2,0%	29 €	1.487 €
Gießen	270.688	10.520	3,9%	114 €	2.945 €
Odenwald	96.703	2.383	2,5%	97 €	3.951 €
Schwalm-Eder	179.673	3.926	2,2%	51 €	2.339 €

¹¹⁴ Vgl. Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 26. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 112 ff.

Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und Ergebnisse für das Jahr 2019					
	Einwohner	Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II	Anteil Bedarfsgemeinschaften an Einwohnern	Fehlbetrag je Einwohner	Fehlbetrag je Bedarfsgemeinschaft
Vogelsberg	105.643	2.259	2,1%	67 €	3.150 €
Waldeck-Frankenberg	156.406	3.654	2,3%	42 €	1.818 €
Median	179.673	3.926	2,3%	66 €	2.532 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019, Stand: Juli 2021

Ansicht 79: Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II und Ergebnisse für das Jahr 2019

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II reichte von 2.259 (Vogelsbergkreis) bis zu 10.520 (Landkreis Gießen). Der Landkreis Bergstraße lag mit der Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 7.054 oberhalb des Medians. In Relation zur Einwohnerzahl machte der Anteil der Bedarfsgemeinschaften im SGB II im Landkreis Bergstraße 2,6 Prozent aus und lag damit leicht über dem Median. Der Landkreis Gießen bildet mit einem Anteil an Bedarfsgemeinschaften im SGB II von 3,9 Prozent das Maximum unter den Vergleichskreisen.

Die Fehlbeträge für Leistungen nach SGB II reichten in Relation zur Einwohnerzahl von 29 Euro je Einwohner (Landkreis Fulda) zu 114 Euro je Einwohner (Landkreis Gießen). Über dem Median lagen die Landkreise Gießen, Odenwald und Vogelsberg. Ähnlich verhält es sich in der Betrachtung der Fehlbeträge je Bedarfsgemeinschaft. Diese reichten von 1.487 Euro (Landkreis Fulda) bis zu 3.951 Euro (Odenwaldkreis). Über dem Median lagen auch hier die Landkreise Gießen, Odenwald und Vogelsberg. Der Landkreis Bergstraße bildete bei beiden Kennzahlen den Median. Leistungen nach dem SGB II werden beim Landkreis Bergstraße im Eigenbetrieb „Neue Wege“ bearbeitet. In einem nächsten Schritt haben wir die Fehlbeträge der Vergleichskreise in Relation zu den jeweiligen Fallzahlen der Leistungen nach SGB XII gesetzt.

Ansicht 80 stellt die Fallzahlen der Leistungsbereiche Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und Hilfe zur Pflege dar.

Fallzahlen und Ergebnisse für das Jahr 2019								
	Einwohner	Hilfe zum Lebensunterhalt	Grundsicherung im Alter	Eingliederungshilfe	Hilfe zur Pflege	Quote Fälle je EW	Fehlbetrag je EW	Fehlbetrag je Fall
Bergstraße	270.340	461	2.360	387	626	1,4%	83 €	5.818 €
Fulda	223.145	415	2.425	638	730	1,9%	81 €	4.305 €
Gießen	270.688	502	3.401	481	773	1,9%	100 €	5.248 €
Odenwald	96.703	224	1.048	250	225	1,8%	81 €	4.490 €
Schwalm-Eder	179.673	526	1.843	507	463	1,9%	70 €	3.742 €
Vogelsberg	105.643	193	1.116	198	391	1,8%	100 €	5.557 €
Waldeck-Frankenberg	156.406	366	1.662	404	537	1,9%	92 €	4.829 €
Median	179.673	415	1.843	404	537	1,9%	83 €	4.829 €

Fallzahlen zum 31.12.2019, stationär und ambulant
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 80: Fallzahlen und Ergebnisse für das Jahr 2019

Die Quote der Fälle je Einwohner war über alle Landkreise des Vergleichsrings hinweg homogen und reichte von 1,4 Prozent bis 1,9 Prozent. Die Fehlbeträge der dargestellten Leistungsarten reichten von 70 Euro je Einwohner (Schwalm-Eder-Kreis) bis zu 100 Euro je Einwohner (Landkreis Gießen und Vogelsbergkreis). Den Median besetzte mit 83 Euro der Landkreis Bergstraße.

„Stellungnahme des Landkreises Bergstraße:

Aus Sicht des Landkreises bleibt zunächst festzustellen, dass die ausgewählten Landkreise aufgrund ihrer Größe und Bevölkerungsdichte kaum vergleichbar sind. Fünf der sieben ausgewählten Landkreise haben wesentlich weniger Bevölkerung und eine wesentlich geringere Bevölkerungsdichte. Daraus leiten sich automatisch auch weniger Fälle in den einzelnen Leistungsbereichen und weniger Aufwand in diesem Zusammenhang ab.“

Eine andere Perspektive bietet die Analyse der Fehlbeträge je Fall. Hier bildet der Landkreis Bergstraße mit 5.818 Euro je Fall das Maximum, 1.000 Euro über dem Median von 4.829 Euro (Landkreis Waldeck-Frankenberg). Gemäß des Landkreises Bergstraße wurde bei der Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen im Benchmarking festgestellt, dass im Landkreis Bergstraße ein überdurchschnittlicher Anstieg der Leistungsberechtigten unter dem Renteneintrittsalter stattfand. Gleichzeitig ging der Anteil der Leistungsberechtigten mit anrechenbarem Einkommen zurück. Im vierten Quartal 2019 wurden verstärkt Anträge von dauerhaft erwerbsunfähigen Personen verzeichnet, die von den Job-Centern abgegeben wurden. Der Landkreis Bergstraße vermutet, dass bei den Job-Centern darauf hingewirkt wurde, dass die fraglichen Leistungsberechtigten entsprechende Anträge auf Erwerbsunfähigkeitsrenten bei den Rententrägern stellen. Diese Personen haben aufgrund einer negativen Erwerbsbiografie häufig keine Rentenansprüche erworben. Damit wurden für 2019 auch die überdurchschnittlichen Auszahlungen pro Fall erklärt (5,3 Prozent über dem hessischen Mittelwert).

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Überprüfung der beeinflussbaren Hilfeleistungen (hier insbesondere die Hilfe zur Pflege).

Im Folgenden wird untersucht, mit welchem Personalaufwand die Landkreise die Aufgabenerfüllung der Sozialen Leistungen realisiert haben. Hierzu wurden die Personal- und Versorgungsaufwendungen der finanzstatistischen Produkte des Produktbereichs 05, exklusive des finanzstatistischen Produkts Nummer 312 (Grundsicherung für Arbeitsuchende) zugrunde gelegt. Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelten wir unter Bezugnahme auf das untere Quartil des Personalaufwands je Einwohner.

Ansicht 81 zeigt den Personalaufwand je Landkreis bei den sozialen Leistungen sowie Ergebnisverbesserungspotenziale bezogen auf den Personalaufwand je Einwohner:

Analyse der Personalaufwendungen der sozialen Leistungen (ohne Leistungsbereich SGB II)				
	Einwohner	Personal- aufwand	Personalaufwand je EW	Ergebnis- verbesserungs- potenzial
		Mio. €	€ je EW	Mio. €
Bergstraße	270.340	7,0	26 €	0,8
Fulda	223.145	5,5	25 €	0,4
Gießen	270.688	5,7	21 €	-
Odenwald	96.703	1,5	15 €	-
Schwalm-Eder	179.673	5,4	30 €	1,3
Vogelsberg	105.643	4,3	41 €	1,9
Waldeck-Frankenberg	156.406	5,9	38 €	2,4
Median	179.673	5,5	26 €	
Unteres Quartil	131.025	4,9	23 €	

Im Vergleich zur Ansicht 62 weist diese Ansicht ausschließlich die Personalaufwendungen des Produktbereichs ohne den Leistungsbereich SGB II aus. In Ansicht 62 sind die diesem Leistungsbereich zuzuordnenden Vollzeitäquivalente enthalten.

Die Personalaufwendungen enthalten einheitlich für alle Landkreise den Leistungsbereich Unterhaltsvorschuss.

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 81: Analyse der Personalaufwendungen der sozialen Leistungen (ohne Leistungsbereich SGB II)

Der Personalaufwand je Einwohner reichte von 15 Euro (Odenwaldkreis) bis zu 41 Euro (Vogelsbergkreis). Der Landkreis Bergstraße bildete mit 26 Euro je Einwohner den Median.

Für den Landkreis Bergstraße errechneten wir ein Ergebnisverbesserungspotential in Höhe von 0,8 Millionen Euro.

6.4 Kinder- Jugend- und Familienhilfe nach SGB VIII

Gemäß § 1 SGB VIII hat jeder junge Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Die Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.¹¹⁵ Ein Personensorgeberechtigter hat jedoch Anspruch auf Hilfe bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.¹¹⁶ Darüber hinaus ist das Jugendamt nach § 42 Abs. 1 SGB VIII¹¹⁷ berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn

- das Kind oder der Jugendliche um Obhut bittet oder

¹¹⁵ Vgl. § 1 SGB VIII, BGBl. I S. 1163, vom 26. Juni 1990

¹¹⁶ § 27 SGB VIII – Hilfe zur Erziehung

(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

¹¹⁷ Vgl. § 42 Abs. 1 SGB VIII, BGBl. I S. 1163, vom 26. Juni 1990

- eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen die Inobhutnahme erfordert und
- die Personensorgeberechtigten nicht widersprechen oder
- eine familiengerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann oder
- ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten (§ 42 Abs. 1 SGB VIII).

Im Prüfungsschwerpunkt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe dient die Kennzahlenanalyse der Darstellung der unterschiedlichen Ergebnisse der in die Vergleichende Prüfung einbezogenen Landkreise. Im Rahmen der SGB VIII-Analyse wurde zur Herstellung der Vergleichbarkeit auf standardisierte Produkte zurückgegriffen. Die standardisierten Produkte orientieren sich an den Paragraphen des SGB VIII:

- Jugendarbeit und Förderung der Erziehung in der Familie (§§ 11 bis 21 SGB VIII)
- Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (§§ 22 bis 26 SGB VIII)
- Hilfen zur Erziehung (§§ 27 bis 40 SGB VIII), aufgliedert in
 - Hilfe zur Erziehung (§§ 27 bis 31 SGB VIII)
 - Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII)
 - Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII)
 - Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform (§ 34 SGB VIII)
 - Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII)
 - Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung (§ 35a SGB VIII)
 - Sonstige Hilfe zur Erziehung (§§ 36 bis 40 SGB VIII)
- Hilfe für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII)
- Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe (§§ 42 bis 60 SGB VIII)

Sofern die Verwaltungskosten der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, haben wir diese anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt.

In Ansicht 82 werden die absoluten Fehlbeträge der jeweiligen Produkte der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in Summe dargestellt.

Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 in Mio. €												
	Jugendarbeit und Förderung der Erziehung in der Familie	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	Hilfe zur Erziehung	Erziehung in einer Tagesgruppe	Vollzeitpflege	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung	Sonstige Hilfe zur Erziehung	Hilfe für junge Volljährige	Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe	Fehlbetrag gesamt
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Bergstraße	4,9	6,1	3,9	1,7	1,4	6,8	0,1	9,0	-	3,4	2,8	40,1
Fulda	0,6	2,5	3,5	1,9	1,4	5,0	-	3,7	-	5,4	-5,0 ¹⁾	19,0
Gießen	1,8	2,9	2,5	1,4	3,3	9,3	-	7,5	-	1,4	3,1	33,1
Odenwald	1,6	1,1	6,2	0,4	0,7	2,0	-	2,5	-	1,0	1,8	17,4

Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 in Mio. €												
	Jugendarbeit und Förderung der Erziehung in der Familie	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	Hilfe zur Erziehung	Erziehung in einer Tagesgruppe	Vollzeitpflege	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung	Sonstige Hilfe zur Erziehung	Hilfe für junge Volljährige	Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe	Fehlbetrag gesamt
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Schwalm-Eder	1,9	2,2	1,3	0,8	2,4	6,0	-	2,9	-	1,2	2,9	21,6
Vogelsberg	0,6	1,8	3,7	0,4	1,4	9,2	-	4,3	0,2	1,4	0,2	23,3
Waldeck-Frankenberg	0,6	1,4	1,0	0,2	1,6	5,3	0,1	2,0	-	1,4	4,0	17,5
Median	1,6	2,2	3,5	0,8	1,4	6,0	0,1	3,7	0,2	1,4	2,8	21,6

Verwaltungskosten im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, wurden anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt.
1) Der Fehlbetrag enthält einen Einmaleffekt aufgrund atypischer Erstattung des Landes Hessen für die Jugendhilfe unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 82: Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 in Mio.€

In Ansicht 83 werden die Fehlbeträge der jeweiligen Produkte der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je Jugendeinwohner dargestellt. Die Zahl der Jugendeinwohner umfasst alle Einwohner unter 21 Jahren.

Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 je Jugendeinwohner												
	Jugendarbeit und Förderung der Erziehung in der Familie	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	Hilfe zur Erziehung	Erziehung in einer Tagesgruppe	Vollzeitpflege	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung	Sonstige Hilfe zur Erziehung	Hilfe für junge Volljährige	Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe	Fehlbetrag gesamt
	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW
Bergstraße	93	118	76	32	27	132	1	172	-	65	54	771
Fulda	20	80	112	60	46	162	-	121	-	174	-161 ¹⁾	614
Gießen	51	81	70	39	92	263	1	213	-	39	87	936
Odenwald	91	61	343	20	39	108	-	139	-	55	99	955
Schwalm-Eder	56	65	40	24	71	180	1	85	-	37	87	646
Vogelsberg	30	95	196	22	76	487	1	228	9	72	11	1.227

Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 je Jugendeinwohner												
	Jugendarbeit und Förderung der Erziehung in der Familie	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege	Hilfe zur Erziehung	Erziehung in einer Tagesgruppe	Vollzeitpflege	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit seelischer Behinderung	Sonstige Hilfe zur Erziehung	Hilfe für junge Volljährige	Andere Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe	Fehlbetrag gesamt
	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW	€ je JW
Waldeck-Frankenberg	19	46	33	6	53	175	3	65	-	48	134	581
Median	51	80	76	24	53	175	1	139	9	55	87	771

JW = Jugendeinwohner
Verwaltungskosten im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, die auf ein eigenes Produkt gebucht wurden, wurden anteilig auf die standardisierten Produkte umgelegt.
1) Der Fehlbetrag enthält einen Einmaleffekt aufgrund atypischer Erstattung des Landes Hessen für die Jugendhilfe unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge.
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 83: Fehlbeträge der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2019 je Jugendeinwohner

Der Landkreis Bergstraße wies im Jahr 2019 im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe insgesamt einen Fehlbetrag über 40,1 Millionen Euro aus, was 771 Euro je Jugendeinwohner entspricht. In Relation zu den Jugendeinwohnern bildete der Landkreis Bergstraße damit den Median unter den Vergleichskreisen.

Die Vergleichskreise erzielten in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Fehlbeträge zwischen 17,4 Millionen Euro (Odenwaldkreis) und 40,1 Millionen Euro (Landkreis Bergstraße). Den Median besetzte mit 21,6 Millionen Euro der Schwalm-Eder-Kreis.

Die Analyse der Fehlbeträge je Jugendeinwohner eröffnet eine andere Perspektive. Die Bandbreite der Fehlbeträge je Jugendeinwohner reichte von 581 Euro (Landkreis Waldeck-Frankenberg) bis zu 1.227 Euro (Vogelsbergkreis). Der Vogelsbergkreis lag zusammen mit dem Odenwaldkreis und dem Landkreis Gießen über dem Median der Vergleichskreise. Der Vogelsbergkreis erzielte einen doppelt so hohen Fehlbetrag wie der Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Im Folgenden wird untersucht, mit welchem Personalaufwand die Landkreise die Aufgabenerfüllung in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe realisiert haben. Hierzu wurden die Personal- und Versorgungsaufwendungen der finanzstatistischen Produkte des Produktbereichs 06 zugrunde gelegt. Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelten wir unter Bezugnahme auf das untere Quartil des Personalaufwands je Jugendeinwohner.

Ansicht 84 zeigt den Personalaufwand je Landkreis in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Ergebnisverbesserungspotenziale bezogen auf den Personalaufwand je Jugendeinwohner:

Personalaufwand der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe für das Jahr 2019				
	Jugendeinwohner	Personalaufwand	Personalaufwand je JW	Ergebnisverbesserungspotenzial
	Zahl	Mio. €	€ je JW	Mio. €
Bergstraße	51.965	8,8	168	0,2
Fulda	30.915	6,0	194	0,9

Personalaufwand der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe für das Jahr 2019				
	Jugend- einwohner	Personalaufwand	Personalaufwand je JW	Ergebnis- verbesserungs- potenzial
	Zahl	Mio. €	€ je JW	Mio. €
Gießen	35.400	6,4	180	0,5
Odenwald	18.177	3,5	195	0,5
Schwalm-Eder	33.532	5,4	162	-
Vogelsberg	18.998	4,2	222	1,1
Waldeck-Frankenberg	30.207	4,8	158	-
Median	30.915	5,4	180	
Unteres Quartil	24.603	4,5	165	

JW = Jugendeinwohner
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 84: Personalaufwand der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe für das Jahr 2019

Der Personalaufwand je Jugendeinwohner reichte von 158 Euro (Landkreis Waldeck-Frankenberg) bis zu 222 Euro (Vogelsbergkreis). Der Landkreis Bergstraße erreichte einen Wert von 168 Euro Personalaufwand je Jugendeinwohner und lag damit unter dem Median von 180 Euro (Landkreis Gießen). Unter Zugrundelegung des unteren Quartils errechneten wir für den Landkreis Bergstraße Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 0,2 Millionen Euro.

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Analyse seiner Personalstrukturen sowie der mit den jeweiligen Stellen verbundenen Aufgaben (Aufgabenkritik) unter Berücksichtigung möglicher Fallzahlen.

6.5 Sonstige Pflichtaufgaben

Landkreise erfüllen zahlreiche, ihnen zugewiesene Pflichtaufgaben. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben haben die Landkreise ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen. Für die Prüfung der Erfüllung dieser Kriterien wurden im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ die Fehlbeträge je Einwohner ausgewählter Pflichtaufgaben der Landkreise verglichen. Auf dieser Basis wurden unter Hinzuziehen des unteren Quartilswerts Ergebnisverbesserungspotenziale hergeleitet.

Neben den in den vorangegangenen Abschnitten behandelten bedeutenden Aufgabenbereichen (Schulträgeraufgaben, Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), wurden in diesem Abschnitt weitere standardisierte Produkte gebildet und Kennzahlenanalysen vorgenommen:

- Ver- und Entsorgung
- Bauen und Wohnen
- Verkehrsflächen und ÖPNV
- Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege
- Räumliche Planung und Geoinformationen
- Gesundheitsdienste
- Volkshochschule¹¹⁸

¹¹⁸ Insofern ein Hessencampus vorhanden ist, werden die dazugehörigen Leistungen des Landkreises dem Bereich der Volkshochschule zugeordnet. Standorte des Hessencampus befinden sich in allen Vergleichskreisen außer der Bergstraße.

Ver- und Entsorgung, Bauen und Wohnen, Verkehrsflächen und ÖPNV

Die Analyse der Aufgabenbereiche Ver- und Entsorgung, Bauen und Wohnen, Verkehrsflächen und ÖPNV zeigt auf, inwieweit Auffälligkeiten bei einzelnen Aufgaben vorliegen. Bei angespannten Haushaltslagen sind Fehlbeträge gemessen an den jeweiligen Medianen zu analysieren und idealerweise zu reduzieren. Anhand des Quervergleichs lassen sich daraus Ergebnisverbesserungspotenziale ableiten.

Ansicht 85 zeigt die Fehlbeträge der genannten Pflichtaufgaben im Jahr 2019. Die Fehlbeträge werden absolut und je Einwohner im Quervergleich dargestellt:

Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019											
	Ver- und Entsorgung		Bauen und Wohnen		Verkehrsflächen			ÖPNV		Fehlbetrag	
	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	€ je km Kreisstraße	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW
Bergstraße	-	-	0,8	3	4,4	16	35.859	3,8	14	9,0	33
Fulda	0	0	1,0	5	5,1	23	12.781	1,0	4	7,2	32
Gießen	-1,5	-6	0,5	2	2,1	8	11.238	2,2	8	3,3	12
Odenwald	-	-	1,7	18	2,3	24	15.762	3,5	37	7,6	78
Schwalm-Eder	-0,1	0	-0,5	-3	1,3	7	3.104	2,1	11	2,9	16
Vogelsberg	-0,5	-5	0,5	4	2,5	24	8.489	-	-	2,4	23
Waldeck-Frankenberg	-4,4	-28	1,1	7	3,0	19	6.299	3,7	24	3,4	21
Median	-0,5	-5	0,8	4	2,5	19	11.238	2,9	13	3,4	23

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 85: Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019

Der Landkreis Bergstraße wies über die Aufgabenbereiche Ver- und Entsorgung, Bauen und Wohnen, Verkehrsflächen und ÖPNV einen Fehlbetrag in Höhe von rund neun Millionen Euro aus. Der absolute Fehlbetrag des Landkreises war damit das Maximum unter den Vergleichskreisen. Unter Berücksichtigung der Einwohnerrelation lag der Landkreis Bergstraße mit 33 Euro je Einwohner über dem Median (23 Euro).

Im Quervergleich reichte die Bandbreite der absoluten Fehlbeträge von 2,4 Millionen Euro (Vogelsbergkreis) bis neun Millionen Euro (Landkreis Bergstraße). Die Fehlbeträge je Einwohner deckten eine Spanne von zwölf Euro (Landkreis Gießen) bis 78 Euro (Odenwaldkreis) ab.

In der Ver- und Entsorgung zeigten die Landkreise ein heterogenes Bild. Vier Landkreise wiesen Ausschüttungen von Beteiligungsunternehmen oder sonstige Erträge aus. Bei zwei Landkreisen, Landkreis Bergstraße und Odenwaldkreis, fielen aufgrund der Aufgabenerfüllung durch einen Zweckverband keine Aufwendungen und Erträge im Kreishaushalt an. Beim Landkreis Fulda wurde durch die Auflösung von Sonderposten ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt.

Für die Aufgabenerfüllung im Bereich Verkehrsflächen und ÖPNV wiesen die Landkreise in dieser Betrachtung die höchsten absoluten und relativen Fehlbeträge aus. In der Analyse der Fehlbeträge ist die Fläche der Kreise zu berücksichtigen. Flächenlandkreise weisen in der Regel ein umfangreicheres Straßennetz auf und haben im ÖPNV längere Strecken zu bedienen. Der Odenwaldkreis wies trotz geringer Kreisfläche einen auffallend hohen Fehlbetrag je Einwohner im Bereich des ÖPNV aus. Insbesondere der Landkreis Bergstraße wies im Verhältnis zur Länge der Kreisstraßen einen auffallend hohen Fehlbetrag aus. Der Landkreis Bergstraße führte diesen auf rund 0,4 Millionen Euro Abgänge auf Sachanlagen und rund 1,4 Millionen Euro Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen und ungewisse Verbindlichkeiten zurück. Wir weisen darauf hin, dass bei der Betrachtung der Fehlbeträge allein kein Rückschluss auf den Zustand der Kreisstraßen getroffen werden kann.

Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege, Räumliche Planung und Geoinformationen, Gesundheitsdienste, Volkshochschule

Ansicht 86 zeigt die Fehlbeträge im Bereich Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege, Räumliche Planung und Geoinformationen, Gesundheitsdienste sowie Volkshochschule im Jahr 2019. Die Fehlbeträge werden absolut und je Einwohner im Quervergleich dargestellt:

Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019										
	Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege		Räumliche Planung und Geoinformationen		Gesundheitsdienste		Volkshochschule		Summe Fehlbetrag	
	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW ¹⁾	Mio. €	€ je EW
Bergstraße	2,3	9	1,4	5	8,4	31	0,9	5	13,0	49
Fulda	3,1	14	1,1	5	8,4	38	1,4	9	13,9	65
Gießen	1,7	6	0,4	1	8,4	31	0,7	4	11,1	42
Odenwald	1,5	16	0,2	2	5,7	59	0,5	5	7,9	82
Schwalm-Eder	0,9	5	0,6	3	3,9	22	0,1	0	5,5	31
Vogelsberg	2,0	18	0,1	1	6,7	63	0,9	9	9,7	92
Waldeck-Frankenberg	2,4	15	0,3	2	7,6	49	0,8	5	11,0	71
Median	2,0	14	0,4	2	7,6	38	0,8	5	11,0	65

Natur- und Landschaftspflege inklusive Agrarförderung
Gesundheitsdienste inklusive Krankenhausumlage
1) Einwohnerzahl bei Fulda und Gießen ohne Sonderstatusstädte, bei Bergstraße ohne Lampertheim und Viernheim, da jeweils eigene VHS
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 86: Fehlbeträge der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019

Wie Ansicht 86 zu entnehmen ist, wies der Landkreis Bergstraße in den genannten Bereichen insgesamt einen Fehlbetrag von 13 Millionen Euro aus, was 49 Euro je Einwohner entspricht. Unter Berücksichtigung der Einwohnerrelation lag der Landkreis Bergstraße damit unterhalb des Medians der Vergleichskreise.

Im Quervergleich reichte die Bandbreite der absoluten Fehlbeträge von 5,5 Millionen Euro (Schwalm-Eder-Kreis) bis 13,9 Millionen Euro (Landkreis Fulda). Die Fehlbeträge je Einwohner deckten eine Spanne von 31 Euro (Schwalm-Eder-Kreis) bis 92 Euro (Vogelsbergkreis) ab.

Für die Aufgabenerfüllung im Bereich Gesundheitsdienste wiesen die Landkreise in dieser Betrachtung die höchsten absoluten und relativen Fehlbeträge aus. In den Beträgen enthalten sind die von den Landkreisen jeweils erbrachte Krankenhausumlage. Unter den Vergleichskreisen sind der Odenwaldkreis, der Vogelsbergkreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg Träger eines Kreiskrankenhauses.

Alle Landkreise hatten Volkshochschulen eingerichtet und erreichten dadurch Fehlbeträge zwischen 0,1 Millionen Euro (Schwalm-Eder-Kreis) und 1,4 Millionen Euro (Landkreis Fulda). Mit Berücksichtigung der Einwohnerrelation erzielten der Vogelsbergkreis und der Landkreis Fulda deutlich über dem Median liegende Fehlbeträge in Höhe von rund neun Euro je Einwohner. Die Landkreise sind angehalten, die Intensität der Aufgabenwahrnehmung zu hinterfragen und Möglichkeiten der Interkommunalen Zusammenarbeit¹¹⁹ auszuloten.

Personalaufwendungen der sonstigen Pflichtaufgaben

¹¹⁹ Neben dem Landkreis Fulda hatte die Stadt Fulda ebenfalls eine Volkshochschule eingerichtet.

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Personalaufwendungen in den Bereichen Bauen und Wohnen, Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege, Räumliche Planung und Geoinformationen, Gesundheitsdienste sowie Volkshochschule untersucht.¹²⁰

Ansicht 87 zeigt die jeweiligen Personalaufwendungen absolut und als Summe je Einwohner. Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelten wir unter Bezugnahme auf das untere Quartil des Personalaufwands je Einwohner.

Personalaufwand der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019								
	Bauen und Wohnen	Umweltschutz, Natur- und Landschaftspflege ¹⁾	Räumliche Planung und Geoinformationen	Gesundheitsdienste	Volkshochschule	Summe	Personalaufwand je EW	Ergebnisverbesserungspotenzial
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	€ je EW	Mio. €
Bergstraße	2,4	1,4	1,0	3,7	0,9	9,4	36	0,3
Fulda	1,6	1,8	0,7	3,1	0,2	7,4	34	0,1
Gießen	1,8	1,1	0,2	2,6	0,2	5,9	22	-
Odenwald	1,7	1,3	0,4	1,2	0,4	4,9	51	1,7
Schwalm-Eder	1,6	0,9	0,6	2,0	0,7	5,9	33	-
Vogelsberg	1,0	1,3	0,1	1,6	1,1	5,1	48	1,6
Waldeck-Frankenberg	1,6	1,8	0,7	1,6	0,1	5,8	37	0,6
Median	1,6	1,3	0,6	2,0	0,4	5,9	36	
Unteres Quartil	1,6	1,2	0,3	1,6	0,2	5,4	33	

1) abzüglich Personalkostenerstattung
Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 87: Personalaufwand der sonstigen Pflichtaufgaben für das Jahr 2019

Der Personalaufwand je Einwohner reichte von 22 Euro beim Landkreis Gießen bis zu 51 Euro beim Odenwaldkreis. Der Landkreis Bergstraße besetzte mit 36 Euro Personalaufwand je Einwohner den Median unter den Vergleichskreisen.

Unter Zugrundelegung des unteren Quartils konnten wir für den Landkreis Bergstraße ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 0,3 Millionen Euro errechnen. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße eine Analyse seiner Personalstrukturen sowie der mit den jeweiligen Stellen verbundenen Aufgaben (Aufgabenkritik).

6.6 Freiwillige Leistungen

Auf Basis der kommunalen Selbstverwaltung steht es den Landkreisen frei, innerhalb ihrer finanziellen Möglichkeiten freiwillige Aufgaben anzubieten und damit die Attraktivität der Region zu erhöhen. Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“

¹²⁰ Die Personalaufwendungen der Produktbereiche Ver- und Entsorgung sowie Verkehrsflächen und ÖPNV werden hierbei ausgenommen, da diese nicht einheitlich im Kernhaushalt der Vergleichskreise enthalten sind.

wurde ausgewertet, welche haushalterische Bedeutung ausgewählte freiwillige Aufgaben für die jeweiligen Landkreise einnahmen. Dabei wurden die je Aufgabe erzielten Fehlbeträge bei den folgenden standardisierten Produkten betrachtet:

- Sport- und Vereinsförderung
- Kultur
- Wirtschaft und Tourismus

Im Bereich der Sport- und Vereinsförderung sind neben Zuschüssen an Vereine unter anderem auch die Unterhaltung von Sportstätten sowie Entschädigungen für die nicht-schulische Nutzung von Sporthallen enthalten. Im Bereich Kultur finden sich unter anderem Zuschüsse an Museen, Theater oder Büchereien wieder.

Ansicht 88 zeigt die Fehlbeträge der Sport- und Vereinsförderung, Kultur sowie Wirtschaft und Tourismus der jeweiligen Landkreise im Jahr 2019. Die Fehlbeträge werden absolut und je Einwohner im Quervergleich dargestellt. Auf Basis des unteren Quartils wurden Ergebnisverbesserungspotenziale bei den einzelnen Landkreisen berechnet.

Fehlbeträge der freiwilligen Leistungen für das Jahr 2019									
	Sport- und Vereinsförderung		Kultur		Wirtschaft und Tourismus		Fehlbetrag gesamt		Ergebnisverbesserungspotenzial
	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €	€ je EW	Mio. €
Bergstraße	2,4	9	0,0	0	1,5	6	3,9	14	-
Fulda	3,7	16	0,5	2	1,6	7	5,8	26	2,5
Gießen	1,8	7	1,5	5	0,7	3	3,9	15	-
Odenwald	0,2	2	0,2	2	1,4	14	1,7	18	0,3
Schwalm-Eder	2,0	11	0,3	2	0,8	4	3,0	17	0,3
Vogelsberg	0,4	4	0,0	0	1,2	11	1,6	16	0,1
Waldeck-Frankenberg	1,4	9	0,4	3	0,8	5	2,7	17	0,3
Median	1,8	9	0,3	2	1,2	6	3,0	17	
Unteres Quartil	0,9	5	0,1	1	0,8	5	2,2	15	

Quelle: Eigene Erhebungen; Buchhaltungsdaten des Landkreises 2019; Stand: Juli 2021

Ansicht 88: Fehlbeträge der freiwilligen Leistungen für das Jahr 2019

Die Summe der Fehlbeträge reichte im Quervergleich von 1,6 Millionen Euro (Vogelsbergkreis) bis zu 5,8 Millionen Euro (Landkreis Fulda). Bezogen auf den Fehlbetrag je Einwohner reichten die Fehlbeträge von 14 Euro im Landkreis Bergstraße bis 26 Euro im Landkreis Fulda. Den Median beim Fehlbetrag je Einwohner besetzten der Schwalm-Eder-Kreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Beim Landkreis Bergstraße machte der Bereich Sport- und Vereinsförderung mit einem absoluten Fehlbetrag von 2,4 Millionen Euro den größten Anteil unter den freiwilligen Aufgaben des Landkreises Bergstraße aus. Der Fehlbetrag im Bereich Kultur lag unter 30.000 Euro. Insgesamt lag der Fehlbetrag des Landkreises Bergstraße bei den aufgeführten freiwilligen Aufgaben bei 14 Euro je Einwohner und damit unter dem Median der Vergleichskreise. Unter Zugrundelegung des unteren Quartils konnten wir für den Landkreis Bergstraße über die Summe der freiwilligen Leistungen keine Ergebnisverbesserungspotenziale errechnen.

Die Fehlbeträge in der Sport- und Vereinsförderung heben sich in ihrer absoluten Höhe von den übrigen Aufgaben ab. Die Landkreise erfassten hier überwiegend die Aufwendungen für die Bereitstellung der Turn- und Sporthallen für die außerschulische Nutzung. Hinsichtlich der absoluten Höhe des Fehlbetrags fällt der Odenwaldkreis auf. Der Odenwaldkreis nahm entgegen der Vorgaben zur kostendeckenden Kalkulation der Schulumlage keine Entlastung der Schulprodukte hinsichtlich der außerschulischen Nutzung der Turn- und Sporthallen vor.

In der Aufgabe Kultur wiesen die Landkreise Gießen, Fulda und Waldeck-Frankenberg Fehlbeträge oberhalb des Medians aus. Dabei hob sich der Landkreis Gießen nochmal deutlich aus dieser Gruppe mit einem Fehlbetrag von rund 1,5 Millionen Euro ab. Der Fehlbetrag des Landkreises Gießen ist insbesondere auf einen jährlichen Zuschuss an das Stadttheater Gießen zurückzuführen, welches gemeinsam mit der Stadt Gießen betrieben wird.

Alle Vergleichskreise wiesen Fehlbeträge in der Aufgabe Wirtschaft und Tourismus aus. In den absoluten Fehlbeträgen fanden sich der Landkreis Fulda, der Landkreis Bergstraße sowie der Odenwaldkreis oberhalb des Medians. Unter Berücksichtigung der Einwohnerrelation wiesen der Odenwaldkreis, der Vogelsbergkreis und der Landkreis Fulda die höchsten Fehlbeträge aus. Neben den Aktivitäten in der Wirtschaftsförderung engagierten sich die zuletzt genannten Kreise über Beteiligungen oder Mitgliedschaften in Zweckverbänden in der Tourismusförderung (Naturpark Vulkanregion Vogelsberg, Rhön, Region Bergstraße-Odenwald).

6.7 Interkommunale Zusammenarbeit

Die Landkreise haben die Möglichkeit, Aufgaben zur Sicherstellung ihrer Leistungs- und Handlungsfähigkeit gemeinsam im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit¹²¹ zu erledigen. Interkommunale Zusammenarbeit verfolgt das Ziel, die Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu steigern und Räume für erforderliche Spezialisierungen zu schaffen. Zudem kann Interkommunale Zusammenarbeit dazu beitragen, in bestimmten Umfang Ergebnisverbesserungspotenziale bei den beteiligten Körperschaften zu heben.

Die Analyse des Umfangs der Interkommunalen Zusammenarbeit zeigt in einem ersten Schritt auf, in welchen Kategorien und welchen Formen die Landkreise interkommunale Zusammenarbeit ausgestaltet haben. Unter den Formen subsumieren wir zunächst durch das Land geförderte Projekte (ungeachtet vertraglicher oder gesellschaftsrechtlicher Ausprägung), danach die Zusammenarbeit auf der Basis von Vereinbarungen und Verträgen und zuletzt alle weiteren Formen der Zusammenarbeit¹²².

Interkommunale Zusammenarbeit im Landkreis Bergstraße

Ansicht 89 zeigt die durch das Land geförderten Projekte des Landkreis Bergstraße.

Interkommunale Zusammenarbeit – geförderte Projekte			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Beschreibung
Gesundheit	NORIE - Netzwerk Ortsnahe Versorgung Ried	Landkreis Bergstraße mit den Gemeinden Biblis, Bürstadt, Einhausen, Groß-Rohrheim, Lampertheim und Lorsch.	Sektorenübergreifende Vernetzung möglichst aller Institutionen und Einrichtungen im Gesundheitsbereich. Zu nennen sind hier unter anderem die Themenfelder Altenhilfe, Pflegedienste, Ärzte, Kliniken, Reha-Sport und Sozialdienste.
Gesundheit	Kreisübergreifendes Konzept zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung im	Es handelt sich hier um gemeinsame Abstimmungen bzgl. der über-	Nachwuchsförderung im Gesundheitsbereich sowie Verbesserung des Angebots für ältere

¹²¹ Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)

¹²² Die sind in Regel Zweckverbände, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Vereine und vereinzelt eingetragene Genossenschaften.

Interkommunale Zusammenarbeit – geförderte Projekte			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Beschreibung
	vorderen Odenwald	greifenden Gebiete mit dem Odenwaldkreis.	Menschen durch ein kreisübergreifendes Konzept und Initiativen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Juli 2021

Ansicht 89: Interkommunale Zusammenarbeit – geförderte Projekte

Der Landkreis Bergstraße arbeitete darüber hinaus auf der Basis von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit unterschiedlichsten Städten und Gemeinden zusammen. Ansicht 90 zeigt die Kategorien und Projekte dieser Zusammenarbeit.

Interkommunale Zusammenarbeit – auf Basis von Vereinbarungen			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Beschreibung
Gesundheit	NOVO - Netzwerk Ortsnahe Versorgung Odenwald	Landkreis Bergstraße mit den Gemeinden Fürth, Lindenfels, Rimbach, Grasellenbach, Wald-Michelbach, Lautertal, Mörlenbach, Abtsteinach und Birkenau.	Sektorenübergreifende Vernetzung möglichst aller Institutionen und Einrichtungen im Gesundheitsbereich. Zu nennen sind hier unter anderem die Themenfelder Altenhilfe, Pflegedienste, Ärzte, Kliniken, Reha-Sport, und Sozialdienste.
Gesundheit	Landpartie 2.0	Kooperation des Landkreises Bergstraße mit dem Landkreis Fulda und dem Hochtaunuskreis	Förderung des hausärztlichen Nachwuchses in ländlichen Regionen. Eine Initiative des Landrats und der Goethe Universität in Frankfurt seit 2016. Medizinstudenten sollen durch Praktika im ländlichen Raum frühzeitig für eine spätere Tätigkeit auf dem Land gewonnen werden. Das Projekt übernimmt die Koordination sowie die Übernachtungskosten der Studenten während der Praktika.
Gesundheit	Medizinische Datenerfassung im Rettungsdienst (MDE)	Kooperation des Landkreises Bergstraße mit der Stadt Darmstadt, dem Landkreis Darmstadt-Dieburg und dem Eigenbetrieb Rettungsdienst des Kreises Groß-Gerau. Dem Projekt haben sich mittlerweile 11 weitere hessische Rettungsdienstbereiche angeschlossen.	Kooperationsvertrag über die medizinische Datenerfassung im Rettungsdienst. Das derzeit handschriftliche Notfallprotokoll bei rettungsdienstlichen Einsätzen, dass Patientendaten, Behandlungsverlauf und medizinische Daten erfasst, soll im Rahmen der Qualitätsverbesserung durch eine elektronische medizinische Erfassung in allen Rettungsdienstbereichen abgelöst werden.
Personalwesen	Lindenfels - Personalabrechnung	Personaldienstleistungen für die Stadt Lindenfels durch die Lohnbuchhaltung des Landkreises Bergstraße	Übertragung der Bezügeabrechnung und weiterer Personalverwaltungsaufgaben.
Personalwesen	Rimbach - Personalabrechnung	Personaldienstleistungen für die Gemeinde Rimbach durch die Lohnbuchhaltung des Landkreises Bergstraße	Übertragung der Entgeltabrechnung und weiterer Personalverwaltungsaufgaben.
Geoinformationssysteme	INSPIRE und GIS	Landkreis Bergstraße, Abtsteinach, Bensheim,	Interkommunale Zusammenarbeit in den Aufgabenbereichen Bauen, Umwelt, Denk-

Interkommunale Zusammenarbeit – auf Basis von Vereinbarungen			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Beschreibung
teme		Biblis, Birkenau, Bürstadt, Einhausen, Fürth, Gornheimertal, Grasellenbach, Groß-Rohrheim, Heppenheim, Hirschhorn, Lampertheim, Lautertal, Lindenfels, Lorsch, Mörlenbach, Neckarsteinach, Rimbach, Viernheim, Wald-Michelbach, Zwingenberg	malschutz, Landwirtschaft und Regionalentwicklung sowie bei den Aufgaben der Daseinsvorsorge insbesondere dem Katastrophenschutz, der Wirtschaftsförderung und der Bewältigung des demografischen Wandels durch den effizienten und effektiven Einsatz von GIS. Es werden Fachdaten bereitgestellt und auf dem aktuellen Stand gehalten. Das GIS ist vergleichbar mit Google Earth und dient zur Anzeige von bspw. Bebauungsplänen, Umweltzonen, Hochwasserzonen, Grundbuchauszüge (reglementiert).
Prostituierenschutz	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Übertragung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz	Übernahme der Zuständigkeit im Bereich ProstSchG für die Gemeinden Bürstadt, Viernheim, Bensheim, Biblis, Birkenau, Fürth, Heppenheim, Lampertheim, Lorsch, Mörlenbach, Rimbach	Übernahme von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz
Gleichstellung und Frauenschutz	Arbeitskreis gegen sexuellen Missbrauch	Zusammenarbeit hauptamtlicher Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der Städte und Gemeinden im Landkreis Bergstraße: Arbeitskreis gegen häusliche Gewalt; die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der Städte und Gemeinden sowie des Landkreises arbeiten gemeinsam mit anderen Institutionen zum Thema häusliche Gewalt zusammen	Veranstaltungen, Fachtagungen und Öffentlichkeitsarbeit zum Thema sexueller Missbrauch mit den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten der Städte und Gemeinden im Landkreis Bergstraße.
Sport	Sporthallennutzung	Eigenbetrieb Schule und Gebäudewirtschaft mit den kreisangehörigen Gemeinden	Vereinbarungen im Bereich der Sporthallennutzung mit den Städten und Gemeinden des Kreises.
Gewerbeswesen	Projekt MIGEWA Region	Landkreis Bergstraße, 22 Städte und Gemeinde	Durch den Landkreis Bergstraße wurde die Software „Migewa Region“ zur automatisierten Zustellung von Gewerbeanzeigen zentral betrieben.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Juli 2021

Ansicht 90: Interkommunale Zusammenarbeit – auf Basis von Vereinbarungen

Der Landkreis Bergstraße engagierte sich darüber hinaus in Gesellschaften und Verbänden, um Aufgaben gemeinschaftlich mit anderen Körperschaften zu erfüllen. Ansicht 91 zeigt die Zusammenarbeit.

Interkommunale Zusammenarbeit – Unternehmungen und sonstige Formen			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Form
Natur und Umwelt	Gemeinnützige Gesellschaft Naturschutzzentrum Bergstraße GmbH	Landkreis Bergstraße, Stadt Bensheim, Marketing- und Entwicklungsgesellschaft Bensheim GmbH	GmbH

Interkommunale Zusammenarbeit – Unternehmungen und sonstige Formen			
Kategorie	Projektbezeichnung	Beteiligte Körperschaften	Form
Natur und Umwelt	Gewässerverband Bergstraße	Landkreis Bergstraße und 18 Gemeinden	Zweckverband
Denkmal- und Heimatpflege	Überwaldbahn gGmbH	Landkreis Bergstraße, Gemeinde Wald-Michelbach, Gemeinde Mörlenbach, Gemeinde Abtsteinach	GmbH
Berufsförderung	Wirtschaftsförderung Bergstraße GmbH	Landkreis Bergstraße, alle kreisangehörigen Kommunen, Sparkasse Bensheim, Sparkasse Starkenburg, Sparkasse Worms-Alzey-Ried, Volksbank Weinheim eG, Volksbank Südhessen Darmstadt eG, Raiffeisenbank Ried eG	GmbH
Ver- und Entsorgung	Zweckverband Abfallwirtschaft Landkreis Bergstraße	Landkreis Bergstraße, 20 Gemeinden	Zweckverband
Tourismus	TouristikService Odenwald – Bergstraße e.V.	Landkreise Odenwald und Bergstraße Städte und Gemeinden im Gebiet des Naturparks Bergstraße -Odenwald	eingetragener Verein
Ver- und Entsorgung	Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd	Zweckverband Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd	Zweckverband

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Juli 2021

Ansicht 91: Interkommunale Zusammenarbeit – Unternehmungen und sonstige Formen

Der Landkreis Bergstraße hatte 19 Projekte oder Aufgabenerledigungen im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit eingerichtet. Dabei deckte der Kreis ein breites Spektrum an Aufgaben ab. Der Kreis übernahm Aufgaben von kreisangehörigen Gemeinden (Gesundheit, Personalwesen, Prostituiertenschutz, Sport, Gewerbewesen) und arbeitete mit anderen Landkreisen gemeinschaftlich (Gesundheit, Personalwesen). Die Aufgabenerfüllung durch Gesellschaften und Verbände erstreckte sich auf Aufgaben in der Natur und Umwelt, der Denkmal- und Heimatpflege, der Berufsförderung, der Ver- und Entsorgung sowie im Tourismus.

Interkommunale Zusammenarbeit der Vergleichskreise

Im Quervergleich zeigt sich hinsichtlich der Zahl der Projekte oder Aufgabenerledigungen ein heterogenes Bild. Ansicht 92 gibt hierzu einen Überblick.

Projekte und Aufgabenerledigungen der Interkommunalen Zusammenarbeit				
	mit Landesförderung ¹⁾	auf Basis von Vereinbarungen	in sonstigen Formen	Summe
Bergstraße	2	10	7	19
Fulda	2	8	4	14
Gießen	6	4	9	19
Odenwald	3	2	4	9
Schwalm-Eder	2	5	18	25
Vogelsberg	6	4	10	20
Waldeck-Frankenberg	2	0	11	13

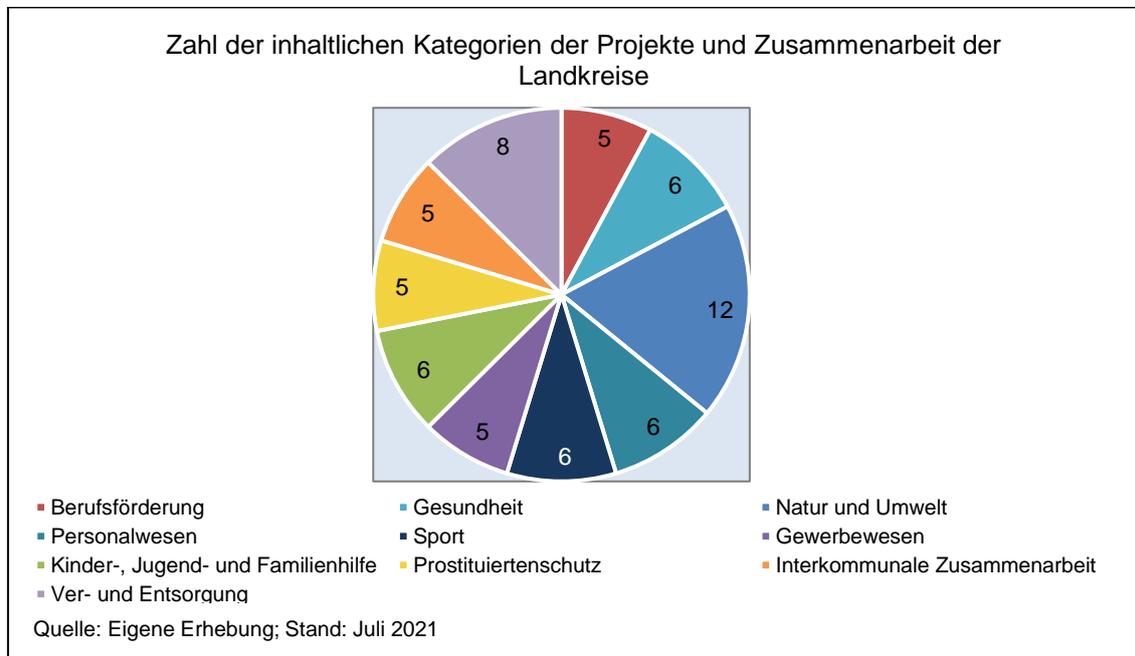
1) Sobald eine Förderung vorlag, wurden die Projekte und Aufgabenerledigungen dieser Kategorie zugeordnet.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Juli 2021

Ansicht 92: Projekte und Aufgabenerledigungen der Interkommunalen Zusammenarbeit

Im Quervergleich reichte die Bandbreite von neun Projekten und Aufgabenerledigungen (Odenwaldkreis) bis 25 im Schwalm-Eder-Kreis. Die Landkreise wählten dabei für den wesentlichen Teil der Interkommunalen Zusammenarbeit die sonstigen Formen (Gesellschaften, Zweckverbände, Netzwerke).

Die Bandbreite der inhaltlichen und thematischen Projekte und Aufgabenerledigungen erstreckte sich auf 33 verschiedene Kategorien.

Ansicht 93 zeigt die Zahl der Projekte und Aufgabenerledigungen ab einer Größe von fünf je Kategorie.¹²³



Ansicht 93: Zahl der inhaltlichen Kategorien der Projekte und Zusammenarbeit der Landkreise

Die Vergleichskreise arbeiteten in zwölf unterschiedlichen Aufgaben für Natur und Umwelt (Wasserverbände, Naturparks) zusammen. In acht Fällen wurden Ver- und Entsorgungsaufgaben gebündelt (Energieversorgung, Tierkörperbeseitigung, Abfallentsorgung). Jeweils sechs Projekte und Zusammenarbeiten fanden sich im Gesundheitswesen (Netzwerke und Stärkung des ländlichen Raums), der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (gemeinsame Adoptionsstellen oder Kooperationen bei Ausbildungen), dem Sport und dem Personalwesen. Jeweils fünf interkommunale Zusammenarbeiten zeigten sich den Aufgabenfeldern der Berufsförderung, des Gewerbewesens, des Prostituiertenschutzes und der Interkommunalen Zusammenarbeit selbst.

Die Vergleichskreise können in der geographischen Dimension in ein nördliches Cluster (Landkreis Waldeck-Frankenberg, Schwalm-Eder-Kreis), in ein mittleres Cluster (Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis, Landkreis Fulda) und in ein südliches Cluster (Landkreis Bergstraße, Odenwaldkreis) gruppiert werden. Wir stellten fest, dass im nördlichen Cluster fünf Projekte und Zusammenarbeiten bestanden, an denen Vergleichskreise beteiligt waren. Im mittleren Cluster waren dies vier, im südlichen Cluster noch zwei. Clusterübergreifend stellten wir drei Projekte und Zusammenarbeiten fest.

Die Landkreise arbeiteten im Natur- und Umweltschutz (fünf), der Ver- und Entsorgung (drei) sowie auf dem Gebiet des Tourismus (zwei) am häufigsten zusammen. In diesen Aufgabenfeldern registrierten wir insgesamt zehn Zusammenarbeiten. Jeweils eine Zusammenarbeit fand in der Gesundheit, der Datenarchivierung, dem Breitbandausbau und der Berufsförderung statt.

Die Mehrzahl der Zusammenarbeit fand in flächenbezogenen Aufgabenerfüllungen statt, welche sich gerade im geografischen Zusammenhang der Cluster angeboten haben. Die Aufgabener-

¹²³ Neben den gezeigten waren folgende Kategorien mit 4 oder weniger Projekten oder Zusammenarbeiten vertreten: Brandschutz, Bürgerservice, Fördermittel, Geoinformationssysteme, Informationstechnologie, Sozialer Wohnungsbau, Vergabewesen, Allgemeine Verwaltung, Kultur, Datenarchivierung, Gleichstellung und Frauenschutz, Kfz-Zulassung, Liegenschaftsmanagement, Breitbandversorgung, Daseinsvorsorge, Denkmal- und Heimatpflege, Immobilien, Interkommunale Zusammenarbeit, Nahverkehr, Soziale Leistungen, Tourismus, Verwaltung, Regionale Entwicklung.

füllung endet hier nicht an der Kreisgrenze, sondern wird darüber hinaus gemeinsam fortgeführt. Wir empfehlen, die aktuell bestehenden Zusammenarbeiten weiterzuführen und wenn möglich auszubauen und weitere Körperschaften mit einzubeziehen.

Ausblick

Die Vergleichskreise schätzten, dass sich insbesondere in Kernaufgaben der Allgemeinen Verwaltung zukünftig weitere Möglichkeiten und Chancen der Zusammenarbeit ergeben werden. Hierbei stehen insbesondere Aufgabenerledigungen im Vergabewesen, der Personalverwaltung sowie Aufgaben des Bau- und Ordnungsamtes im Fokus. Die Vergleichskreise berichteten, dass vermehrt festzustellen sei, dass insbesondere kleinere kreisangehörige Gemeinden fachliche Spezialaufgaben aufgrund fehlenden Personals immer weniger wahrnehmen können.

Wir empfehlen, dass die Landkreise aktiv auf ihre kreisangehörigen Gemeinden zugehen und für die Ausweitung der Interkommunalen Zusammenarbeit werben. Dies trägt einerseits zu einer qualitativ hochwertigeren Aufgabenerfüllung und andererseits zu Einsparungen aufgrund erwartbarer positiver Skaleneffekte bei. Skaleneffekte entstehen dann, wenn Aufgaben an einer Stelle (beispielweise in Form eines Kompetenzzentrums) zentral erbracht werden. Im Beispiel der Personalverwaltung kann das benötigte Fachwissen der Mitarbeiter an einer Stelle aufgebaut und vorgehalten werden. Bei kreisangehörigen Gemeinden kann dieser Aufwand gleichzeitig entfallen. Für Sachaufwendungen trifft dies ebenfalls zu. So können benötigte Softwarelizenzen gebündelt eingesetzt werden, was ebenfalls zu Einsparungen bei kreisangehörigen Gemeinden führt.

7. Weitere Prüfgebiete

7.1 Digitalisierung der Schulen

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ wurde das Thema Digitalisierung der Schulen im Hinblick auf den aktuellen Stand sowie die Vorgehensweisen zur Umsetzung von Digitalisierungsmaßnahmen untersucht. Während die Bildungshoheit bei den Ländern liegt, obliegt es den Schulträgern ein den gesetzlichen Anforderungen angemessenes Schulangebot bereitzustellen und die geeigneten Rahmenbedingungen für den inneren Schulbetrieb zu schaffen.¹²⁴ Unter der Bereitstellung und Unterhaltung geeigneter Schuleinrichtung ist auch die Digitalisierung der Schulen zu verstehen. Die Coronapandemie hat auf die Digitalisierung des Schulbetriebs und des Unterrichts erneut die Aufmerksamkeit gelenkt und den Druck zur Umsetzung erhöht.

Im Rahmen der Digitalisierung der Schulen besteht der DigitalPakt Schule (2019-2024), der eine Finanzhilfe von Bund und Ländern zur Förderung kommunaler Bildungsinfrastruktur ist. Zur Umsetzung dieses Programms war eine Grundgesetzänderung (Art. 104c GG) notwendig, denn die Bildungshoheit liegt bei den Ländern. Der Bund stellt insgesamt fünf Milliarden Euro an finanziellen Mitteln bereit, von denen das Land Hessen 372 Millionen Euro erhält. Zusätzlich stocken das Land und die Schulträger den Betrag mit einem Eigenanteil von 25 Prozent auf, was im Rahmen des Programms Digitale Schule Hessen vereinbart wurde. Insgesamt stehen somit seit dem Jahr 2019 um die 500 Millionen Euro zur Digitalisierung hessischer Schulen zur Verfügung, davon insgesamt 15,5 Millionen Euro für den Landkreis Bergstraße¹²⁵. Die Schulträger können auf Basis der von den Schulen zu erstellenden Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte, die eine Bedarfsanalyse enthalten, Fördermittel beantragen, die vom Land bewilligt werden müssen. Des Weiteren sind die Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte Teil der Medienbildungskonzepte, die alle Schulen bis 2024 verpflichtend erstellen müssen.

Unter der Digitalisierung der Schulen wird grundsätzlich der Einsatz digitaler Medien im Unterricht verstanden, was aber nicht nur eine vorhandene IT-Infrastruktur an den Schulen voraussetzt, sondern auch ein umfangreiches Service- und Betriebskonzept und eine geschulte Anwendung der Medien durch die Lehrkräfte im Rahmen des Lehrplans (pädagogisches Konzept).

¹²⁴ Vgl. §§ 137 ff. Hessisches Schulgesetz

¹²⁵ Vgl. <https://digitale-schule.hessen.de/schultr%C3%A4ger/%C3%BCbersicht-%C3%BCber-die-verteilung-der-kontingente> (16.09.2021).

Zur Umsetzung dieser Anforderungen stehen den Schulen Förder- und Beratungsprogramme von Bund und Land zur Verfügung.

Für Zwecke des Vergleichs wurden standardisierte Analyseeinheiten gebildet. Der aktuelle Stand der Digitalisierung der Schulen wurde anhand dieser bewertet.

Bestandteile der Analyseeinheiten – Digitalisierung der Schulen			
Technische Ausstattung	Service- und Betriebskonzept	Pädagogisches Konzept	Förder- und Beratungsprogramme

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Juli 2021

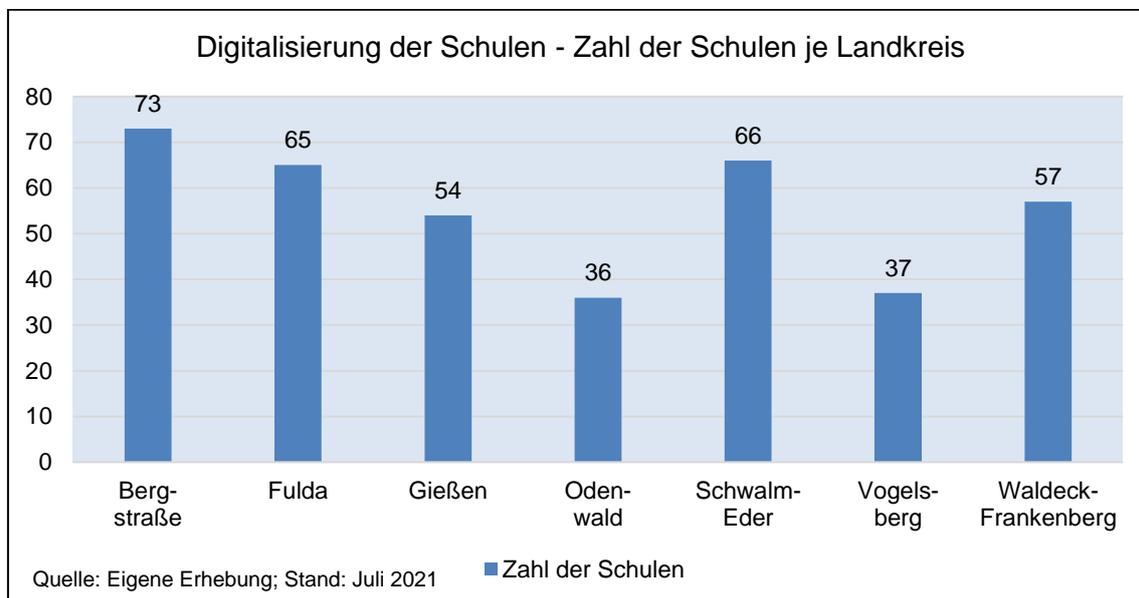
Ansicht 94: Bestandteile der Analyseeinheiten – Digitalisierung der Schulen

Zur Datenerhebung wurden Medienbildungskonzepte, Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte und eigens für die 228. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ erstellte Erhebungsbögen, die den Digitalisierungsgrad der Schulen systematisch erfassten, herangezogen. Da die Medienbildungs- und Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte noch nicht bei allen Schulen vorlagen und teilweise inhaltlich nicht ausreichend waren, um eine vollständige Datenerhebung durchführen zu können, wurden die fehlenden Daten von den Schulen und den Landkreisen ergänzt. Des Weiteren wurden Interviews geführt, um weitere Aspekte der Organisation und Umsetzung der Maßnahmen zur Digitalisierung der Schulen in den Landkreisen beleuchten zu können.

Um den aktuellen Digitalisierungsstand darzustellen, wurden die übermittelten Daten durch die Bildung von Kennzahlen, die den Erreichungsgrad einer Kategorie widerspiegeln, auf Basis der Schulformen sowie im Vergleich der Landkreise ausgewertet. Für jede Analyseeinheit wurde der Durchschnitt des Erreichungsgrads anhand der Erreichungsgrade der einzelnen Kategorien gebildet. Für die einzelnen Kategorien wurden ebenfalls Durchschnittswerte, die den Erreichungsgrad an allen Schulen eines Landkreises beziehungsweise der Vergleichslandkreise darstellten, errechnet. Die im Rahmen der Interviews erhobenen Daten wurden anhand des folgenden Modells bewertet: nicht vorhanden, teilweise vorhanden/in Bearbeitung und vorhanden.

Die folgende Auswertung stellt eine Momentaufnahme zum Juli 2021 dar, da die Digitalisierung der Schulen ein noch stattfindender Prozess ist.

Ansicht 95 zeigt die Zahl der Schulen je Landkreis.



Ansicht 95: Digitalisierung der Schulen - Zahl der Schulen je Landkreis

Organisation und Umsetzung der Maßnahmen zur Digitalisierung der Schulen in den Landkreisen

Die Organisation und Umsetzung der Maßnahmen zur Digitalisierung der Schulen wird unter anderem von den Landkreisen übernommen, die als Schulträger für die entsprechende Ausstattung an den Schulen verantwortlich sind. Hierzu gehört zum Beispiel die Breitbandanbindung der Schulen oder die Umsetzung der Annexe des DigitalPakts. Des Weiteren müssen von den Schulen Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte und Medienbildungskonzepte erstellt werden, die die Landkreise zur Fördermittelbeantragung benötigen. Für pädagogische Maßnahmen im Rahmen der Digitalisierung der Schulen, wie beispielsweise die Durchführung entsprechender Schulungen für die Lehrkräfte, sind das staatliche Schulamt und die Medienzentren verantwortlich.

Die Annexe stellen eine Zusatzvereinbarung zum DigitalPakt dar, die von Bund und Ländern beschlossen wurde, um die Schulen bei der Umsetzung des Unterrichts in den Zeiten der Coronapandemie zu unterstützen. Wir untersuchten daher, wie weit fortgeschritten die Landkreise bei der Umsetzung der Annexe waren. Der Annex I ist ein Sofortausstattungsprogramm für mobile Endgeräte für Schüler, die sie als Leihgabe nutzen können. Der Annex II dient der Unterstützung der Landkreise im Bereich Administration, dessen Anforderungen sich im Rahmen der Coronapandemie und dem Ausbau der technischen Ausstattung der Schulen erhöht haben. Die zur Verfügung gestellten Mittel sollen für Supportmaßnahmen, wie zusätzliche Personalkosten, verausgabt werden. Annex III dient der Ausstattung der Lehrkräfte mit digitalen Endgeräten.

Aufgrund der Vielzahl an beteiligten Akteuren (verschiedene Abteilungen der Kreisverwaltung, die Medienzentren, die Schulen, das staatliche Schulamt) hilft das Etablieren einer Projektstruktur dabei die Aufgaben zu strukturieren und im Rahmen von regelmäßigen Austauschformaten alle Beteiligten zu aktuellen Geschehnissen zu informieren. Darüber hinaus ermöglicht es gemeinsame Standards (beispielsweise bei der Erstellung der Konzepte) zu erarbeiten, um eine entsprechende Qualität der Arbeitsprodukte zu gewährleisten.

Alle Landkreise im Vergleichsring, mit Ausnahme des Vogelsbergkreises, hatten eine formalisierte Projektstruktur etabliert. Der Vogelsbergkreis nahm an regelmäßigen Austauschterminen mit der Stadt Gießen sowie dem Landkreis Gießen in gemeinsamen Steuerungsgruppensitzungen des Medienzentrums teil. Des Weiteren wurden unter Beteiligung des staatlichen Schulamts gemeinsame Standards und Herangehensweisen erarbeitet und festgelegt. Dieses Vor-

gehen war aufgrund der geringen Anzahl an Schulen, die der Vogelsbergkreis als Schulträger betreute, ebenfalls zielführend. Die anderen Vergleichslandkreise hatten Projektteams oder Arbeitsgruppen gebildet, die durch Mitarbeiter aus der IT-Abteilung, dem Gebäudemanagement, den Fachdiensten, die für die Schulen zuständig sind, und teilweise der Finanzabteilung besetzt wurden. Des Weiteren fanden Absprachen mit den Medienzentren, den IT-Beauftragten der Schulen und den Medienbeauftragten des staatlichen Schulamts in regelmäßigen Austauschformaten statt. Die Häufigkeit der Sitzungen sowie die genaue Zusammensetzung der Teams variierten von Landkreis zu Landkreis.

Ansicht 96 zeigt den Fortschritt dieser Maßnahmen im Vergleich.

Auswertung der Interviews – Digitalisierung der Schulen (Juli 2021)							
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Franenberg
Erstellung der Konzepte							
Vorhandensein der Medienbildungskonzepte	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	✓	●
Vorhandensein der Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte	⊖	✓	⊖	✓	✓	✓	✓
Umsetzung der Annexe des Digitalpakts							
Annex I ¹²⁶	✓ ¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Annex II ¹²⁷	⊖	✓	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
Annex III ¹²⁸	⊖	✓	⊖	✓	⊖	⊖	⊖
Beantragung von Fördermitteln							
Fördermittelbeantragung	⊖	⊖	●	✓	⊖	⊖	⊖
Legende: ✓: liegt vor ⊖: liegt teilweise vor/in Bearbeitung ●: liegt nicht vor 1) Der Annex I ist im Landkreis Bergstraße abgeschlossen. Von den Restmitteln kaufte er Tablets, die zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht vollständig ausgegeben waren. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021							

Ansicht 96: Auswertung der Interviews - Digitalisierung der Schulen (Juli 2021)

Erstellung der Konzepte

Im Rahmen des Bereichs Erstellung der Konzepte erhoben wir, wie weit die Landkreise bei der Erstellung der Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte¹²⁹ und der Medienbildungskonzept-

¹²⁶ Der Annex I ist ein Sofortausstattungsprogramm für mobile Endgeräte für Schüler, die sie als Leihgabe nutzen können.

¹²⁷ Der Annex II dient der Unterstützung der Landkreise im Bereich Administration, dessen Anforderungen sich im Rahmen der Coronapandemie und dem Ausbau der technischen Ausstattung der Schulen erhöht haben. Die zur Verfügung gestellten Mittel sollen für Supportmaßnahmen, wie zusätzliche Personalkosten, verausgabt werden.

¹²⁸ Die Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte werden von den Schulen erstellt und enthalten eine Bedarfsanalyse der technischen Ausstattung sowie eine Darstellung des pädagogischen Einsatzes der Ausstattung im Unterricht als Begründung zur Anschaffung. Das Konzept ist Voraussetzung für die Fördermittelbeantragung. Quelle: <https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/512394/b533db30a67158804d41d2e2eadfea55/hinweise-paedag-techn-einsatzkonzept-data.pdf> (17.09.2021).

te¹³⁰, die im Rahmen des DigitalPakts erstellt werden müssen, vorangeschritten waren. Hierbei wurden Entwürfe als vorhanden eingestuft, da ein fertiges Medienbildungskonzept erst im Jahr 2024 vorliegen muss.

Die Medienbildungskonzepte waren in sechs der sieben Vergleichslandkreise in Bearbeitung. Der Vogelsbergkreis hatte für alle Schulen bereits ein Medienbildungskonzept zumindest im Entwurf vorliegen. Der Landkreis Fulda hatte zudem noch einen Kreismedienentwicklungsplan aufgestellt und beim Landkreis Bergstraße lag ein Medienentwicklungsplan des Kreises vor.

Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte, die von den Schulen erstellt werden müssen und vom Schulträger zur Antragsstellung genutzt werden, lagen in den Landkreisen Odenwald, Fulda, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und dem Vogelsbergkreis für alle Schulen vor. In den Landkreisen Bergstraße und Gießen lagen sie zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung für einen Teil der Schulen vor.

Die Schulen wurden von den Landkreisen bei der Erstellung der Konzepte unterstützt. Der Vogelsbergkreis, die Landkreise Gießen, Bergstraße und der Schwalm-Eder-Kreis hatten zu Beginn eine Informationsveranstaltung für die Schulen abgehalten, während der Landkreis Waldeck-Frankenberg Arbeitskreise mit Schulvertretern gebildet und die Landkreise Fulda, Bergstraße, Waldeck-Frankenberg und der Schwalm-Eder-Kreis einen Muster-Klassenraum zur Darstellung technischer Möglichkeiten eingerichtet hatten. Der Landkreis Fulda hatte zudem Einführungsveranstaltungen und Workshops für die Schulen in Vorbereitung auf den DigitalPakt durchgeführt und im Odenwaldkreis fanden alle acht Wochen Austauschtermine mit den Schulen statt. Der Landkreis Bergstraße hatte einen Workflow zur Antragsstellung durch den Eigenbetrieb Schule und Gebäudewirtschaft eingerichtet. In allen Landkreisen hatten die Medienzentren und/oder die staatlichen Schulämter die Schulen bei der Erstellung der Konzepte unterstützt.

Während der Datenerhebung stellten wir fest, dass die Qualität der vorgelegten Konzepte sehr unterschiedlich im Hinblick auf betrachtete Bereiche und Detailgrad der Darstellung waren. Je intensiver die Begleitung der Schulen bei der Konzepterstellung im Rahmen der Projektstruktur war, desto qualitativ hochwertiger war das Ergebnis. Mit dem Wissen, dass die Erstellung der Konzepte ein noch stattfindender Prozess ist und auch in der Verantwortung der Schulen liegt, empfehlen wir den Landkreisen in Zusammenarbeit mit dem staatlichen Schulamt und dem Medienzentrum, Standards festzulegen, an denen die Schulen sich orientieren können, sowie informierende und unterstützende Veranstaltungen mit den Schulen abzuhalten, sodass die Konzepte den Anforderungen zur Fördermittelbeantragung entsprechen. Eine Standardfestsetzung erleichtert auch die Prüfung der Konzepte, die vom Landkreis und dem staatlichen Schulamt vorgenommen wird. Da jede Schule in Hessen die Konzepte erstellen muss, ist eine Standardsetzung durch das Land am effizientesten, denn momentan bestehen Individuallösungen in jedem der Vergleichslandkreise, die von unterschiedlicher Qualität sind.

Umsetzung der Annexe des Digitalpakts

Im Hinblick auf die Umsetzung der drei Annexe des DigitalPakts, stellten wir fest, dass der Annex I¹³¹ in allen Landkreisen vollständig umgesetzt war. Im Landkreis Bergstraße standen Mitte 2021 noch 1.400 Tablets kurz vor der Ausgabe an die Empfänger. Die Tablets wurden jedoch

¹²⁹ Die Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte werden von den Schulen erstellt und enthalten eine Bedarfsanalyse der technischen Ausstattung sowie eine Darstellung des pädagogischen Einsatzes der Ausstattung im Unterricht als Begründung zur Anschaffung. Das Konzept ist Voraussetzung für die Fördermittelbeantragung. Quelle:
<https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/512394/b533db30a67158804d41d2e2eadfea55/hinweise-paedag-techn-einsatzkonzept-data.pdf> (17.09.2021).

¹³⁰ Jede Schule muss bis 2024 ein Medienbildungskonzept erstellen. Es stellt dar, wie die Medienbildung an der jeweiligen Schule umgesetzt werden soll. Das Medienbildungskonzept beinhaltet das Pädagogisch-Technische Einsatzkonzept und ist Teil der Schulentwicklung. Quelle:
<https://www.wibank.de/resource/blob/wibank/512394/b533db30a67158804d41d2e2eadfea55/hinweise-paedag-techn-einsatzkonzept-data.pdf> (17.09.2021).

¹³¹ Der Annex I ist ein Sofortausstattungsprogramm für mobile Endgeräte für Schüler, die sie als Leihgabe nutzen können.

mit Restmitteln gekauft, nachdem der Annex I bereits abgeschlossen war. Der Annex II¹³² war in sechs der insgesamt sieben Vergleichskreise noch in Bearbeitung. Die Ausnahme bildete der Landkreis Fulda, der die Umsetzung bereits abgeschlossen hatte. Die Landkreise Odenwald und Fulda hatten zudem den Annex III¹³³ vollständig umgesetzt. In den weiteren fünf Vergleichslandkreisen befand er sich noch in Bearbeitung.

Der Support der Endgeräte war in allen Landkreisen im Rahmen einer Hotline und/oder eines Ticketsystems organisiert (Der Landkreis Gießen plante ein Ticketsystem zum Schuljahr 2020/21 einzurichten). Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Schwalm-Eder-Kreis nahmen zudem den Support der Lehrerendgeräte über die ekom21 wahr. Im Landkreis Fulda wurde der Support der Endgeräte, die an bedürftige Schüler verliehen wurden, vom Medienzentrum übernommen. Der Kreis Bergstraße hat in Zusammenarbeit mit der ekom21 für den Support der Lehrerendgeräte eine eigenes Supportkonzept entwickelt.

Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit im Rahmen der Ausgabe der Schülerendgeräte wurde im Vogelsbergkreis die Bedürftigkeitsüberprüfung von den Schulen vorgenommen, die den Bedarf an den Landkreis übermittelten. Der Landkreis hat keine zentralen Vorgaben gemacht. In den weiteren Vergleichslandkreisen fand eine Bedarfsanalyse über die Schulen sowie vom Landkreis selbst statt. Im Odenwaldkreis hatten sich Schüler qualifiziert, die in ihrer häuslichen Situation keinen Zugriff auf ein Endgerät hatten oder deren Familie vom Staat finanziell unterstützt wurden. Auch die Landkreise Fulda, Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis hatten eine Zuteilung der Kontingente anhand von sozialen Gesichtspunkten vorgenommen, die Einzelfallentscheidung wurde dabei den Schulen überlassen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte einen Abgleich der Zahl der von den Schulen gemeldeten bedürftigen Schüler mit den Daten des Jobcenters vorgenommen. Um zu verhindern, dass jeder Schulträger ein Konzept zur Ermittlung der Bedürftigkeit im Rahmen der Ausgabe der Schülerendgeräte entwickeln muss, empfehlen wir, dass das Land ein einheitliches Vorgehen entwickelt und es den Schulträgern und den Schulen als Leitfaden zur Verfügung stellt.

Beantragung von Fördermitteln

Neben der Erstellung der Konzepte und der Umsetzung der Annexe, wurde untersucht, welche Landkreise bereits Fördermittel beantragt hatten. Für die Beantragung ist das Vorhandensein der Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte Voraussetzung, da sie die Bedarfsanalysen der Schulen beinhalten.

Der Odenwaldkreis hatte bereits für alle Schulen Fördermittel für die WLAN-Ausleuchtung, Infrastruktur und Whiteboards beantragt, die am 15. März 2021 genehmigt wurden. Der Landkreis Gießen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine Fördermittel beantragt. Die weiteren Landkreise im Vergleich hatten bereits Fördermittel beantragt, allerdings nicht für alle Maßnahmen oder nur für einzelne Schulen als Testverfahren. Aufgrund des administrativen Aufwands beantragten die Schulträger die Fördermittel in der Regel für alle Schulen gleichzeitig und warteten daher noch auf die Fertigstellung der Pädagogisch-Technischen Einsatzkonzepte, die für die Beantragung Voraussetzung sind.

Mit Ausnahme des Vogelsbergkreises wurden in allen Landkreisen formelle Projektstrukturen etabliert. Der Vogelsbergkreis nahm an regelmäßigen Austauschterminen mit der Stadt Gießen sowie dem Landkreis Gießen in gemeinsamen Steuerungsgruppensitzungen des Medienzentrums teil. Des Weiteren wurden unter Beteiligung des staatlichen Schulamts gemeinsame Standards und Herangehensweisen erarbeitet und festgelegt. Dieses Vorgehen war aufgrund der geringen Anzahl an Schulen, die der Vogelsbergkreis als Schulträger betreute, ebenfalls zielführend. Darüber hinaus wurde die Ermittlung der Zahl der bedürftigen Schüler, die Endgeräte benötigten, von den Landkreisen anhand von sozialen Gesichtspunkten sowie mithilfe der Schulen vorgenommen. Im Vogelsbergkreis wurde die Prüfung der Bedürftigkeit von den Schu-

¹³² Der Annex II dient der Unterstützung der Schulträger im Bereich Administration, dessen Anforderungen sich im Rahmen der Coronapandemie und dem Ausbau der technischen Ausstattung der Schulen erhöht hat. Die zur Verfügung gestellten Mittel sollen für Supportmaßnahmen, wie zusätzliche Personalkosten, verausgabt werden.

¹³³ Der Annex III dient der Ausstattung der Lehrkräfte mit digitalen Endgeräten.

len selbst vorgenommen. Der Landkreis hat keine zentralen Vorgaben gemacht. Der Support der Schülerendgeräte ist in allen Landkreisen des Vergleichs über Hotlines oder Ticketsysteme organisiert worden, die in den Schulen von den IT-Beauftragten bedient werden. Unterschiede bestanden vor allem im Hinblick auf die Qualität der Konzepte der Schulen. Vor allem beim Vogelsbergkreis bestand noch Verbesserungspotenzial im Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Form, des Inhalts und des Umfangs der Konzepte.

Im Folgenden wird die quantitative Analyse des aktuellen Stands der Digitalisierung der Schulen vorgestellt. Der Erreichungsgrad der Kriterien, die zur Beurteilung des aktuellen Stands herangezogen wurden, werteten wir auf Basis der Angaben der Schulen oder Landkreise aus.

Technische Ausstattung

Die technische Ausstattung der Schulen bildet die Grundlage, um die Digitalisierung an den Schulen vorantreiben zu können. Im Rahmen der Richtlinie zur Förderung der Breitbandversorgung in Hessen¹³⁴, soll die Versorgung mit schnellem Internet sichergestellt werden, wovon auch die Schulen profitieren. Des Weiteren muss eine Endgerätausstattung in den Schulen gewährleistet sein, die in einem angemessenen Verhältnis zu der Schülerzahl steht und auch die Unterrichtsräume bedürfen einer entsprechenden Ausstattung.

¹³⁴ Vgl. https://www.breitbandbuero-hessen.de/mm/Breitbandrichtlinie_Hessen.pdf (17.09.2020)

Ansicht 97 beschreibt die Ergebnisse der Analyseeinheit Technische Ausstattung für den Landkreis Bergstraße.

Digitalisierung der Schulen – Technische Ausstattung (Landkreis Bergstraße)							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ⁴⁾
IT-Infrastruktur	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Breitband ¹⁾	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
WLAN ¹⁾	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Endgeräte	24%	21%	23%	17%	30%	59%	23%
Computer ²⁾	9%	13%	11%	8%	15%	30%	11%
Laptops ²⁾	13%	8%	6%	6%	14%	19%	10%
Tablets ²⁾	1%	0%	6%	2%	1%	9%	2%
Weitere digitale Ausstattungsmöglichkeiten	51%	56%	60%	75%	67%	50%	55%
Möglichkeit zur Nutzung privater Endgeräte ¹⁾	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Lernroboter ¹⁾	2%	13%	20%	50%	33%	0%	10%
Ausstattung der Unterrichtsräume	33%	52%	70%	89%	80%	23%	56%
Interaktive Whiteboards ³⁾	16%	31%	29%	34%	23%	9%	24%
Beamer ³⁾	17%	20%	40%	55%	57%	14%	32%
Gesamtdurchschnitt	52%	57%	63%	70%	69%	58%	58%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist.

2) Durchschnittliche Ausstattung pro Schüler.

3) Durchschnittliche Ausstattung pro Klassenraum.

4) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen im Landkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schulen, Schüler beziehungsweise Klassenräume im Landkreis. Für die Kategorie Endgeräte wurde der Durchschnittswert anhand der summierten Ausstattung mit Computern, Laptops und Geräten durch die Gesamtschülerzahl errechnet. In der Kategorie Ausstattung der Unterrichtsräume wurde der Durchschnittswert anhand der summierten Ausstattung mit Whiteboards und Beamern durch die Gesamtzahl der Klassenräume errechnet.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 97: Digitalisierung der Schulen - Technische Ausstattung (Landkreis Bergstraße)

IT-Infrastruktur

Im Rahmen der IT-Infrastruktur untersuchten wir, ob die Schulen an die Breitbandversorgung angeschlossen waren, und ob die Schulen ans WLAN angeschlossen waren. Für beide Kriterien wurde untersucht, bei welchem Anteil der Schulen im Landkreis eine Umsetzung bereits stattgefunden hat.

Im Landkreis Bergstraße waren alle Schulen an die Breitbandversorgung angeschlossen. Darüber hinaus war die WLAN-Ausleuchtung an allen Schulen abgeschlossen und mobiles WLAN war verfügbar.

Endgeräte

Neben der IT-Infrastruktur ist auch das Vorhandensein von digitalen Endgeräten in entsprechender Zahl notwendig, um die Digitalisierung an den Schulen voranzutreiben. Daher untersuchten wir die durchschnittliche Ausstattung der Schulen mit Computern, Laptops und Tablets je Schüler. In die Berechnung flossen keine Angaben von Schulen ein, die keine Schülerzahl zur Verfügung stellten.

Die höchste durchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten hatten die Förderschulen mit 59 Prozent. Die niedrigste lag bei den Gymnasien mit 17 Prozent vor.

Die Ausstattung der Schüler mit Endgeräten hat durch die Umsetzung des Annex I bereits begonnen. Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, den Bedarf an digitalen Endgeräten an den Schulen zu decken. Hierbei ist zu ermitteln, welche durchschnittliche Ausstattung je Schüler (Quote) in der jeweiligen Schule angebracht ist. Dabei ist zu beachten, wie oft Endgeräte im Unterricht genutzt werden und, ob private Endgeräte zur Verfügung stehen. Eine neue Bedarfsanalyse ist vor allem zum Schuljahreswechsel sinnvoll. Der Landkreis Bergstraße hat diesbezüglich im Medienentwicklungsplan 2021 den Ist-Zustand an den Schulen erhoben und entsprechende Ziele formuliert.

Weitere digitale Ausstattungsmöglichkeiten

Darüber hinaus untersuchten wir in der Kategorie weitere digitale Ausstattungsmöglichkeiten, ob Lernroboter¹³⁵ sowie die Möglichkeit private Endgeräte zu nutzen, vorhanden waren. Es wurde der Anteil der Schulen im Landkreis berechnet, bei denen dies vorhanden war.

Die Möglichkeit private Endgeräte zu benutzen, war an allen Schulen im Landkreis Bergstraße möglich. Lernroboter wurden an Schulen aller Schulformen außer den Förderschulen eingesetzt. Die Gymnasien hatten mit 75 Prozent bei den weiteren digitalen Ausstattungsmöglichkeiten den höchsten Erreichungsgrad. Den niedrigsten wiesen die Förderschulen mit 50 Prozent auf.

Wir empfehlen dem Landkreis, die Schulen auf die Möglichkeit Lernroboter im Unterricht einzuweisen und bei Bedarf entsprechende Anschaffungen zu tätigen.

Ausstattung der Unterrichtsräume

Um den Unterricht digital gestalten zu können, ist es ebenfalls notwendig, dass die Klassenräume entsprechend ausgestattet sind. Dazu gehören Beamer und auch interaktive Whiteboards. Wir untersuchten die durchschnittliche Ausstattung der Klassenräume an den Schulen. In die Berechnungen flossen keine Angaben von Schulen ein, die keine Zahl der Klassenräume zur Verfügung stellten.

Die Klassenräume der Gymnasien waren mit einem Erreichungsgrad von 89 Prozent am besten ausgestattet. Die geringste Ausstattung lag bei den Förderschulen mit 23 Prozent vor.

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, die Klassenräume der Schulen mit digitalen Präsentationsmedien auszustatten, um die Nutzung digitaler Methoden im Unterricht zu ermöglichen.

In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit technische Ausstattung des Landkreises Bergstraße erreichten die Gymnasien mit 70 Prozent den höchsten Erreichungsgrad. Den niedrigsten hatten die Grundschulen mit 52 Prozent. Der Durchschnittswert über alle Schulen hinweg lag bei 58 Prozent.

¹³⁵ Lernroboter sollen Kindern spielerisch technische Grundlagen vermitteln und ihnen das Programmieren beibringen. So kann zum Beispiel die Fahrtrichtung bei den Robotern programmiert werden oder der Code kann auch in verschiedenen Programmiersprachen am Computer angezeigt und verändert werden. Quelle: <https://unterrichtsmaterial-ddi.cs.upb.de/Lernroboter#:~:text=Lernroboter%20sind%20meist%20handliche%2C%20kindlich,Kompetenzen%20und%20F%C3%A4higkeiten%20gef%C3%B6rdert%20werden> (13.10.2021).

Ansicht 98 beschreibt die Auswertung der Analyseeinheit Technische Ausstattung für alle Landkreise im Vergleich über alle Schulformen:

Digitalisierung der Schulen – Technische Ausstattung (Vergleich der Landkreise)								
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg	Durchschnittswert über alle Schulen ⁴⁾
IT-Infrastruktur	100%	76%	77%	94%	72%	81%	85%	84%
Breitband ¹⁾	100%	100%	100%	94%	73%	89%	93%	93%
WLAN ¹⁾	100%	52%	54%	94%	71%	73%	78%	74%
Endgeräte	23%	44%	26%	20%	30%	31%	27%	28%
Computer ²⁾	11%	14%	23%	10%	10%	18%	12%	13%
Laptops ²⁾	10%	5%	3%	6%	4%	4%	6%	6%
Tablets ²⁾	2%	24%	0%	4%	15%	9%	8%	8%
Weitere digitale Ausstattungsmöglichkeiten	55%	54%	50%	56%	61%	30%	43%	51%
Möglichkeit zur Nutzung privater Endgeräte ¹⁾	100%	100%	100%	92%	100%	41%	69%	89%
Lernroboter ¹⁾	10%	8%	0%	19%	21%	19%	17%	13%
Ausstattung der Unterrichtsräume	56%	45%	66%	44%	48%	92%	59%	58%
Whiteboards ³⁾	24%	5%	40%	22%	9%	88%	16%	26%
Beamer ³⁾	32%	40%	27%	22%	39%	4%	44%	32%
Gesamtdurchschnitt	58%	55%	55%	54%	53%	58%	54%	55%

Legende: ■ 0-20% ■ 21-60% ■ 61-100%

1) Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist.
2) Durchschnittliche Ausstattung pro Schüler.
3) Durchschnittliche Ausstattung pro Klassenraum.
4) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen in den Vergleichslandkreisen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schulen, Schüler beziehungsweise Klassenräume in den Vergleichslandkreisen. Für die Kategorie Endgeräte wurde der Durchschnittswert anhand der summierten Ausstattung mit Computern, Laptops und Geräten durch die Gesamtschülerzahl aller Vergleichslandkreise errechnet. In der Kategorie Ausstattung der Unterrichtsräume wurde der Durchschnittswert anhand der summierten Ausstattung mit Whiteboards und Beamern durch die Gesamtzahl der Klassenräume in den Vergleichslandkreisen errechnet.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 98: Digitalisierung der Schulen - Technische Ausstattung (Vergleich der Landkreise)

IT- Infrastruktur

Der Erreichungsgrad bei der IT-Infrastruktur war im Landkreis Bergstraße mit 100 Prozent am höchsten. Den niedrigsten Wert wies der Schwalm-Eder-Kreis mit 72 Prozent aus. In den Landkreisen Fulda, Gießen und Bergstraße waren bereits alle Schulen an die Breitbandversorgung angeschlossen.

Endgeräte

Die durchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten war im Landkreis Fulda mit 44 Prozent am höchsten. Die geringste Ausstattung lag im Odenwaldkreis mit 20 Prozent vor.

Weitere digitale Ausstattungsmöglichkeiten

Das Angebot weiterer digitaler Ausstattungsmöglichkeiten war im Schwalm-Eder-Kreis mit 61 Prozent am höchsten und im Vogelsbergkreis mit 30 Prozent am niedrigsten. In den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Gießen und dem Schwalm-Eder-Kreis war die Möglichkeit private digitale Endgeräte zu nutzen an allen Schulen gegeben.

Ausstattung der Unterrichtsräume

Die Klassenräume der Schulen im Vogelsbergkreis waren im Durchschnitt zu 92 Prozent ausgestattet. Beim Odenwaldkreis lag die niedrigste Ausstattung mit 44 Prozent vor.

In der Analyseeinheit Technische Ausstattung erreichten der Landkreis Bergstraße und der Vogelsbergkreis einen Erreichungsgrad von 58 Prozent, was den Höchstwert darstellte. Den geringsten Erreichungsgrad hatte der Schwalm-Eder-Kreis mit 53 Prozent. Der Durchschnitt über alle Schulen der sieben Vergleichslandkreise lag in der Analyseeinheit Technische Ausstattung bei 55 Prozent.

Service- und Betriebskonzept

Eine weitere Analyseeinheit, die zur Digitalisierung in Schulen beiträgt, ist ein funktionierendes Service- und Betriebskonzept. Damit eine kontinuierliche Nutzung der digitalen Angebote sichergestellt ist, benötigen die Schulen ein Konzept für die Wartung ihrer Systeme sowie Ansprechpartner bei Störungen oder Lizenzbeschaffungen. Des Weiteren müssen Softwarelösungen zur Verfügung gestellt werden und auch der Jugendmedienschutz muss eingehalten werden.

Ansicht 99 stellt die Auswertung der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept für den Landkreis Bergstraße nach Schulformen dar.

Digitalisierung der Schulen – Service- und Betriebskonzept (Landkreis Bergstraße) ¹⁾							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Software	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Anti-Viren Programme	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Content-Filter	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Office-Anwendungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Angebote mit Providern	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Lernplattformen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Wartung und Support	89%	94%	100%	100%	92%	92%	91%
Beauftragter Störungsmanagement	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Beauftragter Beschaffungs-/Lizenzmanagement ³⁾	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
IT-Beauftragter an der Schule	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Nutzungskonzept	55%	75%	100%	100%	67%	67%	66%
Sicherheit	61%	56%	90%	100%	50%	83%	67%
Jugendmedienschutzbeauftragter	23%	13%	80%	100%	0%	67%	34%
Datenschutzbeauftragter	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Gesamtdurchschnitt	83%	83%	97%	100%	81%	92%	86%

Legende: ■ 0-20% ■ 21-60% ■ 61-100%

1) Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen im Landkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen im Landkreis.
3) Die Geräte- und Softwarebeschaffung erfolgt über das kaufmännische Team der Schul-IT. Die Schulen melden die Bedarfe an den Schulträger.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 99: Digitalisierung der Schulen - Service- und Betriebskonzept (Landkreis Bergstraße)

Software

Im Rahmen des Bereichs Software untersuchten wir, welche Programme auf den Endgeräten installiert sind und mit welchen Softwares die Schulen der Landkreise arbeiteten. Dies beinhaltete Anti-Viren Programme, Content-Filter, die der Filterung von bestimmten Inhalten dienen, und Office-Anwendungen, wie Microsoft Word oder PowerPoint. Des Weiteren wurde erhoben, ob die Schulen Angebote von Providern, wie beispielsweise Telekom@School (ein Infrastrukturprogramm, dass die schulische IT-Infrastruktur durch subventionierte Internetanschlüsse unterstützt), nutzten und mit Lernplattformen arbeiteten.

In der Kategorie Software erreichten alle Schulformen einen Erreichungsgrad von 100 Prozent.

Wartung und Support

Um eine kontinuierliche Nutzung von digitalen Geräten in den Schulen garantieren zu können, müssen Systeme für die Wartung und den Support vorhanden sein. Daher untersuchten wir die Existenz eines Beauftragten an den Schulen für Störungsmanagement, Beschaffungs- und Lizenzmanagement und das Vorhandensein eines IT-Beauftragten. Darüber hinaus wurde erhoben, ob entsprechende Nutzungskonzepte an den Schulen vorlagen, die organisieren, welche Klassen oder Schüler wann welche Endgeräte oder Präsentationstechniken nutzen, da eine vollständige Ausstattung aller Schüler oder Klassen noch nicht vorhanden ist.

Der Support der Schülerendgeräte und der Präsentationstechnik wurde im Landkreis Bergstraße vom Eigenbetrieb LS-G im Rahmen einer Hotline durchgeführt. Für den Support der Lehrerendgeräte wurde in Zusammenarbeit mit der ekom21 ein eigenes Supportkonzept entwickelt. Dieses ermöglichte den Lehrkräften die Arbeit im Pädagogischen Netz der Schule von zuhause aus. Zudem stellten die Schulen Ansprechpartner zur Verfügung, die in Kontakt mit den Schülern und dem Landkreis standen.

Den höchsten Erreichungsgrad in der Kategorie Wartung und Support erzielten die Gesamtschulen und Gymnasien mit 100 Prozent. Den niedrigsten Erreichungsgrad hatten die Grundschulen mit 89 Prozent. Im Landkreis Bergstraße hatten alle Schulen Beauftragte für Störungs- sowie Beschaffungs- und Lizenzmanagement ernannt und einen IT-Beauftragten bestellt. Die Geräte- und Softwarebeschaffung erfolgt im Landkreis über das kaufmännische Team der Schul-IT. Die Schulen melden daher die Bedarfe an den Schulträger.

Mit dem Wissen, dass die Erstellung von Nutzungskonzepten in der Verantwortung der Schulen liegt, empfehlen wir dem Landkreis Bergstraße, den Schulen die Erarbeitung von Nutzungskonzepten für die Endgeräte und die Präsentationstechnik nahe zu legen, um einen reibungslosen Prozess bei der Verleihung und Nutzung der Geräte zu gewährleisten.

Sicherheit

Um die Sicherheit im Umgang mit digitalen Medien, vor allem bei der Nutzung des Internets, der oftmals noch minderjährigen Schüler zu gewährleisten, sollten die Schulen einen Jugendmedienschutz- und einen Datenschutzbeauftragten benennen. Das Jugendmedienschutzgesetz dient dem Schutz von Minderjährigen vor bestimmten Inhalten, die sie beeinträchtigen oder gefährden könnten. Ein entsprechender Schutz kann beispielsweise durch Content-Filter bestehen. Auch der Datenschutz, das heißt, der Schutz vor nicht zugestimmter Speicherung und Weitergabe privater Daten, muss gewährleistet sein. Das Land Hessen hat einen Landeskoordinator zum Jugendmedienschutz ernannt, der die Schulen berät, informiert und Fortbildungen für die Beauftragten an den Schulen anbietet.¹³⁶

Alle Schulen hatten einen Datenschutzbeauftragten ernannt. Zudem informiert der Landkreis Bergstraße mit einer Dateninformationserklärung über die seit dem 25.05.2018 geltende Datenschutzgrundverordnung, die die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft, welche im Rahmen des Schulintranets beziehungsweise schuleigenen Zugangs zum Internet verarbeitet werden. Die Gymnasien erreichten in der Kategorie Sicherheit im Durchschnitt 100 Prozent. Die Berufsschulen wiesen den niedrigsten Erreichungsgrad mit 50 Prozent auf.

Mit dem Wissen, dass es in der Verantwortung der Schulen liegt entsprechende Beauftragte zu ernennen, empfehlen wir dem Landkreis, die Benennung eines Jugendmedienschutzbeauftragten an den Schulen zu forcieren. Dies stellt sicher, dass die Sicherheit der Schüler bei der Nutzung digitaler Medien gewährleistet ist und ein Ansprechpartner an den Schulen zu diesem Thema vorhanden ist. Entsprechende Schulungen werden vom Landeskoordinator Jugendmedienschutz angeboten.

In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept erreichten die Gymnasien mit 100 Prozent den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad. Den niedrigsten Erreichungsgrad wiesen die Realschulen mit 81 Prozent auf. Der Durchschnittswert über alle Schulen in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept lag bei 86 Prozent.

¹³⁶ Quelle:

<https://kultusministerium.hessen.de/Digitalisierung/Medienbildung/Jugendmedienschutz#:~:text=Alle%20Ma%C3%9Fnahmen%20des%20Hessischen%20Kultusministeriums,f%C3%BCr%20Jugendmedienschutzbeauftragte%20an%20den%20Schulen.> (16.12.2021)

Ansicht 100 zeigt die Auswertung der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept für alle Landkreise über alle Schulformen im Vergleich.

Digitalisierung der Schulen – Service- und Betriebskonzept ¹⁾ (Vergleich der Landkreise)								
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Software	100%	100%	100%	90%	95%	100%	96%	98%
Anti-Viren Programme	100%	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%
Content-Filter	100%	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%
Office-Anwendungen	100%	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%
Angebote mit Providern	100%	100%	100%	83%	100%	100%	100%	98%
Lernplattformen	100%	100%	100%	75%	74%	100%	79%	90%
Wartung und Support	91%	74%	75%	76%	51%	61%	93%	75%
Beauftragte Störungsmanagement	100%	83%	100%	97%	27%	51%	100%	80%
Beauftragte Beschaffungs-/Lizenzmanagement	100%	83%	100%	97%	23%	43%	100%	78%
IT-Beauftragte an der Schule	100%	83%	100%	97%	91%	100%	100%	95%
Nutzungskonzept	66%	48%	0%	14%	64%	51%	71%	48%
Sicherheit	67%	63%	100%	17%	54%	62%	65%	63%
Jugendmedienschutzbeauftragte	34%	34%	100%	6%	18%	41%	43%	40%
Datenschutzbeauftragte	100%	92%	100%	28%	89%	84%	86%	87%
Gesamtdurchschnitt	86%	79%	92%	61%	67%	75%	84%	79%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen in den Vergleichslandkreisen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen in den Vergleichslandkreisen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 100: Digitalisierung der Schulen - Service- und Betriebskonzept (Vergleich der Landkreise)

Software

Der Erreichungsgrad in der Kategorie Software war in den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Gießen und dem Vogelsbergkreis mit 100 Prozent am höchsten. Den niedrigsten Erreichungsgrad hatte der Odenwaldkreis mit 90 Prozent.

Wartung und Support

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte mit 93 Prozent den höchsten Wert in der Kategorie Wartung und Support. Der Schwalm-Eder-Kreis erreichte durchschnittlich 51 Prozent, was den niedrigsten Wert darstellte.

Sicherheit

In der Kategorie Sicherheit hatten alle Schulen im Landkreis Gießen einen Jugendmedien- und Datenschutzbeauftragten ernannt, sodass der Landkreis mit 100 Prozent den höchsten Erreichungsgrad hatte. Den niedrigsten Erreichungsgrad hatte der Odenwaldkreis mit 17 Prozent.

In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept erreichte der Landkreis Gießen mit 92 Prozent den höchsten Erreichungsgrad. Den niedrigsten hatte der Odenwaldkreis mit 61 Prozent und der Durchschnittswert über alle Schulen im Landkreis lag in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept bei 79 Prozent.

Pädagogisches Konzept

Die Technische Ausstattung der Schulen sowie ein Betriebs- und Servicekonzept reichen nicht aus, um den Schülern Medienkompetenzen zu vermitteln. Sie sollen neben technischen Kompetenzen auch einen selbstbestimmten und verantwortungsvollen Umgang mit Medien erlernen. Ein pädagogisches Konzept ist daher ebenso Teil der Digitalisierung in Schulen, wie das Vorhandensein von Computern.¹³⁷ Während jedoch die Infrastrukturverantwortung bei den Landkreisen liegt, so liegt die Verantwortung der Bildungsinhalte beim Land. Um digitale Medien auszuwählen und digitale Bildungsangebote erfolgreich umsetzen zu können (beispielsweise Einrichtung einer Bildungs-Cloud), bedarf es aber der Abstimmung zwischen Landkreisen und Land. In den Interviews gaben die Landkreise allerdings an, dass es an Informationen und Unterstützung vom Land im Rahmen der Umsetzung mangeln würde. Die Schulen bilden die Schnittstelle, um die Anforderungen der Lehrpläne und die der technischen Ausstattung zu koordinieren und sind dafür verantwortlich die digitale Ausstattung mit in den Unterricht zu integrieren. Inwiefern Schulen dies umsetzen, wurde in der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept untersucht.

Ansicht 101 zeigt die Auswertung der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept im Landkreis Bergstraße nach Schulformen.

Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept ¹⁾ (Landkreis Bergstraße)							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Koordinierungsaufgaben	65%	55%	88%	83%	73%	67%	67%
Planung von Unterrichtssequenzen mit Medien	89%	75%	100%	83%	100%	100%	89%
Erlernen fächerübergreifender Methoden	73%	75%	80%	83%	67%	67%	74%
Einholen von Schüler-Feedback	43%	50%	100%	100%	100%	50%	55%
Übersicht über Digitalkompetenzen der Lehrkräfte	39%	13%	60%	50%	33%	17%	36%
Gemeinsame Regeln zur Mediennutzung	82%	63%	100%	100%	67%	100%	82%
Kooperationspartner	9%	19%	50%	42%	17%	0%	16%
Medienprojekte/ Netzwerke mit anderen Schulen	5%	25%	60%	33%	33%	0%	15%

¹³⁷ Vgl. https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/praxisleitfaden_medienkompetenz.pdf (17.09.2021)

Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept ¹⁾ (Landkreis Bergstraße)							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Medienprojekte mit Unternehmen	14%	13%	40%	50%	0%	0%	16%
Gesamtdurchschnitt	37%	37%	69%	63%	45%	33%	41%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Es wird jeweils der Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist, herangezogen.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen im Landkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen im Landkreis.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 101: Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept (Landkreis Bergstraße)

Koordinierungsaufgaben

Die Integration von digitalen Medien im Unterricht ist Voraussetzung für das Erlernen von Medienkompetenz in den Schulen. Daher wurde untersucht, ob an den Schulen Unterrichtssequenzen mit Medien geplant wurden und die Schüler fächerübergreifende Methoden, wie beispielsweise der Umgang mit Präsentationsprogrammen, erlernt haben. Um eine Rückmeldung zum mediengestützten Unterricht zu bekommen, ist das Einholen von Schüler-Feedback notwendig. Eine Übersicht über die Digitalkompetenzen der Lehrkräfte ermöglicht es zudem Fortbildungsbedarfe zu erkennen und die Qualität des Unterrichts beim Einsatz neuer Technologien zu verbessern. Darüber hinaus wurde erhoben, ob an den Schulen gemeinsame Regeln zur Mediennutzung für Medienräume, die Nutzung privater Geräte oder das Ausleihen von Endgeräten vorliegen.

Den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad erzielten die Gesamtschulen mit 88 Prozent. Der niedrigste Erreichungsgrad lag bei den Realschulen mit 55 Prozent vor. Alle Gesamt-, Berufs- und Förderschulen planten Unterrichtssequenzen mit Medien.

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, den Schulen nahe zu legen eine Übersicht der Digitalkompetenzen der Lehrkräfte aufzustellen, um Fortbildungsbedarfe zu erkennen. Darauf basierend sollte beispielsweise das staatliche Schulamt geeignete Fortbildungsmaßnahmen anbieten, sodass die technische Ausstattung, die vom Schulträger bereitgestellt wird, gezielt im Unterricht eingesetzt werden kann. Des Weiteren sollten von den Schulen im Zuge der Mediennutzung gemeinsame Regeln in den Schulen aufgestellt werden.

Kooperationspartner

Schulen können im Rahmen des Einsatzes digitaler Medien mit anderen Schulen, Universitäten oder Unternehmen kooperieren und gemeinsam Projekte durchführen.

Der höchste durchschnittliche Erreichungsgrad lag mit 50 Prozent an den Gesamtschulen vor. Die Förderschulen hatten mit null Prozent den niedrigsten Wert im Vergleich. Eine Schule im Landkreis Bergstraße nahm beispielsweise an dem Programm „E-Twinning“ teil, was ein Programm der Europäischen Kommission ist, das europäische Schulen über das Internet miteinander vernetzt. Ein weiteres Projekt, an dem eine Schule teilnahm, war das Projekt „Internet-ABC“, das an hessischen Grundschulen gemeinsam mit der Landesanstalt für Privaten Rundfunk und Medien stattfindet.

In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept erreichten die Gesamtschulen den höchsten durchschnittlichen Erreichungsgrad mit 69 Prozent. Der niedrigste lag bei den Förderschulen mit 33 Prozent vor und der Durchschnittswert über alle Schulen lag bei 41 Prozent.

Ansicht 102 zeigt die Auswertung der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept für alle Landkreise im Vergleich. Im Landkreis Gießen konnten keine Informationen je Schule für die Analyseeinheit Pädagogisches Konzept ermittelt werden, sodass der Erreichungsgrad in der Auswertung nicht angegeben werden konnte.

tion mit null Prozent dargestellt wurde und damit immer den niedrigsten Wert im Vergleich widerspiegelte.

Digitalisierung der Schulen – Pädagogisches Konzept ¹⁾ (Vergleich der Landkreise)								
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Koordinierungsaufgaben	67%	69%	0%	41%	67%	74%	73%	57%
Planung von Unterrichtssequenzen mit Medien	89%	94%	0%	94%	82%	95%	100%	79%
Erlernen fächerübergreifender Methoden	74%	89%	0%	47%	80%	97%	95%	70%
Einholen von Schüler-Feedback	55%	60%	0%	19%	52%	49%	40%	41%
Übersicht über Digitalkompetenzen der Lehrkräfte	36%	32%	0%	14%	44%	38%	45%	31%
Gemeinsame Regeln zur Mediennutzung	82%	69%	0%	31%	76%	92%	86%	64%
Kooperationspartner	16%	19%	0%	22%	12%	19%	19%	15%
Medienprojekte/Netzwerke mit anderen Schulen	15%	18%	0%	31%	8%	24%	10%	14%
Medienprojekte mit Unternehmen	16%	20%	0%	14%	17%	14%	28%	16%
Gesamtdurchschnitt	41%	44%	0%	32%	39%	46%	46%	36%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Es wird jeweils der Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist, herangezogen.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen in den Vergleichslandkreisen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen in den Vergleichslandkreisen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 102: Digitalisierung der Schulen - Pädagogisches Konzept (Vergleich der Landkreise)

Koordinierungsaufgaben

Der Vogelsbergkreis erreichte in der Kategorie Koordinierungsaufgaben den Höchstwert mit einem durchschnittlichen Erreichungsgrad von 74 Prozent. Den niedrigsten Vergleichswert hatte (ohne Berücksichtigung des Landkreises Gießen) der Odenwaldkreis mit 41 Prozent.

Kooperationspartner

Der Odenwaldkreis stellte mit 22 Prozent den Höchstwert dar. Die Landkreise Fulda, Waldeck-Frankenberg und der Vogelsbergkreis erreichten einen durchschnittlichen Erreichungsgrad von 19 Prozent in der Kategorie Kooperationspartner. Den niedrigsten Wert (ohne Berücksichtigung des Landkreises Gießen) wies der Schwalm-Eder-Kreis mit zwölf Prozent aus.

In der Gesamtbetrachtung der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept erreichten der Vogelsbergkreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg durchschnittlich 46 Prozent und waren damit am weitesten vorangeschritten. Den niedrigsten Erreichungsgrad hatte der Landkreis Gießen

mit null Prozent, gefolgt vom Odenwaldkreis mit 32 Prozent. Der Durchschnittswert des Erreichungsgrads in der Kategorie Pädagogisches Konzept über alle Schulen der sieben Vergleichslandkreise lag bei 36 Prozent.

Förder- und Beratungsprogramme

Das Land Hessen sowie auch der Bund bieten mehrere Förder- und Beratungsprogramme für Schulen an, um die Digitalisierung voranzutreiben. Diese Analyseeinheit untersuchte, ob die Angebote von den Schulen in Anspruch genommen wurden.

Ansicht 103 zeigt die Auswertung der Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme im Landkreis Bergstraße nach Schulformen.

Digitalisierung der Schulen - Förder- und Beratungsprogramme ¹⁾ (Landkreis Bergstraße)							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Beratungsangebote der Lehrkräfteakademie	18%	13%	40%	17%	33%	17%	19%
Prozessbegleitung durch staatl. Schulämter	41%	63%	80%	50%	33%	50%	48%
Medienbildungsmesse	9%	13%	20%	33%	67%	0%	14%
Beratungsangebote der Medienzentren	59%	63%	100%	50%	67%	83%	64%
Beratung: Landeskoordinator Jugendmedienschutz	7%	0%	0%	67%	0%	0%	10%
Programme des Netzwerks gegen Gewalt	18%	50%	60%	50%	33%	33%	29%
Weitere Beratungsprogramme	20%	0%	20%	33%	0%	0%	16%
Weitere Förderprogramme	16%	0%	0%	33%	0%	0%	12%
Gesamtdurchschnitt	24%	25%	40%	42%	29%	23%	27%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Es wird jeweils der Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist, herangezogen.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Inanspruchnahme aller Schulen im Landkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen im Landkreis.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 103: Digitalisierung der Schulen - Förder- und Beratungsprogramme (Landkreis Bergstraße)

Im Rahmen der Förder- und Beratungsprogramme untersuchten wir, ob die Schulen die Beratungsangebote der Hessischen Lehrkräfteakademie in Anspruch nahmen. Das Programm „Digitale Schule Hessen“ bietet beispielsweise Unterstützungsangebote beim Umgang mit dem Schulportal Hessen oder auch Fortbildungen für Lehrkräfte an. Neben den Beratungsangeboten der Hessischen Lehrkräfteakademie besteht das Förderprogramm DigitalPakt Schule im Rahmen dessen von den Schulen Medienbildungs- und Pädagogisch-Technische Einsatzkonzepte erstellt werden müssen. Wir untersuchten, ob die Schulen die Unterstützungsangebote bei der Prozessbegleitung der staatlichen Schulämter oder der Medienzentren annahmen.

Darüber hinaus erhoben wir, ob sich Schulen auf der Medienbildungsmesse in Frankfurt¹³⁸ bei Workshops und Vorträgen über digitale Themen im Bereich Bildung informierten. Der Landeskoordinator Jugendmedienschutz berät die Schulen ebenfalls über Maßnahmen zum Jugendmedienschutz und bietet Fortbildungen an. Das Programm des Netzwerks gegen Gewalt Hessen dient der Gewaltprävention und arbeitet mit Schulen zusammen.

Im Landkreis Bergstraße nahmen im Durchschnitt 42 Prozent der Gymnasien an Förder- und Beratungsprogrammen teil, was den Höchstwert darstellte. Den niedrigsten durchschnittlichen Erreichungsgrad wiesen die Förderschulen mit 23 Prozent auf. Weitere Beratungs- und Förderprogramme wurden von Grundschulen, Gesamtschulen und Gymnasien wahrgenommen. Hierbei handelte es sich beispielsweise um das Programm „Digitale Helden“ gegen Cybermobbing.

Mit dem Wissen, dass es in der Verantwortung der Schulen liegt entsprechende Förder- und Beratungsprogramme in Anspruch zu nehmen, empfehlen wir dem Landkreis Bergstraße, den Schulen nahe zu legen, sich über die Angebote zu informieren und diese wahrzunehmen.

¹³⁸ Die Medienbildungsmesse in Frankfurt fand zuletzt im Jahr 2019 statt.

Ansicht 104 zeigt die Auswertung der Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme für alle Landkreise im Vergleich. Im Landkreis Gießen konnten keine Informationen je Schule für die Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme ermittelt werden, sodass der Erreichungsgrad in der Auswertung mit null Prozent dargestellt wurde und damit immer den niedrigsten Wert im Vergleich widerspiegelte.

Digitalisierung der Schulen – Förder- und Beratungsprogramme ¹⁾ (Vergleich der Landkreise)								
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg	Durchschnittswert über alle Schulen ²⁾
Beratungsangebote der Lehrkräfteakademie	19%	25%	0%	36%	42%	14%	52%	27%
Prozessbegleitung durch staatl. Schulämter	48%	46%	0%	25%	61%	22%	64%	41%
Medienbildungsmesse	14%	15%	0%	8%	11%	14%	17%	12%
Beratungsangebote der Medienzentren	64%	82%	0%	97%	76%	78%	66%	65%
Beratung: Landeskoordinator Jugendmedienschutz	10%	5%	0%	0%	15%	8%	10%	7%
Programme des Netzwerks gegen Gewalt	29%	32%	0%	8%	29%	22%	21%	22%
Weitere Beratungsprogramme	16%	17%	0%	50%	14%	22%	14%	17%
Weitere Förderprogramme	12%	6%	0%	8%	12%	14%	10%	9%
Gesamtdurchschnitt	27%	28%	0%	29%	32%	24%	32%	25%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Es wird jeweils der Anteil der Schulen im Landkreis, bei denen dies vorhanden ist, herangezogen.
2) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Inanspruchnahme aller Schulen in den Vergleichslandkreisen im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Schulen in den Vergleichslandkreisen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 104: Digitalisierung der Schulen - Förder- und Beratungsprogramme (Vergleich der Landkreise)

Durchschnittlich nahmen 32 Prozent der Schulen des Schwalm-Eder-Kreises und des Landkreises Waldeck-Frankenberg an Förder- und Beratungsprogrammen teil, was den Höchstwert darstellte. Ohne Berücksichtigung des Landkreises Gießen nahmen 24 Prozent der Schulen im Vogelsbergkreis an entsprechenden Programmen teil, was den niedrigsten Wert darstellte. Der Durchschnittswert über alle Schulen in den Vergleichslandkreisen lag in der Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme bei 25 Prozent.

Die Bewertung ist auf Basis der Angaben der Landkreise oder Schulen entstanden und ist als Momentaufnahme zu werten, da sich alle Landkreise noch in der Umsetzung der Maßnahmen befinden. Nichtsdestotrotz zeigen die Auswertungen Bereiche auf, in denen Verbesserungspotenziale vorhanden sind und in denen der jeweilige Landkreis seine zukünftigen Anstrengungen bündeln sollte. Ansicht 105 zeigt die Gesamtübersicht der Erreichungsgrade in den vier Analyseeinheiten im Landkreis Bergstraße nach Schulformen.

Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Landkreis Bergstraße)							
Analyseeinheit	Grundschule	Realschule	Gesamtschule	Gymnasium	Berufsschule	Förderschule	Durchschnittswert über alle Schulen ¹⁾
Technische Ausstattung der Schulen	52%	57%	63%	70%	69%	58%	58%
Service- und Betriebskonzept	83%	83%	97%	100%	81%	92%	86%
Pädagogisches Konzept	37%	37%	69%	63%	45%	33%	41%
Förder- und Beratungsprogramme	24%	25%	40%	42%	29%	23%	27%
Gesamtdurchschnitt	49%	51%	67%	69%	56%	51%	53%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen im Landkreis im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schulen, Schüler beziehungsweise Klassenräume im Landkreis.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 105: Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Landkreis Bergstraße)

Die Schulen des Landkreises Bergstraße waren am weitesten in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept vorangeschritten und erreichten im Durchschnitt 86 Prozent. Am wenigsten weit vorangeschritten waren die Schulen des Landkreises Bergstraße in der Analyseeinheit Förder- und Beratungsprogramme. Diese wurden im Durchschnitt von 27 Prozent der Schulen wahrgenommen. In der Analyseeinheit Technische Ausstattung der Schulen erreichten alle Schulen einen durchschnittlichen Erreichungsgrad von 58 Prozent und in der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept waren es 41 Prozent. Die Gymnasien erreichten die höchsten Werte in allen Analyseeinheiten mit Ausnahme der Analyseeinheit Pädagogisches Konzept. Dort waren die Gesamtschulen am weitesten vorangeschritten. Die Grundschulen hatten mit 49 Prozent insgesamt den niedrigsten Erreichungsgrad.

Der DigitalPakt Schule hat eine Laufzeit von fünf Jahren, von denen die Hälfte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung verstrichen war. Die Erhebung spiegelt somit die Halbzeit-Bilanz wider. Mit dem Wissen, dass die Planung der Maßnahmen zu Beginn aufwendig ist, verzeichnete der Landkreis Bergstraße mit einem Gesamtdurchschnitt von 53 Prozent über alle Schulen und Analyseeinheiten hinweg ein gutes Ergebnis. Im Vergleich zu den weiteren Vergleichslandkreisen lag er über dem Gesamtdurchschnittswert von 49 Prozent.

Wir empfehlen dem Landkreis Bergstraße, die Nutzung von Förder- und Beratungsprogrammen durch die Schulen sowie die Erarbeitung eines Pädagogischen Konzepts in Verbindung mit der fortschreitenden technischen Ausstattung der Schulen zu forcieren (mit dem Wissen, dass letztendlich die Nutzung beziehungsweise Umsetzung dessen in der Verantwortung der Schulen liegt). Bis 2024 sollte der Fokus des Landkreises auf der technischen Ausstattung der Klassenräume sowie der Schüler mit digitalen Endgeräten liegen. Welche Quote bei der Ausstattung der Schüler erreicht werden soll, muss in Abstimmung mit der jeweiligen Schule unter Einbezug von beispielsweise der Häufigkeit der Nutzung digitaler Medien im Unterricht erörtert werden. Im Rahmen der Verteilung der Fördermittel des Hessischen DigitalPakts sind je Schüler ungefähr 540 Euro vorgesehen, die vor allem zur Anschaffung der Endgeräte und Präsentationstechnik

sowie der IT-Infrastruktur aufgewendet werden.¹³⁹ Eine Ausstattung aller Schüler mit digitalen Endgeräten ist daher im Zuge des DigitalPakts finanziell als schwierig einzustufen.

Ansicht 106 zeigt die Gesamtübersicht der durchschnittlichen Erreichungsgrade in den vier Analyseeinheiten aller Landkreise im Vergleich.

Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Vergleich der Landkreise)								
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg	Durchschnittswert über alle Schulen ¹⁾
Technische Ausstattung der Schulen	58%	55%	55%	54%	53%	58%	54%	55%
Service- und Betriebskonzept	86%	79%	92%	61%	67%	75%	84%	79%
Pädagogisches Konzept	41%	44%	0%	32%	39%	46%	46%	36%
Förder- und Beratungsprogramme	27%	28%	0%	29%	32%	24%	32%	25%
Gesamtdurchschnitt	53%	52%	37%	44%	47%	51%	54%	49%

Legende: 0-20% 21-60% 61-100%

1) Der Durchschnittswert bezieht sich auf die Ausstattung aller Schulen in den Vergleichslandkreisen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Schulen, Schüler beziehungsweise Klassenräume in den Vergleichslandkreisen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 106: Digitalisierung der Schulen – Gesamtübersicht (Vergleich der Landkreise)

Die Landkreise waren im Vergleich am weitesten in der Analyseeinheit Service- und Betriebskonzept vorangeschritten. Dort stach vor allem der Landkreis Gießen mit 92 Prozent hervor. Aufgrund fehlender Informationen wurde er jedoch in den Analyseeinheiten Förder- und Beratungsprogramme sowie Pädagogisches Konzept mit null Prozent bewertet, weshalb er im Vergleich mit einem Erreichungsgrad von 37 Prozent den niedrigsten Wert auswies. In der Analyseeinheit Technische Ausstattung der Schulen waren der Vogelsbergkreis und der Landkreis Bergstraße mit 58 Prozent am weitesten vorangeschritten. In den Analyseeinheiten Förder- und Beratungsprogramme sowie Pädagogisches Konzept lagen alle Landkreise des Vergleichs unter 50 Prozent. Der Durchschnittswert des Erreichungsgrad über alle Schulen und Analyseeinheiten lag nach Halbzeit des DigitalPakts Schule bei 49 Prozent.

Die Digitalisierung der Schulen in den sieben Vergleichslandkreisen war am weitesten bei der Bereitstellung der IT-Infrastruktur vorangeschritten. In den Interviews wurde dies bestätigt, da die Landkreise sich in ihren Anstrengungen auf die Breitband- und WLAN-Anbindung fokussierten, da erst durch eine bestehende IT-Infrastruktur alle digitalen Geräte voll funktionstüchtig seien. Die Ausstattung mit Endgeräten sowie der Klassenräume war daher noch nicht so weit vorangeschritten, da sie hinter der IT-Infrastruktur im Rahmen der Mittelbeantragung standen. Die quantitative Auswertung bestätigte dies. Die Ausstattung der bestehenden Endgeräte mit entsprechender Software und die Benennung von IT-Beauftragten an den Schulen war in allen Landkreisen bereits weit fortgeschritten. Alle Schulträger statteten die Endgeräte mit entsprechender Software vor Auslieferung an die Schulen aus. Mit dem Wissen, dass es in der Verantwortung der Schulen liegt Beauftragte zu ernennen, empfehlen wir den Landkreisen, die Benennung eines Jugendmedienschutz- sowie Datenschutzbeauftragten an den Schulen zu forcieren. Darüber hinaus empfehlen wir, Kooperationen mit anderen Schulen, Netzwerken oder

¹³⁹ Vgl. https://digitales.hessen.de/sites/digitales.hessen.de/files/digitale_schule_hessen_-_praesentation_zum_pressegesprach_am_16._dezember_2019_zum_start_der_umsetzung.pdf (21.09.2021)

Unternehmen verstärkt zu bewerben (auch durch die Medienzentren und staatlichen Schulämter) und die Inanspruchnahme weiterer Beratungs- und Förderangebote zu forcieren, auch wenn die die Nutzung der Angebote letztendlich in der Verantwortung der Schulen liegt. Die quantitative Auswertung sowie die Interviews zeigten, dass bisher von allen Vergleichslandkreisen Unterstützungsangebote der Medienzentren und staatlichen Schulämter genutzt wurden. Bis zum Ende des DigitalPakts im Jahr 2024 empfehlen wir den Landkreisen gemeinsam mit den staatlichen Schulämtern im Zuge der Erstellung der Medienbildungskonzepte Standards festzulegen, sodass die bestehenden Entwürfe inhaltlich vereinheitlicht werden können. Im Rahmen dessen können auch die pädagogischen Konzepte zum Einsatz der technischen Ausstattung von den Schulen weiterentwickelt werden. Da bereits in allen Vergleichslandkreisen die Medienbildungskonzepte in Bearbeitung sind, ist eine Fertigstellung dieser, vor allem mit Unterstützung durch die Landkreise und der staatlichen Schulämter im Rahmen einer Standardfestlegung, bis zum Jahr 2024 realistisch.

7.2 Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ untersuchte die Überörtliche Prüfung die Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Landkreisverwaltungen. Unter Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird verstanden, dass Mitarbeiter der Verwaltung sich zugleich dem Karriereweg im Beruf als auch dem Leben in der Familie widmen können. Dabei werden vor allem auftretende Schwierigkeiten, die sich aus der Vereinbarkeit ergeben, thematisiert und Lösungen unter Einbindung der Mitarbeiter gemeinsam mit dem Arbeitgeber entwickelt.

Die Herstellung der Balance zwischen Familie und Beruf gilt als wichtige gesellschaftspolitische Herausforderung und hat unter der Coronapandemie nochmal an weiterem Gewicht gewonnen. Der Wegfall an Betreuungsmöglichkeiten durch den Lockdown im Frühjahr 2020 hat die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nochmals verschärft. Des Weiteren übernehmen einige Erwerbstätige zusätzlich die Pflege älterer Angehöriger. Vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, wird ein wachsender Pflegebedarf entstehen.

Um Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen, spielt die Unterstützung durch den Arbeitgeber durch die Schaffung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle. Dies spiegelt sich auch in der Befragung von Mitarbeitern zum Thema Familie und Beruf wider: Neun von zehn Arbeitnehmern mit Kindern sagen laut dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dass ihnen familienfreundliche Angebote mindestens so wichtig sind wie die Höhe des Gehalts¹⁴⁰. Um qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter langfristig zu binden, sollte der Landkreis als Arbeitgeber, seine Arbeitnehmer in Form von einer familienbewussten Personalpolitik unterstützen. Diese Anstrengungen werden in Form von Zertifizierungen, wie dem Audit „berufundfamilie“, wertgeschätzt¹⁴¹. Darüber hinaus zeigt die Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen die fortschreitende Professionalisierung und gemeinsame Standardsetzung im Bereich der familienbewussten Personalpolitik.

Im Rahmen der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ war von Interesse, welche Angebote der Landkreis als Arbeitgeber seinen Mitarbeitern zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Verfügung stellt. Für Zwecke des Vergleichs wurden standardisierte Analyseeinheiten gebildet, anhand derer die Maßnahmen bewertet und verglichen wurden:

- Kinderbetreuung
- Pflege

¹⁴⁰ Vgl. <https://familienportal.de/familienportal/lebenslagen/ausbildung-beruf/vereinbarkeit-familie-und-beruf/vereinbarkeit-von-familie-und-beruf--125554> (16.09.2021)

¹⁴¹ Vgl. <https://www.berufundfamilie.de/zertifikat-audit-berufundfamilie/auszeichnung/zertifizierungskriterien> (16.09.2021)

- New Work¹⁴²

Zur Bewertung der Angebote des Landkreises wurde ein Punktesystem angewendet, bei dem ein Punkt bei Vorhandensein des Angebots vergeben wurde, 0,5 Punkte bei einem teilweise vorhandenen Angebot und null Punkte, wenn das Angebot nicht vorhanden war.

Kinderbetreuung

Eltern stehen regelmäßig vor der Herausforderung Familie und Beruf miteinander in Einklang zu bringen. Um dies sicherzustellen, bedarf es eines gesicherten finanziellen Auskommens, familienfreundlicher Arbeitsbedingungen und einer qualitativ guten und bedarfsgerechten Kinderbetreuung. Daneben braucht es vor allem eine familienfreundliche Personalpolitik der Landkreise. Sie entscheidet darüber, ob und in welchem Umfang die Rückkehr in den Beruf gelingt. In diesem Abschnitt untersuchte die Überörtliche Prüfung, welche Möglichkeiten der Landkreis seinen Mitarbeitern zur Verfügung stellt, um die Kinderbetreuung sicherzustellen. Beispielsweise bieten sich neben klassischen Betriebskindergärten auch Kooperationsmodelle mit bestehenden Einrichtungen an.

Ansicht 107 konkretisiert die einzelnen Bestandteile der Analyseeinheit Kinderbetreuung.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit Kinderbetreuung	
Betreuungsangebote	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebskindergarten/Belegplätze • Kurzfristige Notfallbetreuung • Ferienbetreuung
Weitere Unterstützungsangebote	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderbetreuungszuschuss • Hilfsangebote zur Suche
Information und Kommunikation	<ul style="list-style-type: none"> • Internetauftritt • Ansprechpartner
Qualitätssicherung	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhandene Zertifizierungen
Quelle: Eigene Erhebungen, Juli 2021	

Ansicht 107: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Bestandteile der Analyseeinheit Kinderbetreuung

¹⁴² New Work beschreibt verschiedene, flexible Arbeitsmodelle, die aufgrund der Digitalisierung möglich geworden sind und dem Arbeitnehmer mehr Flexibilität bieten. Es umfasst neben Gleitzeit- oder Teilzeitmodellen auch die Option auf Home-Office oder Job-Sharing (Aufteilen einer Vollzeitstelle auf mehrere Teilzeitstellen). Quelle: https://recruiting.xing.com/de/wissen-veranstaltungen/wissen/magazin/magazin-schwerpunkt-new-work?gclid=CjwKCAjwh5qLBhALEiwAioodsyDaeTaX1MbH5U1eiwec70DRqfQvOll-DXkoSz8g4mJAcPoqc_SChoCvSQQAvD_BwE (13.10.2021)

Die Angebote, die ein Landkreis seinen Mitarbeitern zur Verfügung stellte, wurden durch schriftliche Unterlagen und Interviews ermittelt und im Anschluss bewertet. Für die erste Analyseeinheit Kinderbetreuung ergab sich folgendes Bild:

Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Kinderbetreuung							
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg
Betreuungsangebote							
Betriebskindergarten/Belegplätze	•	⊙	•	⊙	⊙	•	⊙
Ferienbetreuung	•	✓	•	•	•	•	⊙
Kurzfristige Notfallbetreuung	⊙	•	•	•	•	⊙	⊙
Weitere Unterstützungsangebote							
Kinderbetreuungs-zuschuss	✓	•	✓	•	•	•	•
Hilfsangebot zur Suche	⊙	•	⊙	•	•	•	✓
Information und Kommunikation							
Internetauftritt	⊙	✓	✓	•	•	⊙	⊙
Ansprechpartner	✓	✓	✓	✓	•	✓	✓
Qualitätssicherung							
Vorhandene Zertifizierung	•	✓	✓	•	•	•	•
Gesamtpunktzahl	3,50	4,50	4,50	1,50	0,50	2,00	4,00
Median	3,50						
Legende: ✓: liegt vor (1 Punkt); ⊙: liegt teilweise vor (0,5 Punkte); •: liegt nicht vor (0 Punkte) Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021							

Ansicht 108: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Kinderbetreuung

Betreuungsangebote

Im Rahmen der Betreuungsangebote untersuchten wir, ob die Landkreise für die Mitarbeiter die Möglichkeit zur Verfügung stellten, Kinder im Kindergartenalter täglich in eine betriebliche Kinderbetreuung zu geben. Ziel ist es, Mitarbeiter langfristig an den Landkreis zu binden und ihnen eine ganztägige Betreuungsmöglichkeit, die an den Öffnungszeiten der Landkreisverwaltung ausgerichtet ist, zu ermöglichen. Zudem wird so die Möglichkeit geschaffen, den Mitarbeitern eine Vollzeitbeschäftigung zu ermöglichen und sie nicht für längere Zeit zu verlieren und ersetzen zu müssen. Neben eigenen Betreuungsplätzen können Landkreise auch externe Belegplätze für Mitarbeiter vorhalten. Diese Alternative ermöglicht Mitarbeitern schneller und mit Sicherheit einen Betreuungsplatz für das Kind zu finden. Damit ergab sich eine zusätzliche Absicherung für den Mitarbeiter einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen oder bindet ihn für längere Zeit an den Arbeitgeber.

Neben der eigenen Betreuung von Kindern im Kindergartenalter stehen Eltern regelmäßig in den Ferien von schulpflichtigen Kindern vor der Herausforderung die Kinder für einen längeren Zeitraum (beispielsweise in den Sommerferien von circa sechs Wochen) zu betreuen. Wir untersuchten daher, ob die Landkreise ihren Mitarbeitern eine Ferienbetreuung für deren Kinder bei Schließzeiten von Schule und Kindergarten zur Verfügung stellten und so die Mitarbeiter bei der Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung unterstützten.

Darüber hinaus untersuchten wir auch, ob es kurzfristige Notfallbetreuungen seitens des Landkreises gab. Mitarbeiter können dabei ihre Kinder im Rahmen einer kurzfristigen Notfallbetreuung in ein Betreuungsprogramm vom Landkreis geben, wenn ein Betreuungsengpass entstanden ist oder das Kind erkrankt ist und somit keine Betreuungseinrichtung oder Schule besuchen kann. Die Maßnahme stellt die Betreuung des Kindes durch Betreuungspersonals dar. Die Mitnahme des Kindes an den Arbeitsplatz ist hier nicht eingeschlossen.

Der Landkreis Bergstraße verfügte weder über einen eigenen Betriebskindergarten/Belegplätze noch über eine eigene Ferienbetreuung für die Kinder von Mitarbeitern. Beide Bereiche wurden daher mit null Punkten bewertet. Seit zwei Jahren gab es im Landkreis Bergstraße ein Eltern-Kind-Büro, das den Beschäftigten die Möglichkeit bot, in Betreuungsnotfällen ihre Kinder mit zur Arbeitsstelle zu bringen und kurzfristig zu betreuen. Mitarbeiter wurden regelmäßig auf das Angebot hingewiesen. Jedoch wurde dieses bisher selten in Anspruch genommen. Da jedoch kein Angebot zur Betreuung des Kindes durch Betreuungspersonal vorlag, erhielt der Landkreis 0,5 Punkte.

Insgesamt wurden die Angebote des Landkreises in der Kategorie Betreuungsangebote mit 0,5 von drei Punkten bewertet. Wir empfehlen dem Landkreis, den Bedarf an Betreuungsangeboten zu prüfen.

Weitere Unterstützungsangebote

Neben der Bereitstellung räumlicher Kapazitäten zur Kinderbetreuung stellte der Kinderbetreuungszuschuss eine weitere Möglichkeit dar, wie Landkreise ihre Mitarbeiter bei der Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung unterstützen können. Die Zuschüsse zur Unterbringung der Kinder in betrieblichen und außerbetrieblichen Betreuungseinrichtungen sind steuer- und sozialversicherungsfrei.

Letztlich untersuchten wir, ob die Landkreise ihre Mitarbeiter bei der Suche nach Betreuungsplätzen im Rahmen von Hilfsangeboten unterstützten. Hilfsangebote umfassen die Vermittlung von Betreuungseinrichtungen oder -personen. Der Landkreis unterstützt Mitarbeiter bei der Suche nach einem Kitaplatz, einer Tagesmutter, einem Au-Pair oder anderen Formen der Kinderbetreuung. Dieses Angebot bietet den Mitarbeitern eine zusätzliche Entlastung, da das Suchen nach Betreuungsplätzen oft langwierig und zeitaufwendig sein kann.

Der Landkreis Bergstraße erreichte einen Punkt im Bereich Kinderbetreuungszuschuss, denn er bot seinen Mitarbeitern an, die durch die Teilnahme an dienstlichen Fortbildungsmaßnahmen entstandenen Kosten für die Betreuung von Kindern unter 15 Jahren oder pflegebedürftigen Angehörigen zu übernehmen. Des Weiteren unterstützte der Landkreis seine Mitarbeiter bei der Suche nach Betreuungsangeboten in Form von einer Liste, in der das externe Angebot der Betreuungsmöglichkeiten zusammengefasst wurde. Aufgrund fehlender Vermittlungsangebote wurde das Angebot des Landkreises mit 0,5 Punkten bewertet.

Insgesamt erzielte der Landkreis Bergstraße in der Kategorie weitere Unterstützungsangebote 1,5 von zwei möglichen Punkten. Wir empfehlen ihm zu prüfen, ob das Hilfsangebot zur Suche weiter ausgebaut werden kann.

Information und Kommunikation

Damit Mitarbeiter die Betreuungsangebote nutzen, ist das Bereitstellen von Informationen zu den Angeboten notwendig. Daher untersuchten wir, ob auf der Webseite sowie im Intranet des Landkreises Informationen zu den verschiedenen Betreuungsangeboten und Ansprechpartnern zusammengetragen worden sind, beispielsweise in Form von One-Pagern, Fließtexten oder Präsentationen. Die Benennung von Ansprechpartnern ist ebenso wichtig, denn sie dienen den Mitarbeitern als erste Anlaufstelle bei Fragen zum Thema Kinderbetreuung.

Auf der Webseite sowie im Intranet des Landkreises Bergstraße waren Informationen zum Thema Kinderbetreuung vorhanden. Im Intranet waren die Informationen auf der Seite des Frauenbüros zu finden. Da die Informationen jedoch nicht in dem vorab beschriebenen Umfang vorlagen, wurde der Landkreis mit 0,5 Punkten bewertet. Den Mitarbeitern des Landkreises Bergstraße stand zudem ein Ansprechpartner zum Thema Kinderbetreuung zur Verfügung, wofür der Landkreis einen Punkt erhielt.

Insgesamt erreichte der Landkreis Bergstraße somit 1,5 von maximal zwei Punkten. Wir empfehlen ihm, sein Informationsangebot auszubauen und bei Erneuerungen zu aktualisieren.

Qualitätssicherung

In der Kategorie Qualitätssicherung betrachteten wir, ob die untersuchten Landkreise im Rahmen von Gütezeichen zertifiziert sind. Beispielsweise besteht das Gütezeichen Audit „berufundfamilie“, was auf einer Initiative der „berufundfamilie“ Service GmbH und der Hertie-Stiftung beruht. Es zeichnet Arbeitgeber aus, die eine familienbewusste Personalpolitik betreiben. Bei

der Auditierung wird zunächst der Status erfasst sowie Ziele und entsprechende Maßnahmen vereinbart, dessen Umsetzung alle drei Jahre überprüft wird.¹⁴³

Auch die Teilnahme an der Initiative Erfolgsfaktor Familie belegt das Interesse der Landkreise, ihren Mitarbeitern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen und wird demnach in unserer Analyse berücksichtigt. Das Programm Erfolgsfaktor Familie ist eine Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zusammen mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitsverbände, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks, das Arbeitgeber bei der Umsetzung einer familienbewussten Personalpolitik unterstützt. Als Teil des Programms wurde ein Netzwerk gegründet, das als Plattform für Arbeitgeber dient, um sich mit dem Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf auseinander zu setzen.¹⁴⁴

Eine weitere Zertifizierung stellt das Gütesiegel Familienfreundlicher Arbeitgeber Land Hessen dar, was vom Hessischen Innenministerium verliehen wird und für öffentliche Arbeitgeber entwickelt worden ist. Im Rahmen der Verleihung des Gütesiegels findet ein Workshop und eine Beurteilung der Kategorien Kultur/Führung, Arbeitszeit und Arbeitsort, Information sowie Angebote für Beschäftigte statt.¹⁴⁵

Der Landkreis Bergstraße verfügte über keine Zertifizierungen, weshalb null Punkte vergeben wurden.

Wir empfehlen dem Landkreis, eine Zertifizierung zu prüfen, da der Erhalt von Gütesiegeln zur Professionalisierung und gemeinsamen Standardsetzung im Bereich der familienbewussten Personalpolitik beiträgt.

Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit Kinderbetreuung insgesamt 3,5 von acht Punkten, was im Vergleich den Medianwert darstellte. Die Landkreise Fulda und Gießen erreichten mit 4,5 Punkten den Höchstwert. Der Schwalm-Eder-Kreis hatte mit 0,5 Punkten den niedrigsten Wert.

Pflege

In der zweiten Analyseeinheit betrachteten wir das Thema Pflege. Viele Arbeitnehmer stehen im Laufe ihres Arbeitslebens vor der Aufgabe, einen Angehörigen pflegen zu müssen. Dieser Umstand bringt für Mitarbeiter neue Herausforderungen mit sich, die ohne die Unterstützung des Arbeitgebers neben dem Beruf kaum zu bewältigen sind. In diesem Abschnitt untersuchte die Überörtliche Prüfung, welche Möglichkeiten der Landkreis seinen Mitarbeitern zur Verfügung stellte, um Mitarbeiter mit pflegebedürftigen Angehörigen zu unterstützen. Neben verschiedenen Fortbildungsmöglichkeiten für Führungskräfte sowie Mitarbeiter können Landkreise ihre Mitarbeiter auch bei der Suche nach externen Pflegeeinrichtungen unterstützen. Zudem ist ein enger Austausch mit den Mitarbeitern in Form von Mitarbeitergesprächen wichtig, um individuelle Lösungen zu finden.

Die nachfolgende Ansicht zeigt die untersuchten Maßnahmen im Rahmen der Analyseeinheit Pflege.

¹⁴³ Vgl. <https://www.berufundfamilie.de/wir-uber-uns/wir-ueber-uns> (16.09.2021)

¹⁴⁴ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familie-und-arbeitswelt/erfolgsfaktor-familie/erfolgsfaktor-familie-74646> (16.09.2021)

¹⁴⁵ Vgl. <https://verwaltungsportal.hessen.de/ueber-uns/themen-redaktion/das-guetesiegel-familienfreundlicher-arbeitgeber-hochschule-land-hessen> (16.09.2021)

Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit Pflege	
Informationsangebot	• Internetauftritt • Ansprechpartner • Vermittlung externer Unterstützungsdienste
Fortbildungsangebot	• Fortbildung zum Pflege-Guide
Qualitätssicherung/ Zertifizierung	• Unterzeichnung der "Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen"
Verwaltungskultur	• Trainings für Führungskräfte • Mitarbeitergespräche • Enttabuisierungsmaßnahmen
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Juli 2021	

Ansicht 109: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit Pflege

Für die Analyseeinheit Pflege ergab sich folgendes Bild im Vergleich:

Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie – Pflege							
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg
Informationsangebot							
Internetauftritt	✓	✓	✓	•	•	⊗	⊗
Ansprechpartner	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Vermittlung externer Unterstützungsdienste	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fortbildungsangebot							
Fortbildung zum Pflege-Guide	•	✓	✓	•	•	•	•
Qualitätssicherung/Zertifizierung							
Unterzeichnung der "Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen"	•	✓	✓	•	•	•	•
Verwaltungskultur							
Trainings für Führungskräfte	✓	✓	✓	✓	•	⊗	⊗
Mitarbeitergespräche	⊗	⊗	✓	✓	⊗	⊗	⊗
Enttabuisierungsmaßnahmen	✓	✓	✓	✓	⊗	⊗	✓
Gesamtpunktzahl	5,50	7,50	8,00	5,00	3,00	4,00	4,50
Median	5,00						
Legende: ✓: liegt vor (1 Punkt); ⊗: liegt teilweise vor (0,5 Punkte); •: liegt nicht vor (0 Punkte) Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021							

Ansicht 110: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - Pflege

Informationsangebot

Die Pflege eines Familienangehörigen stellt für Mitarbeiter oft eine Herausforderung dar, vor allem da der Bedarf oftmals plötzlich und unerwartet auftritt. Gerade deshalb ist die Bereitstellung von relevanten Informationen seitens der Landkreise wichtig, um Mitarbeiter bei dieser neuen Aufgabe zu unterstützen. In der Analyseeinheit Informationsangebot untersuchten wir demnach auch im Bereich der Pflege, ob auf der Webseite und im Intranet eines Landkreises Informationen zu den verschiedenen Angeboten zusammengetragen wurden.

Aufgrund der Sensibilität des Themas spielt die persönliche und individuelle Beratung der Mitarbeiter in diesem Bereich eine wichtige Rolle. Die Bereitstellung eines Ansprechpartners als

erste Anlaufstelle für die Mitarbeiter der Landkreise, der auf die individuellen Bedürfnisse und Sorgen der Mitarbeiter eingehen kann, wurde deshalb bei unserer Untersuchung auch im Bereich der Pflege berücksichtigt.

Darüber hinaus untersuchten wir, ob die Landkreise ihren Mitarbeitern externe Unterstützungsdienste vermittelten. Diese umfassten die Beratung, die Bereitstellung von Informationen und die Hilfe bei der Suche nach geeigneten Lösungen bei der Pflege von Angehörigen, wie beispielsweise die Vermittlung einer Betreuungsperson oder -einrichtung.

Im Bereich Pflege hatte der Landkreis Bergstraße Informationen auf der Webseite bereitgestellt sowie intern Informationen in den Frauenförder- und Gleichstellungsplänen aufgeführt, die im Intranet hinterlegt waren. Als Ansprechpartner standen den Mitarbeitern die Fachstelle „Leben im Alter“, das Büro für Frauen und Gleichstellung sowie der Pflegestützpunkt zur Verfügung, der auch bei der Vermittlung an externe Unterstützungsdienste Hilfestellung leistete. Des Weiteren gab es ein Pflegeunterstützungsprogramm, was sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch in der Einführungsphase befand. Hierfür wurde jeweils ein Punkt vergeben.

Der Landkreis Bergstraße erreichte in der Kategorie Informationsangebot insgesamt drei von drei Punkten. Wir empfehlen dem Landkreis, die Angebote aufrecht zu erhalten und zu aktualisieren.

Fortbildungsangebot

In der Kategorie Fortbildungsangebot erhoben wir, ob Mitarbeiter die Möglichkeit hatten eine Qualifizierung zum Pflege-Guide zu absolvieren. Die Ausbildung wird durch eine Initiative des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration, der ElderCare-Steinfeld, der AOK, der berufundfamilie gGmbH und dem Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e.V ermöglicht. Der Pflege-Guide gilt als Vertrauens- und Ansprechperson für alle Mitarbeiter zum Thema Pflege und hilft den Mitarbeitern durch die Bereitstellung von internen wie auch externen Unterstützungsangeboten bei der ersten Orientierung.¹⁴⁶

Im Landkreis Bergstraße gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung keine Pflege-Guides und eine entsprechende Ausbildung wurde nicht angeboten. Aufgrund dessen wurden null Punkte vergeben.

Qualitätssicherung/Zertifizierung

In der Kategorie Qualitätssicherung/Zertifizierung untersuchten wir, ob die jeweiligen Landkreise freiwillig die Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen unterzeichneten. Die Unterzeichnung der Charta signalisiert die Bereitschaft des Arbeitgebers, das Thema Pflege zu enttabuisieren und eine entsprechende Organisationskultur zu etablieren. Die Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ist eine Initiative von elf Unternehmen und Organisationen sowie dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration aus dem Jahr 2013. Sie hat zum Ziel, das Engagement des Arbeitgebers für die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege hervorzuheben sowie gemeinsam Lösungen zu entwickeln.

Der Landkreis Bergstraße hatte die Charta zur Vereinbarkeit von Beruf und Pflege in Hessen nicht unterzeichnet. Dadurch erhielt der Landkreis in dieser Analyseeinheit die null Punkte.

Verwaltungskultur

Um Führungskräfte für die Herausforderungen von Mitarbeitern, die Angehörige pflegen, zu sensibilisieren, sind entsprechende Trainings notwendig. Wir untersuchten daher in der Kategorie Verwaltungskultur, ob die Landkreise in regelmäßigen Abständen Fortbildungen für Führungskräfte zum Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf anboten und, ob es sich bei diesen um Pflichtveranstaltungen handelte.

¹⁴⁶ Vgl. <http://pflege-guide.com/> (16.09.2021)

Zudem betrachteten wir, ob die Landkreise in regelmäßigen Abständen Mitarbeitergespräche durchführten, in denen das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf besprochen und, ob dies in einem standardisierten Leitfaden für das Gespräch aufgeführt wurde. Dieses Vorgehen garantiert einen regelmäßigen Austausch zwischen Mitarbeiter und Führungskraft, sodass gemeinsam Maßnahmen ergriffen werden können, um dem Mitarbeiter die bestmöglichen Arbeitsbedingungen zu bieten oder ihn bei seinen Herausforderungen zu unterstützen.

Letztlich untersuchten wir, ob die Landkreise ihre Mitarbeiter und Führungskräfte durch Enttabuisierungsmaßnahmen für das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie sensibilisierten und somit eine entsprechende Organisationskultur förderten. Diese Maßnahmen können beispielsweise Fortbildungen von Mitarbeitern, die das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf behandeln, Fachvorträge oder Workshops, bei denen gemeinsam Lösungen erarbeitet und Informationen ausgetauscht werden sowie Mitarbeiterbedarfe kommunizieren können, beinhalten.

Der Landkreis Bergstraße bot Schulungen für Führungskräfte an, die Themen zur Vereinbarkeit von Beruf, Pflege und Familie sowie gleichstellungsrelevante Themen wie die Förderung der Chancengleichheitskompetenz und familienbewusstes (d.h. auch väterbewusstes) Führungsverhalten in die einzelnen Schulungsmodule integrierte. Dafür erhielt der Landkreis in dieser Kategorie einen Punkt. Darüber hinaus wurden im Landkreis Bergstraße Mitarbeitergespräche geführt, bei denen es meistens um die jeweilige Leistung des Mitarbeiters ging. In den Anleitungen für die Mitarbeitergespräche wurde der Punkt Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht aufgeführt, weshalb der Landkreis in dieser Kategorie mit 0,5 Punkten bewertet wurde. Im Rahmen von Enttabuisierungsmaßnahmen wurden Schulungen angeboten, die Kurse zu Themen wie Prävention und Gesundheit enthielten. Des Weiteren wurde das Angebot auf Kurse der Kreisvolkshochschule ausgeweitet und mit einem Kostenzuschuss gefördert. Bei Bedarf wurden Vorträge und Schulungen für Bedienstete mit pflegebedürftigen Angehörigen angeboten. Für dieses Angebot erhielt der Landkreis einen Punkt.

Insgesamt erzielte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit Verwaltungskultur 2,5 von drei Punkten. Wir empfehlen dem Landkreis, seine Mitarbeiter während Mitarbeitergesprächen gezielt auf das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf anzusprechen und dafür einen standardisierten Leitfaden zu entwickeln.

Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analyseeinheit Pflege insgesamt 5,5 von acht Punkten und lag damit über dem Medianwert von fünf Punkten. Den niedrigsten Wert wies der Schwalm-Eder-Kreis mit drei Punkten aus und den Höchstwert erreichte der Landkreis Gießen mit acht Punkten.

New Work

Die dritte Analyseeinheit der vergleichenden Prüfung behandelte das Thema New Work. Aufgrund der Coronapandemie wurde die Nutzung flexiblerer Arbeitsmodelle vor allem in Form von Home-Office stark genutzt. Flexible Arbeitsmodelle können zusätzliche Möglichkeiten für Arbeitnehmer schaffen, um Beruf und Familie besser in Einklang zu bringen. In diesem Abschnitt untersuchten wir, welche New Work Modelle der Landkreis seinen Mitarbeitern anbot. Beispielsweise schaffen neben Home-Office auch verschiedene Gleit- oder Teilzeitmodelle sowie Sonderurlaub neue Freiräume für Mitarbeiter, um ihren Alltag besser zu bewältigen.

Die nachfolgende Ansicht zeigt die untersuchten Maßnahmen der Analyseeinheit New Work.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit New Work	
Arbeitsmodelle	<ul style="list-style-type: none"> ● Gleitzeitmodelle ● Teilzeitmodelle ● Home-Office Option ● Jahresarbeitszeit ● Jobsharing
Urlaubsmodelle	<ul style="list-style-type: none"> ● Kurzfristig gewährte Freistellungen ● Kontakthalteangebote mit dem Arbeitgeber während längerer Freistellungen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021	

Ansicht 111: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Bestandteile der Analyseeinheit New Work

Für die Analyseeinheit New Work ergab sich folgendes Bild im Vergleich:

Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - New Work							
Analyseeinheit	Bergstraße	Fulda	Gießen	Odenwald	Schwalm-Eder	Vogelsberg	Waldeck-Frankenberg
Arbeitsmodelle							
Gleitzeitmodelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Teilzeitmodelle	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Home-Office Option	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Jahresarbeitszeit	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Job-Sharing	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Urlaubmodelle							
Kurzfristig gewährte Freistellungen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kontakthalteangebote mit dem Arbeitgeber während längerer Freistellungen	✓	✓	⊖	⊖	⊖	✓	✓
Gesamtpunktzahl	7,00	7,00	6,50	6,50	6,50	7,00	7,00
Median	7,00						
Legende: ✓: liegt vor (1 Punkt); ⊖: liegt teilweise vor (0,5 Punkte); ●: liegt nicht vor (0 Punkte) Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021							

Ansicht 112: Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie - New Work

Arbeitsmodelle

Im Rahmen der Arbeitszeitmodelle untersuchten wir, ob die Landkreise ihren Mitarbeitern die Möglichkeit auf flexible Arbeitszeiten gewährleisten. Dies kann in Form von Gleitzeitmodellen angeboten werden, bei denen die Mitarbeiter die Möglichkeit haben, innerhalb eines vom Arbeitgeber vorgegebenen Zeitrahmens die Start- und Endzeit ihres Arbeitstages selbst zu bestimmen. Eine weitere Option sind Teilzeitmodelle, die den Mitarbeitern ermöglichen eine regelmäßige Wochenarbeitszeit zu haben, die kürzer ist als bei Mitarbeitern, die in Vollzeit angestellt sind. Letztlich ist auch die Arbeit aus dem Home-Office eine weitere Variante, um den Arbeitsalltag der Mitarbeiter flexibler zu gestalten.

Darüber hinaus ist auch die Einrichtung von Arbeitszeitkonten eine Lösung, um die Arbeitszeit über einen längeren Zeitraum flexibler zu gestalten. Jahresarbeitszeitkonten ermöglichen die Anpassung der täglichen Arbeitszeit an unterjährige Schwankungen. Überstunden sowie Minusstunden können aufgebaut und innerhalb eines festgelegten Zeitraums wieder ausgeglichen werden oder bei Überstunden entweder verfallen (Kappungstermin) oder ausbezahlt werden. Letztlich können Vollzeitstellen zudem im Rahmen von Job-Sharing auf mehrere Teilzeitstellen aufgeteilt werden.

Die Dienstvereinbarung Arbeitszeit sah für alle Mitarbeiter des Landkreises Bergstraße die Möglichkeit vor, Gleittage in Anspruch zu nehmen. Der Gleitzeitrahmen umfasste die Zeit von montags bis donnerstags von 6:45 Uhr bis 19 Uhr und freitags von 6:45 Uhr bis 17 Uhr. Von Juni bis August begann die Gleitzeit morgens um sechs Uhr. Zu Zeiten der Coronapandemie galt die Gleitzeit unter der Woche bis 21 Uhr sowie samstags bis 13 Uhr. Diese Regelung bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht mehr, sondern nur noch die Ausweitung der Gleitzeit freitags bis 19 Uhr. Der Gleitzeitrahmen konnte in Absprache in Einzelfällen verändert werden. Darüber hinaus waren im Landkreis Bergstraße Teilzeitmodelle zwischen 30 und 100 Prozent

wöchentlicher Arbeitszeit möglich. Für beide Arbeitszeitmodelle erreichte der Landkreis jeweils einen Punkt.

Die Möglichkeit zur Telearbeit bestand im Landkreis Bergstraße für alle Mitarbeiter, ausgenommen vom IT-Support, den Abteilungs- und Betriebsleitungen und der Leitung der Pressestelle und war in der Dienstvereinbarung Heimarbeit geregelt. Die Dienstverordnung sah vor, dass höchstens 50 Prozent der Arbeitszeit in Heimarbeit verbracht werden sollten. Zu Zeiten der Coronapandemie gab es Konzepte in den jeweiligen Abteilungen, die Mitarbeitern die Option der Telearbeit anboten, ohne den Regelbetrieb der Abteilung zu gefährden. Bei Bedarf konnte ein Laptop zur Verfügung gestellt werden. Die Überlassung eines Notebooks war jedoch nur vorübergehend möglich. Im Regelfall nutzten die Mitarbeiter ihren privaten Laptop und griffen über einen Tunnel-Zugang auf Verwaltungslaufwerke zu. Um den Mitarbeitern auch nach Ende der Coronapandemie mehr Flexibilität zu bieten, war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung eine Überarbeitung der Dienstanweisung Heimarbeit geplant. Für sein Angebot erhielt der Landkreis einen Punkt.

Bei der Jahresarbeitszeit betrug für Tarifbeschäftigte in Vollzeit das maximal erlaubte Zeitgut-haben 80 Stunden und die maximale Zeitschuld 40 Stunden. Des Weiteren bestand im Land-kreis Bergstraße die Möglichkeit zum Job-Sharing, auch in Führungspositionen. Demnach er-hielt der Landkreis in beiden Bereichen jeweils einen Punkt.

Insgesamt erzielte der Landkreis Bergstraße in der Kategorie Arbeitszeitmodelle fünf Punkte. Wir empfehlen dem Landkreis, die Möglichkeit des Home-Office nach der Coronapandemie aufrechtzuerhalten, um den Mitarbeitern mehr Flexibilität zu bieten.

Urlaubsmodelle

Neben den Arbeitszeitmodellen untersuchten wir in der Analyseeinheit New Work auch, welche Urlaubsmodelle die Landkreise ihren Mitarbeitern zur Verfügung stellten. Dies ist von Bedeu-tung, da Mitarbeiter z.B. durch kurzfristig gewährte Freistellungen entlastet werden können. Sie werden somit kurzfristig von ihrer Arbeit entbunden.

Wenn Mitarbeiter im Rahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf länger freigestellt wer-den, dienen Kontakthalteangeboten dazu, das Zugehörigkeitsgefühl des Mitarbeiters zum Ar-beitgeber zu fördern und den weiteren Informationsaustausch sicherzustellen sowie den Wie-dereinstieg zu erleichtern. Deshalb untersuchten wir, ob die Landkreise ein strukturiertes Kon-takthalteangebot für Mitarbeiter der gesamten Kreisverwaltung, das aus einem Planungsge-spräch vor Antritt der Freistellung sowie einem Wiedereinstiegsgesprächen besteht, etabliert haben. Des Weiteren betrachteten wir, ob Mitarbeiter die Möglichkeit hatten über Geschehnisse am Arbeitsplatz informiert zu bleiben, beispielsweise durch den Verbleib im E-Mail-Verteiler oder dem Zugang zum Intranet. Zusätzlich können die Landkreise weitere Maßnahmen ergrei-fen, wie Patenprogramme oder die Möglichkeit für Mitarbeiter in Abwesenheit weiterhin an Schulungen teilzunehmen.

Der Landkreis Bergstraße gewährte seinen Mitarbeitern kurzfristige Freistellungen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben. Wenn der gesetzliche Rahmen ausgeschöpft war, konnten das Gleit-zeit- oder bei Beamten auch das Langzeitkonto genutzt werden. Für das Angebot wurde ein Punkt vergeben. Im Rahmen der Kontakthalteangebote mit dem Arbeitgeber während längerer Freistellungen hatte der Landkreis Bergstraße eine Arbeitshilfe erarbeitet, die darstellte, wie Führungskräfte Kontakt zu beurlaubten Mitarbeitern halten konnten und wie der Wiedereinstieg von Beurlaubten erleichtert werden konnte. Darüber hinaus hatten beurlaubte Beschäftigte wäh-rend der Familienpause oder Pflegezeit Zugang zum Intranet und damit zu allen relevanten Themen. Im Zuge des Antritts der Elternzeit wurde besprochen, welche Kontaktpflege die jewei-lige Person möchte. Bei längerer Erkrankung gab es einen Eingliederungsplan. Vorgesetzte besprachen das individuelle Kontakthalteangebot mit dem jeweiligen Mitarbeiter.

Der Landkreis Bergstraße erhielt in der Kategorie Urlaubsangebote zwei von zwei Punkten. Wir empfehlen dem Landkreis, die bestehenden Angebote aufrechtzuerhalten.

Aufgrund der beschriebenen Angebotslage erreichte der Landkreis Bergstraße in der Analy-seeinheit New Work insgesamt sieben von sieben Punkten. Die Landkreise Fulda, Waldeck-

Frankenberg und der Vogelsbergkreis erreichten ebenfalls sieben Punkte. Die weiteren Landkreise im Vergleich erreichten jeweils 6,5 Punkte.

Gesamtbetrachtung

Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Punkteverteilung				
	Kinderbetreuung	Pflege	New Work	Gesamt
Bergstraße	3,50	5,50	7,00	16,00
Fulda	4,50	7,50	7,00	19,00
Gießen	4,50	8,00	6,50	19,00
Odenwaldkreis	1,50	5,00	6,50	13,00
Schwalm-Eder	0,50	3,00	6,50	10,00
Vogelsberg	2,00	4,00	7,00	13,00
Waldeck-Frankenberg	4,00	4,50	7,00	15,50
Median	3,50	5,00	7,00	16,00

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 113: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - Punkteverteilung

Der Landkreis Bergstraße bewegte sich in den Analyseeinheiten Kinderbetreuung und Pflege im mittleren Bereich, was zeigt, dass der Landkreis seine Angebote in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege nach entsprechenden Bedarfsermittlungen noch weiter ausbauen kann. In der Analyseeinheit New Work bewegte sich der Landkreis im oberen Bereich. Der Landkreis Bergstraße hat somit bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um Mitarbeitern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. In der Gesamtbetrachtung aller Analyseeinheiten bildete er mit 16 von 23 Punkten den Medianwert. Die Landkreise Gießen und Fulda hatten mit jeweils 19 Punkten den höchsten Wert und der Schwalm-Eder-Kreis hatte mit zehn Punkten den niedrigsten Wert.

7.3 Auswirkungen der Coronapandemie auf die Verwaltung

Die Landkreise waren neben ihren originären Aufgaben im Kontext der Pandemiebekämpfung durch das Gesundheitsamt auch als Arbeitgeber und Dienstherr von den Auswirkungen der Coronapandemie betroffen. Die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs sowie der Schutz der Mitarbeiter waren gleichsam durch die Landkreise zu gewährleisten. Die Verwaltungen der Landkreise waren durch eine starke Präsenzkultur geprägt. Bedingt durch die Coronapandemie waren die Landkreise gezwungen, Prozesse, Abläufe und die technische Ausstattung in sehr kurzer Zeit auf das mobile Arbeiten und Home-Office-Lösungen umzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mobiles Arbeiten und Home-Office auch die digitale Verfügbarkeit von Akten und Unterlagen bedingt.

Die Landkreise standen vor der Herausforderung, den Mitarbeitern, soweit dies hinsichtlich Eignung der jeweiligen Tätigkeiten möglich war, mobiles Arbeiten zu ermöglichen. Gleichzeitig hatten die Landkreise die Aufrechterhaltung der Verwaltungstätigkeit sicherzustellen.

Organisatorische Ausgestaltung

Der Landkreis Bergstraße hatte mit der Dienstanweisung zur Heimarbeit bereits vor dem Beginn der Coronapandemie Möglichkeiten geschaffen, dass Mitarbeiter ihren Arbeitsplatz unter Wahrung vorgegebener Kriterien zu Hause einrichten konnten. Die Möglichkeit zur Nutzung der Heimarbeit war sehr eng an familiäre Verpflichtungen (Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen) geknüpft. Im Jahr 2019 nahmen im Landkreis rund 70 Mitarbeiter die Heimarbeit in Anspruch.

Mit dem Beginn der Coronapandemie ermöglichte der Landkreis Bergstraße einem größeren Umfang an Mitarbeitern das Arbeiten von zu Hause. Bis Ende März 2020 hatte der Landkreis

insgesamt 500 mobile¹⁴⁷ Arbeitsplätze eingerichtet. Deren Zahl erhöhte sich im Verlauf des Jahres 2020 auf 950. Dies entsprach einem Anteil von über 100 Prozent gemessen an der Zahl der Mitarbeiter. Ziel des Landkreis Bergstraße war es, dass in der Verwaltung eine Einzelbelegung der jeweiligen Büroräume dauerhaft erreicht werden kann.

Die im Kontext der Heimarbeit regelhaft durchgeführte Überprüfung der heimischen Arbeitsplätze hinsichtlich Arbeitsplatzsicherheit und -ergonomie wurde während der Pandemie ausgesetzt und soll sukzessive nachgeholt werden.

Der Landkreis Bergstraße nahm zum Beginn der Coronapandemie eine Einschätzung vor, welche Verwaltungsbereiche für die Aufrechterhaltung des Verwaltungsbetriebs erfolgskritisch waren. Diese Einschätzung fand Eingang in die Steuerungsentscheidungen zur Umsetzung der abteilungsspezifischen Home-Office-Nutzung.

Die Umsetzung und operative Steuerung der Home-Office Nutzung lag in der Verantwortung der jeweiligen Abteilungen auf der Basis von abteilungsspezifischen Coronakonzepten. Die Konzepte waren verpflichtend zu erstellen und beinhalteten folgende Aspekte:

- Angemessene Verteilung der Home-Office Nutzung unter den Mitarbeitern
- Rücksichtnahme auf Bürgerbelange und Sprechzeiten
- Home-Office bleibt freiwillig und stellt keine Verpflichtung dar
- Home-Office erfolgt alternierend mit Tätigkeiten in der Dienststelle

Ansicht 114 zeigt die organisatorischen Ausgestaltungen der Vergleichskreise:

Organisatorische Ausgestaltungen im Kontext der Coronapandemie									
	Vorgaben zu		Zahl der Arbeitsplätze		Anteil Arbeitsplätze an Gesamtmitarbeiterzahl		Steuerung der Home-Office Nutzung		
	Alternierende Telearbeit	Mobiles Arbeiten	Alternierende Telearbeit ⁽³⁾	Mobiles Arbeiten ⁽⁴⁾	Alternierende Telearbeit ⁽³⁾	Mobiles Arbeiten ⁽⁴⁾	Identifikation kritischer Verwaltungsbereiche	Festlegung Inanspruchnahme Home-Office	Überprüfung heimischer Arbeitsplätze
Bergstraße	vorhanden ⁽¹⁾	eingesetzt ⁽²⁾	96	950	10%	100%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt
Fulda	vorhanden ⁽¹⁾	eingesetzt ⁽²⁾	300	300	28%	28%	wurden bestimmt	Fachbereiche und Personalabteilung	ausgesetzt
Gießen	vorhanden ⁽¹⁾	eingesetzt ⁽²⁾	50	400	6%	46%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt
Odenwald	vorhanden ⁽¹⁾	eingesetzt ⁽²⁾	30	75	6%	15%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt

¹⁴⁷ Mobiles Arbeiten ist dadurch charakterisiert, dass die dienstliche Arbeit außerhalb der Dienststelle oder einem sonstigen örtlich gebundenen Arbeitsplatz geleistet wird. Mobiles Arbeiten im Kontext der Coronapandemie soll dazu dienen, unbürokratisch und schnell ein Arbeiten im Home-Office für Mitarbeiter zu ermöglichen und eine Flexibilität für die Sicherstellung der Raumbellegung der Landkreise zu erreichen.

Organisatorische Ausgestaltungen im Kontext der Coronapandemie									
	Vorgaben zu		Zahl der Arbeitsplätze		Anteil Arbeitsplätze an Gesamtmitarbeiterzahl		Steuerung der Home-Office Nutzung		
	Alternierende Telearbeit	Mobiles Arbeiten	Alternierende Telearbeit ³⁾	Mobiles Arbeiten ⁴⁾	Alternierende Telearbeit ³⁾	Mobiles Arbeiten ⁴⁾	Identifikation kritischer Verwaltungsbereiche	Festlegung Inanspruchnahme Home-Office	Überprüfung heimischer Arbeitsplätze
Schwalm-Eder	vorhanden ¹⁾	eingesetzt ²⁾	20	452	2%	41%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt
Vogelsberg	vorhanden ¹⁾	eingesetzt ²⁾	37	236	4%	27%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt
Waldeck-Frankenberg	vorhanden ¹⁾	eingesetzt ²⁾	30	50	3%	5%	wurden bestimmt	Fachbereiche	ausgesetzt

1) Vor Beginn der Pandemie
2) Zum Prüfungszeitpunkt
3) 31. März 2020
4) 31. Dezember 2020
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021

Ansicht 114: Organisatorische Ausgestaltungen im Kontext der Coronapandemie

Die Vergleichskreise verfügten bereits vor Beginn der Coronapandemie über Mechanismen, den Mitarbeitern ein Arbeiten vom heimischen Arbeitsplatz zu ermöglichen. Mit Beginn der Coronapandemie fanden alle Landkreise Wege, mobiles Arbeiten von zu Hause aus für die Mitarbeiter zu realisieren. In allen Landkreisen war eine Erhöhung der Zahl mobiler Arbeitsplätze (alternierende Telearbeit und mobiles Arbeiten) festzustellen.

Dabei setzten die Landkreise die regelhaft in den Vereinbarungen über alternierende Telearbeit vorgeschriebene Überprüfung der heimischen Arbeitsplätze im Kontext des Datenschutzes und der Arbeitsplatzergonomie aus. Die Landkreise gaben an, diese Überprüfung nachzuholen.

Die Steuerung der tatsächlichen Home-Office Nutzung lag überwiegend dezentral in der Verantwortung der Fachbereiche. Diese hatten sicherzustellen, dass eine Aufrechterhaltung der Verwaltungsbereiche – insbesondere für die als kritisch eingestuftes Fachbereiche wie beispielsweise die Kinder- Jugend- oder Familienhilfe oder die Kasse – gewährleistet war. Daneben waren die Vorgaben der internen Hygiene-Konzepte (Einzelbelegung der Büroräume) sicherzustellen. Ein Landkreis (Landkreis Gießen) dokumentierte die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung durch tägliche Abfragen in den Fachbereichen über die jeweils vorhandene Mitarbeiterzahl (Mitarbeiter im Home-Office, Mitarbeiter in der Verwaltung, Absenzen durch Urlaub oder Krankheit).

Die Landkreise intensivierten nicht nur die Kommunikation nach außen. Auch die interne Kommunikation an die Mitarbeiter wurde der Pandemiesituation angepasst. Ansicht 115 zeigt die Ausgestaltung der internen Kommunikation der Vergleichskreise.

Interne Kommunikation					
	Über das Kreis-Intranet	Regelmäßige Newsletter	Anlassbezogene E-Mail-Information	Zentrales E-Mail-Postfach für die Mitarbeiter	Telefon-Hotline für die Mitarbeiter
Bergstraße	ja	ja	ja	nein	nein
Fulda	ja	nein	ja	ja	ja
Gießen	ja	ja	ja	nein	ja
Odenwald	ja	ja	ja	nein	nein
Schwalm-Eder	ja	nein	ja	nein	nein
Vogelsberg	ja	nein	ja	nein	nein
Waldeck-Frankenberg	ja	ja	ja	nein	nein

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021

Ansicht 115: Interne Kommunikation

Der Landkreis Bergstraße intensivierte mit Beginn der Coronapandemie die interne Kommunikation mit und an seine Mitarbeiter. Hierzu nutzte die Verwaltungsleitung insbesondere das Intranet des Landkreises. Darüber hinaus wurden die Mitarbeiter durch regelmäßige Newsletter und anlassbezogen informiert.

Die Landkreise nutzten unterschiedliche Kanäle, um ihre Mitarbeiter zu informieren. Alle Landkreise stellten Informationen im kreiseigenen Intranet zusammen und wiesen in anlassbezogenen E-Mails auf Informationen und Sachverhalte hin. Die Mehrheit der Landkreise richtete zudem regelmäßige Newsletter ein.

Ein zentrales E-Mail-Postfach für Fragen und Anregungen der Mitarbeiter hatte ein Landkreis (Landkreis Fulda), eine Telefon-Hotline für Mitarbeiter hatten zwei Landkreise (Landkreise Fulda und Gießen) eingerichtet. Beide Landkreise berichteten, dass diese Angebote sehr gut durch die Mitarbeiter in Anspruch genommen wurden.

Technische Ausstattung

Im Rahmen der technischen Ausstattung überprüften wir, welche Hardware die Landkreise für die Umsetzung von Home-Office-Nutzung zur Verfügung stellten. Weiter untersuchten wir, ob alternativ zu Bereitstellung von Hardware die Voraussetzung des Einsatzes privater Endgeräte geschaffen wurde. Darüber hinaus überprüften wir, welche Maßnahmen zur telefonischen Erreichbarkeit der Mitarbeiter der Landkreis umsetzte.

Der Landkreis Bergstraße verfügte zum Pandemiebeginn über mobile Endgeräte (PC, Notebook) in der Verwaltung. Diese waren jedoch nicht ausreichend, um alle Mitarbeiter in der Telearbeit/Home-Office mit Geräten zu versorgen. Mit Beginn der Coronapandemie im März 2020 bestanden aufgrund der hohen Nachfrage an Elektrogeräten Lieferengpässe. Beschaffungen im erforderlichen Umfang konnten nicht getätigt werden.

Der Landkreis stellte daraufhin den Mitarbeitern in Telearbeit/Home-Office einen sicheren Zugriff (VPN) auf die Kreis-IT zur Verfügung. Die Mitarbeiter nutzten diesen unter Einsatz privater Endgeräte. Der Landkreis gab an, dass auch perspektivisch private Endgeräte im Kontext des mobilen Arbeitens von den Mitarbeitern eingesetzt werden.

Die im Landkreis Bergstraße im Einsatz befindliche Telefonanlage war nicht ausreichend dimensioniert, damit die dienstliche Festnetznummer auch im Home-Office verwendet werden konnte. Die Mitarbeiter nutzten private Anschlüsse für dienstliche Belange. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte der Kreis die Erweiterung der bestehenden Telefonanlage hinsichtlich ausreichender Kapazitäten für Rufumleitungen bereits initiiert. Mittelfristig soll die Umstellung der Telefonanlage zur Nutzung von Internet-Telefonie erreicht werden.

Ansicht 116 gibt einen Überblick über die technischen Rahmenbedingungen der Vergleichskreise.

Technische Rahmenbedingungen				
	Nutzung Landkreis-Hardware	Nutzung privater Hardware	Bereitstellung von VPN-Lösungen	Portierung dienstliche Festnetznummer ins Home-Office
Bergstraße	ja	ja	ja	nein
Fulda	ja	ja	ja	ja
Gießen	ja	ja	ja	ja
Odenwald	ja	nein	ja	ja
Schwalm-Eder	ja	ja	ja	ja
Vogelsberg	ja	ja	ja	ja
Waldeck-Frankenberg ¹⁾	ja	ja	ja	ja

1) Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte zum Prüfungszeitpunkt für alle im Home-Office arbeitenden Mitarbeiter Notebooks angeschafft, so dass der Einsatz privater Geräte nicht mehr notwendig war.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021

Ansicht 116: Technische Rahmenbedingungen

Die technischen Rahmenbedingungen der Vergleichskreise zeigen ein homogenes Bild. Alle Landkreise stellten den Mitarbeitern im Home-Office entsprechende Hardware (Notebooks) des Kreises zur Verfügung. Mit Ausnahme des Odenwaldkreises waren alle Landkreise darauf angewiesen, dass die Mitarbeiter auch private Geräte (unter Einsatz entsprechender sicherer Zugriffsmöglichkeiten auf das Netz des Kreises) einsetzten. Die Landkreise stellten den Mitarbeitern im Home-Office dazu entsprechende VPN-Lösungen zur Verfügung. Mit Ausnahme des Landkreis Bergstraße stellten alle Landkreise die Erreichbarkeit der Mitarbeiter unter einer Festnetznummer des Landkreises sicher.

Rückblick und Vorausblick

Der Landkreis Bergstraße berichtete von der Erkenntnis, dass ein größerer Fortschritt in der Digitalisierung das Arbeiten in der Coronapandemie erleichtert hätte. Ein bereits laufendes Projekt zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems musste, während der Coronapandemie depriorisiert werden, soll aber bis Ende 2022 abgeschlossen sein. Es war daher unvermeidbar, dass Mitarbeiter benötigte Akten für das Arbeiten im Home-Office mit sich führen mussten.

Zudem wurden die Telefonesituation und die Notwendigkeit der Verwendung privater Anschlüsse als nachteilig durch den Kreis eingeschätzt. Der Kreis hat mit der Erweiterung seiner Telefonanlage bereits Gegenmaßnahmen eingeleitet.

Die Vergleichskreise gaben an, dass die Coronapandemie den Druck auf eine intensivere und schnellere Digitalisierung erhöht hat. Digitalisierungsprojekte im Kontext des Onlinezugangsgesetzes, aber auch Projekte zur Einführung der E-Akte und der digitalen Schriftgutverwaltung wurden in diesem Kontext als kurzfristig zu initiiierende Projekte genannt. Zwei Landkreise gaben an, bei anstehenden Neubauvorhaben die Flächenbedarfe unter Berücksichtigung einer auch zukünftig verstärkten Home-Office Nutzung überprüfen zu wollen.

Die Landkreise haben nach unserer Einschätzung schnell auf die durch die Coronapandemie neu definierten Rahmenbedingungen reagiert. Mobiles Arbeiten, eine angepasste Büroorganisation und Kommunikation an die Mitarbeiter wurden umgesetzt. Gleichzeitig deckte die Coronapandemie Versäumnisse der zurückliegenden Jahre in der Digitalisierung auf. Diese zeigten sich beispielweise in der technischen Ausstattung der Mitarbeiter, aber auch im Digitalisierungsgrad von Fachsystem und Akten. Wir empfehlen den Landkreisen, nach der Pandemie mit den Digitalisierungsbemühungen nicht nach zu lassen.

7.4 Gesundheitsämter im Kontext der Coronapandemie

Der Prüfungszeitraum dieser Haushaltsstrukturprüfung umfasst das Jahr 2020, welches aus finanzieller und aufgabenorganisatorischer Sicht für die Landkreisverwaltungen mit besonderen Herausforderungen verbunden war.

Die Landkreise waren nicht erst durch die ab März 2020 beschlossenen Corona-Verordnungen¹⁴⁸ in ihrem Aufgabenspektrum betroffen. Die in den Landkreisen angesiedelten Gesundheitsämter hatten auf das aufkommende und sich intensivierende Infektionsgeschehen bereits seit Beginn des Jahres 2020 reagiert.

Den Landkreisen obliegen die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes.¹⁴⁹ Zur Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes haben die Landkreise entsprechende (Gesundheits-) Ämter eingerichtet. Diese erfüllen dabei unter anderem nachfolgende Aufgaben¹⁵⁰:

- Abwehr gesundheitlicher Gefahren von der Bevölkerung
- Ermittlung der Ursachen von Gesundheitsgefährdung und Gesundheitsschäden
- Überwachung der Einhaltung von Anforderungen an Hygiene
- Epidemiologische Erfassung und Bewertung von Infektionskrankheiten

Nachfolgend beschreiben wir die organisatorischen Maßnahmen des Landkreises im und mit dem Gesundheitsamt, welche notwendig waren, um der Aufgabe des Pandemieschutzes nachzukommen und gerecht zu werden.

Zudem werden wir darstellen, wie die Landkreise der Aufgabe der Kontaktnachverfolgung nachgekommen sind und wie der Aufbau und die Inbetriebnahme der Impfzentren organisiert wurden.

Wir möchten betonen, dass die Ausführungen in diesem Berichtsabschnitt als ein Vergleich der unterschiedlichen Vorgehensweisen der Landkreise dienen sollen. Eine Soll-Vorgabe zur Beurteilung der Vorgehensweisen existiert nicht, da die durch die Landkreise zu bewältigende Situation in diesem Umfang bislang einmalig war. Vor diesem Hintergrund erachten wir eine Bewertung der Vorgehensweisen als nicht angebracht. Vielmehr gilt es, die verschiedenen Ansätze im Vergleich darzustellen und Empfehlungen hervorzuheben.

¹⁴⁸ Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 13. März 2020

¹⁴⁹ § 2 Träger und Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes – Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD)

(1) Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind das Land, die Landkreise und die kreisfreien Städte.

¹⁵⁰ § 1 Ziele und Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes – Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst

(2) Zur Erreichung dieses Ziels hat der öffentliche Gesundheitsdienst insbesondere die Aufgabe,

1. gesundheitliche Gefahren von der Bevölkerung abzuwehren,
2. übertragbare Krankheiten bei Menschen zu verhüten und zu bekämpfen,
3. Maßnahmen zur Prävention und Gesundheitsförderung zu veranlassen und zu koordinieren,
4. den Ursachen von Gesundheitsgefährdungen und Gesundheitsschäden nachzugehen,
5. die Einwirkungen aus der Umwelt auf die menschliche Gesundheit zu beobachten und zu bewerten,
6. darüber zu wachen, dass die Anforderungen der Hygiene eingehalten werden,
7. Infektionskrankheiten epidemiologisch zu erfassen und zu bewerten sowie Gesundheitsberichte zu erstellen,
8. die Medizinalaufsicht über Einrichtungen und Berufe des Gesundheitswesens auszuüben, soweit keine andere Zuständigkeit gegeben ist,
9. bei der Ausbildung der Fachberufe des Gesundheitswesens mitzuwirken und insbesondere die staatlichen Anerkennungen durchzuführen,
10. amtsärztliche, ärztliche und zahnärztliche Untersuchungen durchzuführen sowie Zeugnisse und Gutachten zu erstellen.

Alle Kreise berichteten, dass im Pandemieverlauf des Jahres 2020 unterschiedliche Ereignisse und Entwicklungen Einfluss auf die Aufgaben, Aufgabengestaltung und Aufgabenintensität genommen haben. Hierbei wurden insbesondere der Umgang mit Reiserückkehrern in den Sommermonaten 2020, die Testverfahren bei PCR- und Schnelltests sowie der Aufbau der Impfzentren als wesentliche Faktoren genannt.

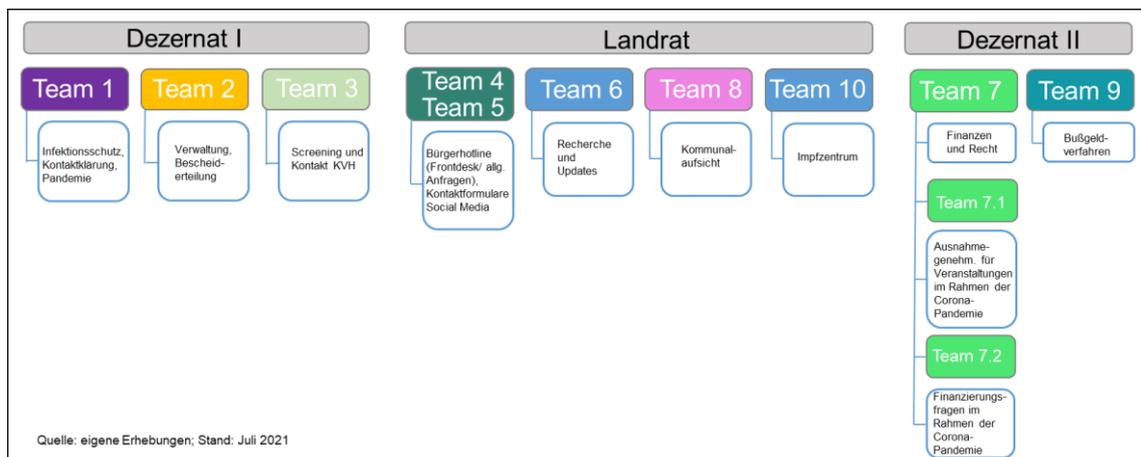
Organisatorische Maßnahmen im Gesundheitsamt

Das Gesundheitsamt berichtete von einer sehr starken Arbeitsbelastung, die mit Beginn der Coronapandemie eingesetzt hat. Im Wesentlichen standen die Aufgaben der Ermittlung und Begleitung der Indexfälle und Kontakte im Fokus. Daneben fielen Aufgaben in der Betreuung, Überwachung und medizinischen Begleitung im Rahmen der Quarantänisierungen und Isolierungen, aber auch Verwaltungsaufgaben wie Bescheiderstellung oder der Austausch mit anderen Gesundheitsämtern an.

Der Landkreis organisierte sein Gesundheitsamt vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und Inzidenzen um. Er richtete Teams ein, die jeweils unterschiedliche verwaltungsorganisatorische Funktionen zur Pandemiebewältigung übernahmen (z.B. Infektionsschutz, Bescheiderstellung, Bürgerhotline, etc.). Es wurden auch Fachteams eingerichtet, die beispielsweise im Fall des Teams 1 einzelne Fachthemen (Ermittlung von Indexpersonen und Kontaktpersonen), Betreuung und Ermittlung von Einrichtungen (Kita, Schule, APH, Klinik), Datenbearbeitung (inkl. offiziellen Meldungen), Reiserückkehrer, Quarantäne-/Isolationsbetreuung, etc.) übernahmen. Hierzu erstellte der Landkreis Organigramme, welche die aktuell gültige interne Organisation und die jeweils zugeordneten Beschäftigten abbildeten.

Der Landkreis berichtete, dass die gewählte Form der Aufgabenteilung zu einer schnellen und strukturierten Bearbeitung der Aufgaben führte. Innerhalb der Teams und im Bedarfsfall auch teamübergreifend wurde eine regelmäßige Kommunikation in Form von Besprechungen eingerichtet.

Die Organisationsstruktur des Gesundheitsamtes und insbesondere die Aufgabenerledigung mit der Coronapandemie wurden im Verlauf des Jahres 2020 angepasst. Ansicht 117 zeigt das im Dezember 2020 gültige Organigramm für die Erledigung der Aufgaben im Rahmen der Coronapandemie:



Ansicht 117: Organigramm des Gesundheitsamts

Im Laufe des Jahres 2020 wurde das Gesundheitsamts personell verstärkt. Mit steigendem Arbeitsanfall wurden Beschäftigte aus den übrigen Abteilungen der Kreisverwaltung in das Gesundheitsamt abgeordnet. Ab Mitte des Jahres 2020 wurden landkreisexterne Kräfte eingesetzt, die von der Bundeswehr oder Landesbehörden gestellt wurden. Der Kreis benannte die Schulung der Mitarbeiter auf die Aufgaben im Gesundheitszentrum in diesem Zusammenhang als besondere Herausforderung. Die Kontaktnachverfolgung war zum Ende des Jahres 2020 die dominierende Aufgabe in der Pandemiebekämpfung durch die Gesundheitsämter.

Ansicht 118 zeigt die personelle Ausstattung des Gesundheitsamts unter Berücksichtigung des Stammpersonals, der Abordnungen, der Neueinstellungen und der ehrenamtlichen Unterstützer.

Personalausstattung Gesundheitsamt Landkreis Bergstraße					
	30. Juni 2020	30. September 2020	31. Dezember 2020	Anstieg VZÄ Juni bis Dezember 2020	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	absolut	%
Stammpersonal	50,4	52,4	55,7	5,3	11%
Interne Abordnungen (aus der Kreisverwaltung)	19,0	34,6	41,4	22,4	118%
Neueinstellungen	2,0	5,8	10,9	8,9	445%
Externe Abordnungen (Bund, Land, Kommunen)	3,7	6,1	32,3	28,6	772%
Ehrenamtliche Unterstützer	0,0	0,0	6,5	6,5	-
Summe	75,1	98,9	146,8	71,7	95%
davon in der Kontaktnachverfolgung	45,7	69,5	127,6	81,9	179%
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021					

Ansicht 118: Personalausstattung Gesundheitsamt Landkreis Bergstraße

Ansicht 119 weist die Summe der personellen Ausstattung der Gesundheitsämter der Vergleichskreise aus.

Personalausstattung der Gesundheitsämter					
	30. Juni 2020	30. September 2020	31. Dezember 2020	Anstieg VZÄ Juni bis Dezember 2020	
	VZÄ	VZÄ	VZÄ	absolut	%
Bergstraße	75,1	98,9	146,8	71,7	95%
Fulda	65,5	72,3	164,7	99,2	151%
Gießen	51,4	69,8	123,6	72,2	140%
Odenwald	29,7	32,7	47,4	17,7	60%
Schwalm-Eder	50,0	72,0	107,0	57,0	114%
Vogelsberg	20,9	23,8	36,6	15,8	76%
Waldeck-Frankenberg	57,5	58,5	60,5	3,0	5%
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021					

Ansicht 119: Personalausstattung der Gesundheitsämter

Mit dem gestiegenen Personalbestand und aus arbeitsorganisatorischen Notwendigkeiten stand der Landkreis Bergstraße vor der Aufgabe, eine anforderungsgerechte Arbeitsplatzausstattung und ausreichende Räumlichkeiten für die Mitarbeiter zu finden. Nach den Angaben des Landkreises konnte die Arbeitsplatzausstattung für neue Mitarbeiter unter Einbindung der IT-Spezialisten des Landkreises bereitgestellt werden. Es kam dennoch zu zeitweisen Überlastungen der Telefonanlage des Kreises und zu Beschaffungsengpässen bei Telefongeräten. Teilweise wurden Fachbereiche der Kreisverwaltung in andere Verwaltungsgebäude umgezogen, um dem Gesundheitsamt für den Bereich der unmittelbaren Pandemiebekämpfung eine zusammenhängende räumliche Einheit zur Verfügung stellen zu können.

Der Landkreis richtete als eine weitere organisatorische Maßnahme eine Hotline ein. Die für die Hotline eingesetzten Mitarbeiter kümmerten sich um Bürgeranfragen. Der Landkreis berichtete, dass die Hotline durch die Bürger sehr gut angenommen und auch genutzt wurde. Die für die Hotline eingesetzten Mitarbeiter wurden mit Leitfäden ausgestattet, um ein einheitliches Ant-

wortverhalten sicherzustellen. Die Leitfäden wurden auf Basis der Coronaschutzverordnung, des Infektionsschutzgesetzes, der Richtlinien des Robert-Koch-Instituts (RKI) und aktueller infektionsepidemiologischer Erkenntnisse entwickelt. Hierbei zeigte sich, dass mit den jeweiligen Fortschreibungen auch eine Überprüfung und Überarbeitung der Leitfäden und Verfahrensstandards des Gesundheitsamts notwendig wurde. Aufgrund der hohen Frequenz der Fortschreibungen insbesondere der Coronaschutzverordnung löste dies einen nicht unerheblichen Arbeitsaufwand aus.

Der Landkreis Bergstraße berichtete, dass die wesentlichen Herausforderungen darin bestanden, aus den bestehenden Strukturen heraus auf die stark steigenden Inzidenzen und damit auf die zunehmende Arbeitsbelastung zu reagieren. Aus dieser Konstellation erwuchs die Notwendigkeit der personellen Aufstockung, der anforderungsgerechten Arbeitsplatzausstattung sowie der räumlichen Unterbringung der Mitarbeiter. Ebenso waren die Schulung und Befähigung neuer Mitarbeiter als wesentliche Herausforderung einzustufen.

Einschätzungen und Hinweise der Landkreise im Sinne eines Rück- und Ausblicks

Der Landkreis Bergstraße merkte an, dass an einigen Stellen der Aufgabenerledigung aus der obersten Landesgesundheitsbehörde oftmals keine klaren, in sich schlüssigen und mit parallel bestehenden Regelwerken von Bund, dem Land Hessen, RKI und idealerweise auch anderen Bundesländern harmonisierten Regelungen entwickelt wurden. Die Operationalisierung der aus den Coronaschutzverordnungen oder auch aus ministeriellen Erlassen abzuleitenden Vorgehensweisen förderte im Landkreis Fragen und erheblichen Erörterungsbedarf zur fachlich angemessenen Umsetzung zu Tage sowie großen Aufwand bei der Vermittlung gegenüber betroffenen Personen. Regelmäßig bestanden Ermessensspielräume, die entsprechend ausgeübt werden mussten. Das Ausüben von Ermessensspielraum zur Beurteilung spezifischer lokaler Gegebenheiten wurde als durchaus sinnvoll und geboten eingeschätzt. Für die Ausübung der Ermessensspielräume fehlte jedoch wiederum häufig eine klare Ermächtigungsgrundlage des Landes für die Gesundheitsämter. Vergleichbare Erfahrungen machten die übrigen Vergleichskreise. Aufgrund fehlender Regelungen führte dies auch dazu, dass sich für gleiche Grund Sachverhalte abweichende Vorgehensweisen in den Landkreisen ausprägten. So bestanden beispielsweise uneinheitliche Reaktionskonzepte und Verfahrensstandards gegenüber Schulen bei vorliegenden Infektionsfällen.

Die Landkreise berichteten in diesem Kontext über die informatorischen und dialogischen Strukturen in der Zusammenarbeit mit dem Land sowie dem Bund. Die zügige Aufnahme und regelmäßige Fortführung von Telefonkonferenzen mit der zuständigen Task Force im Hessischen Ministerium für Soziales und Integration im Kontext der informatorischen Strukturen wurde durchweg positiv durch die Landkreise gewertet. Daneben wurden auch Optimierungspotenziale aufgezeigt. Die Landkreise berichteten, dass sie sich selbst vielfach in einer informatorischen Holschuld gegenüber dem Land und Bund befunden hätten. Das Fehlen definierter dialogischer Strukturen wurde bemängelt, welche für die Fragenbeantwortung und Rückkopplungen bei auslegungsbedürftigen Sachverhalten wünschenswert gewesen wären. Nach der Einschätzung der Landkreise fehlten in der Zusammenarbeit mit dem Land insbesondere definierte Strukturen und Ansprechpartner nach Fachkompetenzen für Fragenbeantwortung, Auslegung von Sachverhalten und fachliche Rücksprachen.

Die Leitungen der Gesundheitsämter schätzten übereinstimmend, dass sich das Fehlen eines Landesgesundheitsamtes als übergeordnete Einrichtung in der Pandemiesituation möglicherweise nachteilig ausgewirkt hat. Nach Auffassung der Landkreise hätte eine zentrale Bearbeitung von gesundheitsspezifischen und juristischen Fragestellungen sowie die einheitliche Aufbereitung von Informationen und eine koordinierte Informationsbeschaffung die lokale Umsetzung von Vorgaben und die Erledigung der Aufgaben vereinfacht und auch beschleunigt. Nach unserer Einschätzung dürfte mit einer zentralen Erledigung koordinativer Aufgaben eine Entlastung der Kreise erreichbar sein. Interpretationsbedürftige Sachverhalte können einheitlich für alle Kreise bestimmt werden. Daneben können auch Leitfäden (für Hotlines) oder auch Empfehlungen für Arbeitsabläufe und prozessuale Fragen einheitlich für alle Beteiligten aufgesetzt werden.

Kontaktnachverfolgung

Der Landkreis Bergstraße setzte nach anfänglich eigenerstellter Dokumentation auf der Basis von Text- und Tabellenverarbeitungsprogrammen für das Fall- und Kontaktmanagement die Software Mikado des Anbieters Mikroprojekt ein.¹⁵¹

Das Gesundheitsamt nutzte die integrierte DEMIS-Schnittstelle für den Empfang und die Verarbeitung elektronisch übermittelter Laborbefunde. Dennoch mussten durch das Gesundheitsamt Meldekanäle wie beispielsweise digitalisiertes Fax aufrecht erhalten werden, nicht zuletzt weil nicht alle Labore oder Arztpraxen effektivere digitale Übermittlungswege einrichten konnten. In solchen Fällen waren die Befunde manuell durch den jeweiligen Bearbeiter zu erfassen.

Die Bundesregierung hatte im August 2020 entschieden, für das Kontaktpersonenmanagement bundeseinheitlich die Software SORMAS einzusetzen. Angabegemäß wurde erst mit zeitlichem Versatz eine Schnittstelle zu SurfNet@RKI realisiert (März 2021), was bis zu diesem Zeitpunkt eine Doppelerfassung ausgelöst hätte. Der Landkreis Bergstraße hatte angabegemäß alle Vorbereitungen für den Einsatz von SORMAS getroffen, setzte das Programm zur Vermeidung von Doppelerfassungen und einer einhergehenden Mehrbelastung der Mitarbeiter jedoch noch nicht ein.

Die Entscheidung zur Einführung von SORMAS war in der Mehrzahl der Landkreise negativ belegt. Bemängelt wurde insbesondere die fehlende Schnittstelle zu SurfNet@RKI. Demzufolge hatten die Mehrzahl der Landkreise die Vorbereitungen zur Einführung abgeschlossen, aber von der Inbetriebnahme zunächst noch abgesehen. Ein weiterer geäußelter Kritikpunkt betraf den aus Sicht der Landkreise inmitten des Pandemiegeschehens ungünstigen Zeitpunkt einer möglichen Einführung.

Die Landkreise berichteten, dass der Verwaltungsaufwand für die Ausführungen der Anordnung der Absonderung in häusliche Quarantäne aufgrund eines nachweislichen Kontaktes zu einer mit dem Coronavirus infizierten Person zu zusätzlichen Belastungen geführt hat. Dies umfasste das Vorhalten von Sachbearbeitern und anfallende Sachkosten (Portokosten). Die Kreise merkten an, dass eine abstrakte/generelle Regelung der Quarantänisierung analog des Vorgehens bei durch einen Test nachgewiesenen Infizierungen hinsichtlich des Anfalls an Verwaltungsarbeit hilfreich gewesen wäre. So hat beispielsweise Bayern für die Quarantänisierung eine Allgemeinverfügung erlassen, welche die Einzelmitteilung des jeweiligen Gesundheitsamts als die Absonderung auslösendes Moment vorsieht.

Die Landkreise, aber auch Land und Bund waren mit dem entstandenen Ausmaß der Coronapandemie erstmalig mit Herausforderungen in diesem Umfang konfrontiert. Vor diesem Hintergrund ist nicht erwartbar, dass bei allen beteiligten Stellen ideale Mustervorgehen oder Musterprozesse vorlagen. Nach dem Ergebnis unserer Erhebungen bestehen Notwendigkeiten für die Vereinheitlichung von Prozessen und Vorgaben sowie der Softwareunterstützung der Gesundheitsämter bei der Kontaktnachverfolgung und Quarantänisierung. Zudem ist es unseres Ermessens erforderlich, den Verwaltungsaufwand bei der Quarantänisierung zu verringern. Der Bund und hier speziell das Land Hessen sind daher aufgefordert, aufbauend auf dieser Vergleichenden Prüfung gemeinsam mit den Gesundheitsämtern die Aufgaben, Prozesse und Strukturen der Gesundheitsämter in den Jahren 2020 und 2021 zu evaluieren und aus den Ergebnissen Vorkehrungen für zukünftige Pandemiefälle abzuleiten.

Aufbau des Impfzentrums

Mit der Erteilung des Einsatzbefehls¹⁵² vom 23. November 2020 forderte das Hessische Ministerium für Soziales und Gesundheit die Landkreise zur Errichtung eines Impfzentrums auf. Die Vorgaben seitens des Ministeriums umfassten dabei die zeitliche Komponente (Fertigstellung

¹⁵¹ Der Landkreis Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis hatten zum Erhebungszeitpunkt SORMAS für das Kontaktpersonenmanagement im Einsatz. Drei Landkreise nutzten SurfNet@RKI (Fulda, Odenwald, Vogelsberg), zwei Landkreise (Bergstraße, Waldeck-Frankenberg) setzten andere Produkte ein.

¹⁵² Der Einsatzbefehl unterlag der Klassifizierung VS-NfD.

und Inbetriebnahme), die bereitzustellenden Kapazitäten sowie den schematischen Aufbau einer „Impfstraße“.

Dem Landkreis Bergstraße oblag die Aufgabe der Errichtung, der Organisation und des Betriebs seines Impfzentrums.

Das Land Hessen stellte in diesem Zusammenhang eine Plattform zur Terminbuchung und den Impfstoff zur Verfügung. Der Impfstoff wurde anhand der Bevölkerungszahlen auf die Kreise verteilt. Zudem stellte das Land Hessen den Landkreisen die in den Impfzentren benötigte Ausstattung (Möbiliar, Technik, sowie IT) zur Verfügung.

Der Landkreis Bergstraße errichtete sein Impfzentrum in Bensheim zentrumsnah in einer Bestandsimmobilie mit guter Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr und mit ausreichenden Parkmöglichkeiten für den Individualverkehr.

Der Landkreis entschied sich für ein Hybridmodell und beauftragte eine externe Unternehmung als Dienstleister für administrative Aufgaben. Diese Aufgaben umfassten im Wesentlichen die Besetzung des zentralen und dezentralen Empfangs (Anmeldung, Impfschalter) sowie die Steuerung und Disposition des für administrative Aufgaben benötigten Personals. Die medizinischen Aufgaben innerhalb des Impfzentrums übernahmen eigene Mitarbeiter.

Eine besondere Herausforderung stellte die Einrichtung und Organisation der „Apotheke“ innerhalb des Impfzentrums dar. Für die fachgerechte Lagerung, das Bereitstellen des Impfstoffs und der Vorbereitung der Impfdosen („Aufziehen“) waren eigens dafür ausgebildete Mitarbeiter notwendig.

Die statistischen Meldungen an das RKI wurden zu Beginn des Impfbetriebs mittels selbsterstellter Dateien auf Basis eines Tabellenverarbeitungsprogramms erstellt. Mit dem einheitlichen Einsatz der Software-Lösung „Medical Office“ wurde neben der vollständigen Dokumentation des Impfvorgangs auch eine Schnittstellenlösung zur Meldung der Impfstatistik an das RKI geschaffen.

Ansicht 120 beschreibt die von den Landkreisen gewählten Organisationsmodelle für die Impfzentren.

Organisationsmodelle der Impfzentren				
	Eigenmodell ¹⁾	Hybridmodell ²⁾	Dienstleister	Aufgaben des Dienstleisters
Bergstraße		x	zutreffend	Besetzung des zentralen (Anmeldung) und dezentralen Empfangs (Abgabe / Impfschalter), Steuerung und Disposition des für die Dienstleistung eingesetzten Personals
Fulda		x	zutreffend	Anamnese und Impfung Zutritt und Verlassen des Impfzentrums, Teile des Check-In-Vorgangs, Listenführung über zu impfende Menschen
Gießen		x	zutreffend	Alle operativen Aufgaben im Impfzentrum (Administration, Personalplanung und Disposition für die Ärzte und das nicht-ärztliche Personal); Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen waren ebenfalls an Dienstleister vergeben (mehrfach Wechsel im Zeitablauf)
Odenwald		x	zutreffend	Organisatorische Aufgaben im Impfzentrum; Check-In der Impfpersonen, Personalplanung und Disposition
Schwalm-Eder ³⁾		x	zutreffend	Organisatorische Aufgaben im Impfzentrum, Dienstplanerstellung und Personaleinteilung, Check-In der Impfpersonen

Organisationsmodelle der Impfzentren				
	Eigenmodell ¹⁾	Hybridmodell ²⁾	Dienstleister	Aufgaben des Dienstleisters
Vogelsberg		x	zutreffend	Betrieb der Behandlungs- und Beobachtungsräume; Betrieb von zwei vollständigen Impfstraßen; Mobiles Impfen
Waldeck-Frankenberg	x		nicht zutreffend	nicht zutreffend

1) Vollständiger Betrieb durch den Landkreis
2) Aufgabenteilung zwischen Landkreis und Dienstleister
3) Der Schwalm-Eder-Kreis hat das Impfzentrum zunächst in Eigenregie betrieben. Eine Übergabe an einen Dienstleister erfolgte in den Monaten April und Mai 2021.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand Juli 2021

Ansicht 120: Organisationsmodelle der Impfzentren

Mit Ausnahme des Landkreises Waldeck-Frankenberg betrieben alle Landkreise das Impfzentrum mit einem oder mehreren Dienstleistern gemeinsam. Überwiegend wurde dabei auf die Kreisverbände des Deutschen Roten Kreuzes zurückgegriffen.

Mobiles Impfen

Zeitlich vorgelagert - zum Beginn des Impfbetriebs in den Impfzentren - wurden sog. Mobile Impfteams gebildet, welche primär in Pflegeeinrichtungen und Altenheimen die entsprechenden Risikogruppen impften. Im Landkreis Bergstraße bestanden die Mobilen Impfteams aus eigenen Mitarbeitern und ergänzend Mitgliedern des örtlichen DRK-Kreisverbands. Der Landkreis selbst übernahm auch beim Mobilen Impfen organisatorische Aufgaben. Hierzu zählten insbesondere die Identifikation und Ansprache der jeweiligen Einrichtungen, die Bestimmung der Zahl sowie der Anmeldung der zu impfenden Personen und im Bedarfsfall die Einholung der Zustimmung zuständiger Betreuer. Der Landkreis ermöglichte zeitweise auch ein wohnortnahes Impfen. Dieses Angebot richtete sich an Bürger, die weiter als 20 Kilometer vom kreiseigenen Impfzentrum entfernt wohnten. In Zusammenarbeit mit der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinde wurde das wohnortnahe Impfen (beispielsweise in Sporthallen) organisiert. Das Angebot wurde Mitte des Jahres 2021 eingestellt.

Einschätzungen und Verbesserungshinweise der Landkreise im Kontext der Impfzentren

Einige Leitungen der Gesundheitsämter bemängelten das Fehlen konkreter Vorgaben und Hinweise des Landes für den Aufbau der Impfzentren. Angabegemäß zeigten sich im Aufbau immer wieder Lücken oder Ermessensspielräume, welche unter hohem Zeitaufwand durch die Landkreise auszugleichen waren. Hier wurden beispielsweise die fehlenden Dimensionen für benötigtes Verbrauchsmaterial wie persönliche Ausrüstung (Kittel, Handschuhe) oder Desinfektionsmaterialien genannt. In dem Kontext wurde ebenfalls angemerkt, dass ein „Probe-Impfzentrum“ hilfreich gewesen wäre, um frühzeitig Stolpersteine beim Aufbau zu identifizieren und Entwicklungshinweise abzuleiten.

Die Leitungen der Gesundheitsämter merkten an, dass in der Softwarelandschaft im Impfzentrum eine Schnittstelle zwischen der Terminbuchungssoftware sowie der Impfdokumentationssoftware wünschenswert gewesen wäre. Dies würde zukünftig Mehrfacheingaben entgegenwirken. Zudem waren nicht alle möglichen Impfstoffkombinationen (1. Termin mit Impfstoff A, 2. Termin mit Impfstoff B) in der Software abbildbar.

Auch im Kontext des Betriebs der Impfzentren bemängelten einige Leitungen der Gesundheitsämter die Kommunikationsstrategie des Landes. So stellte sich beispielsweise die Situation ein, dass die Landkreise von der Freigabe der Impftermine für die Risikogruppe 2 aus Pressemeldungen erfuhren und dadurch die Zeit für notwendige Vorbereitungen angabegemäß zu kurz war.

7.5 Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung

Die Landkreise sind angehalten, Maßnahmen der Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen im Sinne der Korruptionsvermeidung zu treffen. Empfehlungen und Verhaltensweisen zum Thema Antikorruption werden unter anderem durch den Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport¹⁵³, den Gemeinsamen Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“¹⁵⁴ sowie durch die „Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“¹⁵⁵ ausgesprochen.

Basierend auf den Empfehlungen der Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie den Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis wurden sieben Präventionsmaßnahmen definiert und von uns im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersucht. Die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen ist in der Ansicht 121 zusammenfassend dargestellt.

Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung								
	Nachweisliche Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse			4. Existenz eines Antikorruptionskonzeptes	5. Existenz eines Antikorruptionsbeauftragten	6. Existenz eines externen Hinweisgebersystems	7. Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsvermeidung	Gesamtpunktzahl
	1. Bekanntgabe Erlass Korruptionsvermeidung	2. Bekanntgabe Gemeinsamer Runderlass	3. Bekanntgabe Verwaltungsvorschriften					
Bergstraße	∅	●	∅	∅	✓	✓	∅	4,0
Fulda	✓	✓	✓	✓	✓	∅	✓	6,5
Gießen	✓	✓	✓	✓	✓	∅	●	5,5
Odenwald	✓	✓	✓	∅	✓	✓	✓	6,5
Schwalm-Eder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	∅	6,5
Vogelsberg	✓	✓	✓	✓	✓	∅	∅	6,0
Waldeck-Frankenberg	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	5,0

Legende: ✓: erfüllt (1 Punkt); ∅: teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ●: nicht erfüllt (0 Punkte)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2021

Ansicht 121: Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung

Der Landkreis Fulda, der Odenwaldkreis und der Schwalm-Eder-Kreis erreichten bei der Bewertung der Maßnahmen zur Korruptionsprävention jeweils 6,5 Punkte, gefolgt vom Vogelsbergkreis mit sechs Punkten, dem Landkreis Gießen mit 5,5 Punkten und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg mit fünf Punkten. Der Landkreis Bergstraße hatte vier Punkte erreicht.

¹⁵³ StAnz. 24/2015 S. 630

¹⁵⁴ StAnz. 2020, S. 1216

¹⁵⁵ StAnz. 52/2017 S. 1497

Nachweisliche Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse (Nr. 1, 2, 3)

Die vollständige und rechtzeitige Information aller Mitarbeiter über gesetzliche Neuerungen oder Vorgaben übergeordneter Stellen ist für eine Verwaltung der Größenordnung eines Landkreises von gehobener Bedeutung. Hierzu ist ein standardisiertes Umlaufverfahren für die Weitergabe von Gesetzesblättern, Staatsanzeigern und weiteren wichtigen Informationsquellen sicherzustellen. Wir prüften die dokumentierte Bekanntgabe für die oben genannten Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie die schriftliche/elektronische Dokumentation der Kenntnisnahme der Erlasse Nr. 1 und Nr. 3 durch die Mitarbeiter.

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ wurde im Landkreis Bergstraße im Informationsblatt der Abteilung Personal und Organisation im Dezember 2020 veröffentlicht. Diese Information wurde per E-Mail an alle Mitarbeiter versendet. Des Weiteren wurde das Informationsblatt im Intranet zur Verfügung gestellt. Eine Dokumentation der Kenntnisnahme durch die Mitarbeiter fand nicht statt.

Eine Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlass vom 23. November 2020 über den „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ erfolgte im Landkreis Bergstraße nicht. Der Landkreis besaß keine Vergabestelle, weshalb die Vergaben über die jeweiligen Fachabteilungen abgewickelt wurden.

Der Nachweis über die Unzulässigkeit der Annahme von Geschenken war im Landkreis Bergstraße ebenfalls im Informationsblatt der Abteilung Personal und Organisation enthalten. Die Kenntnisnahme des Informationsblatts durch die Mitarbeiter wurde nicht dokumentiert.

Mit Ausnahme des Landkreises Bergstraße hatten alle Landkreise im Vergleichsring die Erlasse bekanntgegeben und eine entsprechende Dokumentation der Kenntnisnahme durch die Mitarbeiter abgelegt. Die Landkreise informierten über die Erlasse zur Korruptionsvermeidung und die Verwaltungsvorschriften zur Annahme von Belohnungen und Geschenken in Dienstanweisungen oder Merkblättern und wiesen die Kenntnisnahme der Mitarbeiter durch das Unterzeichnen einer Empfangsbestätigung nach. Diese wurden im Personalamt, den Fachabteilungen oder bei den Antikorruptionsbeauftragten bewahrt. Im Landkreis Fulda, Gießen und im Odenwaldkreis war die Unterzeichnung bei Neueinstellung verpflichtend. Der Schwalm-Eder-Kreis und der Odenwaldkreis setzten ihre Mitarbeiter in regelmäßigen Abständen (beim Schwalm-Eder-Kreis jährlich) über die Erlasse in Kenntnis.

Die Landkreise Fulda, Waldeck-Frankenberg, Gießen und der Schwalm-Eder-Kreis hatten den Gemeinsamen Runderlass im Intranet veröffentlicht. Der Vogelsbergkreis hatte ihn im Online-Verfahren bekanntgegeben und der Landkreis Bergstraße hatte den Erlass nicht bekanntgegeben. Der Schwalm-Eder-Kreis und der Landkreis Waldeck-Frankenberg nutzten zudem die Bekanntgabe per E-Mail-Umlaufverfahren.

Vorliegen eines Antikorruptionskonzepts (Nr. 4)

Eine wirksame Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption erfordern erfahrungsgemäß einen ganzheitlichen Ansatz. Die von der Verwaltung vorgegebenen und im Zusammenhang mit Antikorruption stehenden Maßnahmen sollten in einem Antikorruptionskonzept zusammengefasst werden. Dies schafft sowohl verwaltungsintern als auch gegenüber der Öffentlichkeit die größtmögliche Transparenz und sichert ein abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen.

In den Kreisen Fulda, Gießen, Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und dem Vogelsbergkreis lag im Prüfungszeitraum ein Antikorruptionskonzept vor. Der Landkreis Bergstraße verfügte über eine seit dem Jahr 2012 im Entwurf vorliegende Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Der Odenwaldkreis verfügte über kein Antikorruptionskonzept, hatte aber in einzelnen Bereichen seiner Verwaltung interne Kontrollsysteme etabliert. Die Ausarbeitung eines ganzheitlichen Konzepts für den Odenwaldkreis unter Einbindung eines externen Dienstleisters war zum Prüfungszeitpunkt beabsichtigt.

Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten (Nr. 5)

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ empfiehlt, einen Antikorruptionsbeauftragten zu benennen. Mit der Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten zeigt die Verwaltung, dass der Korruptionsbekämpfung eine erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet wird. Zudem wird damit die Voraussetzung für die Professionalisierung der Präventions-

arbeit geschaffen. Das Aufgabengebiet des Antikorruptionsbeauftragten kann individuell festgelegt werden und umfasst beispielsweise die Sensibilisierung des Personals für präventive Maßnahmen, die Funktion als Ansprechpartner in Verdachtsmomenten oder das Vertreten des Antikorruptionskonzepts nach außen.

Der Landkreis Bergstraße hatte eine Mitarbeiterin zur Antikorruptionsbeauftragten bestellt. Alle Landkreise im Vergleichsring hatten einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt.

Hinweissystem (Nr. 6)

Die umfangreichen und zunehmend interaktiv ausgestalteten Internetpräsenzen öffentlicher Verwaltungen können dazu genutzt werden, verwaltungsintern und nach außen hin auf einfachem Weg Informationen zum Thema Korruptionsvorbeugung zur Verfügung zu stellen. Durch die Einrichtung eines Kontaktformulars können Interessierte, Hinweisgeber oder Beschwerdeführer gezielte Fragen stellen oder namentliche oder anonyme Mitteilungen abgeben. Das Hinweisgebersystem kann beispielsweise eine Hotline, ein webbasiertes System oder ein Postfach sein, bei denen sowohl die Öffentlichkeit als auch Mitarbeiter der Verwaltung die Möglichkeit haben Verdachtsfälle zu melden. Hierbei wird auf die EU-Richtlinie 2019/1937 (Schutz von Whistleblowern) verwiesen, die noch auf Bundes- und Landesebene umgesetzt werden muss.

Im Landkreis Bergstraße konnten Mitarbeiter Hinweise per E-Mail oder im Rahmen des Postfachs an die Antikorruptionsbeauftragte weiterleiten. Bürger konnten ebenfalls das Postfach nutzen, um Hinweise aufzugeben. Des Weiteren war die Antikorruptionsbeauftragte inklusive ihrer Kontaktdaten auf der Webseite des Landkreises benannt.

Beim Landkreis Bergstraße, dem Odenwaldkreis und dem Schwalm-Eder-Kreis bestand jeweils ein Hinweisgebersystem für Verwaltungsmitarbeiter sowie für die Öffentlichkeit. Die Landkreise Fulda, Gießen und der Vogelsbergkreis hatten die Kontaktdaten ihrer Antikorruptionsbeauftragten nicht für Außenstehende veröffentlicht. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg war kein entsprechendes Hinweissystem eingerichtet.

Wir empfehlen den Landkreisen, nach der Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/1937 (Schutz von Whistleblowern) auf Bundes- und Landesebene sofern noch nicht vorliegend die Einrichtung eines Hinweisgebersystems, bei dem Verwaltungsmitarbeiter sowie Bürger anonym Hinweise auf Korruptionsverdacht melden können. Für bereits eingerichtete Hinweisgebersysteme empfehlen wir die Evaluation und die Anpassungen vor dem Hintergrund möglicher neuer Anforderungen.

Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruptionsvermeidung (Nr. 7)

Gemäß dem Erlass zur Korruptionsvermeidung¹⁵⁶ dienen regelmäßige Schulungen als Präventionsmaßnahmen und schärfen das Bewusstsein der Mitarbeiter zum Erkennen doloser Handlungen. Die Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter und Führungskräfte sollten regelmäßig stattfinden.

Im Landkreis Bergstraße mussten die neuen Auszubildenden im ersten Jahr verpflichtend an einem Vortrag zum Thema Antikorruption im Rahmen der Ausbildungstage teilnehmen. Regelmäßige Schulungen zur Korruptionsvermeidung für alle Mitarbeiter gab es nicht.

Der Landkreis Fulda und der Odenwaldkreis führten regelmäßige Schulungen zum Thema Korruptionsvermeidung für Mitarbeiter durch, die für Führungskräfte verpflichtend waren. Der Landkreis Gießen und der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatten kein konkretes Fortbildungsangebot zum Thema Antikorruption. Im Vogelsbergkreis sind ab Ende 2021 regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter geplant und beim Schwalm-Eder-Kreis und dem Landkreis Bergstraße wurden Mitarbeiter im Rahmen einer einmaligen Veranstaltung zum Thema Korruptionsvorbeugung geschult. Wir empfehlen den Landkreisen regelmäßige Schulungen für Mitarbeiter und Führungskräfte zum Thema Antikorruption einzuführen, um das Bewusstsein der Mitarbeiter zum Erkennen doloser Handlungen zu schärfen.

¹⁵⁶ Vgl. Fußnote 153.

8. Nachschau

Wir untersuchten, wie der Landkreis Bergstraße mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen aus vorangegangenen Prüfungen umging. Der Landkreis Bergstraße war in die Nachschau auf der Grundlage des Schlussberichts für die 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ einzubeziehen. Hierzu wurden jeweils die Prüfungsergebnisse aus der Zusammenfassung der Schlussberichte zugrunde gelegt.

Gemäß des § 6 Abs. 1 Satz 5 ÜPKKG ist der Schlussbericht dem Beschlussorgan, namentlich dem Kreistag, bekannt zu geben. Zusätzlich ist den Fraktionen eine Ausfertigung auszuhändigen. Darüberhinausgehend ist es sinnvoll, die Beratungen im Kreistag zum Schlussbericht und die Reaktion des Landkreises auf die ausgesprochenen Empfehlungen zu dokumentieren.

Der Landkreis Bergstraße hat den Schlussbericht der 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ nach Kenntnisnahme durch den Kreisausschuss an den Kreistag weitergeleitet. Der Schlussbericht wurde zeitgleich an die Fraktionen des Kreistags weitergeleitet. Mit Schreiben vom 10. November 2017 informierte der Landkreis Bergstraße die Überörtliche Prüfung über die Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen.

185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“

Ansicht 122 zeigt die im Rahmen der Nachschau betrachteten Empfehlungen aus dem Schlussbericht und die jeweilige Reaktion durch den Landkreis Bergstraße.

185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“: Empfehlungen an den Landkreis Bergstraße und deren Umsetzung		
Nr.	Thematische Einordnung	Nachschau
1	Organisation des Rechnungswesens	<p>Um die Möglichkeit von dolosen Handlungen einzuschränken, soll der Landkreis Bergstraße, die Konzeption der Zugriffsberechtigungen überarbeiten und eine klarere Funktionstrennung schaffen. Dies war zum Erhebungszeitpunkt bereits geplant.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja [x] nein [] teilweise []</p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße:</p> <p>Stellungnahme: „Debitorische Gutschriften, die in der Buchhaltungssoftware mit der Belegart „Gutschrift“ gebucht werden müssen, können zu Auszahlungen führen.</p> <p>Eine Trennung der Vorgänge Buchung und Auszahlung in den Zugriffsrechten des Systems ist im Hinblick auf die Belegart nicht möglich. Auch das Recht zur Erstellung des darauffolgend notwendigen Zahlbaus für die Erzeugung einer xml-Zahldatei, kann der Debitorenbuchhaltung nicht entzogen werden, ohne dass sie in anderen notwendigen Arbeiten behindert werden.“</p> <p>Hierzu ist noch anzumerken, dass eine Funktionstrennung im Bereich des Fachbereiches Kreiskasse dergestalt geregelt ist, dass eine einzelnen Person keine Zahlungen ausführen kann. Hierbei ist stets eine A- bzw. B-Unterschrift notwendig.</p> <p>Der elektronische Rechnungsworkflow garantiert die technische Anwendung des Vier-Augen-Prinzips. Alle Belege werden in einem revisionssicheren DMS erfasst.</p>

2	Organisation des Rechnungswesens	<p>Der Landkreis Bergstraße sollte die Zahlungsdaten vor der Weitergabe an die Kasse kontrollieren. Darüber hinaus sollten die Neuanlage von Personalabrechnungsstellen und die Änderung bedeutender Grunddaten ausgewertet und einer Prüfung unterzogen werden.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße:</p> <p>Stellungnahme: „Den Mitarbeitern im Fachbereich Personal, Sachgebiet Abrechnungsstelle, ist es inzwischen untersagt, ohne weitere Abstimmung die Neuanlage von Beschäftigten, Beamten und Auszubildenden in LOGA vorzunehmen. Alle Mitarbeiter, die für Neuanlagen und Veränderungen an den Stammdaten zuständig sind, wurden angewiesen, bei der Neuanlage eines Personalfalls und bei der Änderung der Bankverbindung nach dem Vier-Augen-System vorzugehen. In beiden Fällen werden die Eingaben deshalb durch einen zweiten unabhängigen Mitarbeiter geprüft und gegengezeichnet. Außerdem werden alle neuen Personalnummern – zwecks zusätzlicher Kontrolle – fortlaufend in eine Liste eingetragen. Eine technische Unterstützung beim Vier-Augen-System durch die Software ist derzeit nicht möglich.“</p>
3	Organisation des Rechnungswesens	<p>Um die Möglichkeit von dolosen Handlungen einzuschränken, soll der Landkreis Bergstraße das Interne Kontrollsystem weiter ausbauen. Grundsätzlich sollten alle Neuanlagen und bedeutsamen Änderungen der Stammdaten ausgewertet und überprüft werden.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße:</p> <p>Stellungnahme: „Der Fachbereich Bildung, Betreuung und Erziehung hatte zum Prüfungszeitpunkt ein Zusatzmodul für das „Vier-Augen-Prinzip“ in PROSOZ angeschafft und im Einsatz. Eine sogenannte „Freigabe durch den Vorgesetzten“ kann im System eingestellt werden. Eine organisatorische Umsetzung dieser „Freigabe“ ist bereits in Prüfung. Bisher war aufgrund der Arbeitsprozesse die Entscheidung auf Leitungsebene gefasst worden, dass der Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe die Freigabe selbst vornimmt und damit die Zahlung „sachlich und rechnerisch“ für die Weiterverarbeitung in der EDV freigibt.“</p> <p>Der Landkreis Bergstraße hat zum 1. November 2014 die „Dienstanweisung zur Kontrolle des Zahlungsverkehrs und zur Verbesserung der Datensicherheit in Zahlungsvorgängen mit Prosoz14plus“ erlassen. Die Dienstanweisung beschreibt die Maßnahmen zur Vermeidung doloser Handlungen. Hierzu gehören:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bankverbindungen dürfen nur erfasst werden, wenn sie in schriftform übermittelt wurden (Post oder Fax). Die Erfassung/Änderung ist durch eine weitere Fachkraft zu prüfen. • Die schriftliche Mitteilung ist in der Fallakte zu hinterlegen. • Stichprobenhafte Kontrolle der Richtigkeit von Leistungen, Auszahlungsbeträgen, Empfängeradressen und -bankverbindungen. Zum Abgleich der Buchungen wird die Fallakte verwendet. Die Kontrolle erfolgt in jedem Arbeitsbereich mind. ein mal je Monat. Es werden mind. drei Fälle zur Prüfung herangezogen. Die Durchführung der Kontrolle ist zu dokumentieren. • Prüfungsverantwortlich sind die jeweiligen Fachbereichleitungen.

4	Organisation des Rechnungswesens	<p>Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Bergstraße, die bestehende interne Leistungsverrechnung weiter auszubauen.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße: Der Landkreis hat die interne Leistungsverrechnung sukzessive ausgebaut.</p>
5	Rechnungsprüfung	<p>Der Landkreis Bergstraße soll im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine zeitnahe Prüfung ausstehender Jahresabschlüsse hinweisen. Hierzu hat das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Bergstraße in Verbindung mit den zu prüfenden Gemeinden Strategien für den Abbau des Erstellungs-/Prüfungstaus zu entwickeln.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße: Der Landkreis Bergstraße hat den zum Zeitpunkt der Prüfung bestehenden Prüfungstau aufgearbeitet. Prüfungen werden derweil im landesvergleich überdurchschnittlich schnell durchgeführt. Eine hohe Anzahl ausstehender Prüfungen besteht daher nicht.</p>
6	Haushaltsslage und Haushaltsstruktur	<p>Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Bergstraße, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale und den möglichen Verzicht auf freiwillige Leistungen insoweit zu nutzen, wie er für einen Haushaltsausgleich erforderlich ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kumulierten Fehlbeträge abzubauen sind.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Bergstraße, wie bereits in der 150. Vergleichenden Prüfung aufgeführt, eine Anpassung der Nutzungsdauer für Gebäude in Massivbauweise auf maximal 50 Jahre vorzunehmen.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Reaktion des Landkreises Bergstraße: Die freiwilligen Leistungen nehmen mit 2,2 Millionen Euro nur einen kleinen Teil des Gesamthaushalts ein. Der Landkreis Bergstraße sieht keine weiteren Einsparpotenziale in diesem Bereich. Die Ergebnishaushalte der Jahre des Prüfungszeitraumes weisen dabei positive Ergebnisse auf. Die Nutzungsdauer bei Gebäuden mit Massivbauweise soll auf 50 Jahre angepasst werden.</p>

7	Betätigungen	<p>Der Landkreis Bergstraße soll Quartalsberichte anfordern, um Kurzberichte mit Kennzahlen und Vergleichen einschließlich Überwachungszielen (Plan-Ist-Vergleich) zu erstellen und dadurch Geschäftsentwicklungen bewerten zu können.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Der Landkreis Bergstraße soll die Angabe der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans in den Anhang der Beteiligungen aufnehmen.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Der Landkreis Bergstraße soll den Beteiligungsbericht spätestens in dem Jahr veröffentlichen, welches dem Berichtsjahr folgt.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p> <p>Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Bergstraße, in den Satzungen der kommunalen Gesellschaften die Prüfungsrechte gemäß § 53 Abs. 1 HGrG¹⁵⁷ sowie Unterrichtsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts und des überörtlichen Prüfungsorgans gemäß § 54 HGrG¹⁵⁸ einzuräumen und damit seiner Verpflichtung nach § 123 Abs. 1 Nr. 2 HGO¹⁵⁹ nachzukommen.</p> <p>Hat der Landkreis auf diese Empfehlung reagiert: ja <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> teilweise <input type="checkbox"/></p>
---	--------------	---

¹⁵⁷ § 53 HGrG – Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt; die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,

verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,

die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;

ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

¹⁵⁸ § 54 HGrG – Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

(1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, daß sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.

(2) Ein vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

¹⁵⁹ § 123 HGO – Unterrichts- und Prüfungsrechte

(1) Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes in der Fassung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398), bezeichneten Umfang beteiligt, so hat sie

die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsätzegesetzes auszuüben,

sicherzustellen, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Reaktion des Landkreises Bergstraße:

Quartalsberichte stehen dem Landrat zur Verfügung. Die Berichte werden jedoch nur intern bereitgestellt, da sie teilweise sensible Daten beinhalten.

Die verpflichtende Veröffentlichung der Gesamtbezüge der Mitglieder des Geschäftsführungsorgane im Beteiligungsbericht durch eine entsprechende Vertragsklausel war bereits Thema politischer Debatten im Landkreis Bergstraße. Nach aktuellem Sachstand besteht diese Offenlegungspflicht jedoch nicht.

Die Veröffentlichung des Beteiligungsberichtes im Folgejahr des Berichtsjahres ist teils schwierig einzuhalten, da durch die Fristen der Jahresabschlusserstellung nicht ausreichend Zeit bleibt, um eine fristgerechte Erstellung des Beteiligungsberichtes zu gewährleisten. Gem. § 123a S. 2 HGO¹⁶⁰ ist der Beteiligungsbericht innerhalb von neun Monaten aufzustellen. Feststellung des Jahresabschlusses muss gem. § 42a GmbHG¹⁶¹ innerhalb von 11 (bei kleiner KapGes) bzw. 8 Monaten erfolgen. Der Landkreis strebt stets eine möglichst schnelle Veröffentlichung des Beteiligungsberichtes an.

Die Satzungen der kommunalen Gesellschaften wurden entsprechend angepasst, sodass die Unterrichtsrechte zugunsten des RPA und der Überörtlichen Prüfung vollständig eingeräumt werden.

Quelle: Schlussbericht zur 185. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“; eigene Erhebung

Ansicht 122: 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“: Empfehlungen an den Landkreis Bergstraße und deren Umsetzung

Der Landkreis Bergstraße ist seinen formalen Verpflichtungen ordnungsgemäß nachgekommen. Die Empfehlungen der 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ hat der Landkreis Bergstraße mehrheitlich und teilweise in Abhängigkeit seiner Möglichkeiten umgesetzt. Die Offenlegung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungsorgane der Beteiligungen kann aufgrund der Widerspruchsmöglichkeit der betroffenen Person nicht vollständig umgesetzt werden.

¹⁶⁰ § 123a HGO – Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Der Bericht ist innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

¹⁶¹ § 42a GmbHG – Vorlage des Jahresabschlusses und des Lageberichts

(1) Die Geschäftsführer haben den Jahresabschluss und den Lagebericht unverzüglich nach der Aufstellung den Gesellschaftern zum Zwecke der Feststellung des Jahresabschlusses vorzulegen. Ist der Jahresabschluss durch einen Abschlussprüfer zu prüfen, so haben die Geschäftsführer ihn zusammen mit dem Lagebericht und dem Prüfungsbericht des Abschlussprüfers unverzüglich nach Eingang des Prüfungsberichts vorzulegen. Hat die Gesellschaft einen Aufsichtsrat, so ist dessen Bericht über das Ergebnis seiner Prüfung ebenfalls unverzüglich vorzulegen.

(2) Die Gesellschafter haben spätestens bis zum Ablauf der ersten acht Monate oder, wenn es sich um eine kleine Gesellschaft handelt (§ 267 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs), bis zum Ablauf der ersten elf Monate des Geschäftsjahrs über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Ergebnisverwendung zu beschließen. Der Gesellschaftsvertrag kann die Frist nicht verlängern. Auf den Jahresabschluss sind bei der Feststellung die für seine Aufstellung geltenden Vorschriften anzuwenden.

(3) Hat ein Abschlussprüfer den Jahresabschluss geprüft, so hat er auf Verlangen eines Gesellschafters an den Verhandlungen über die Feststellung des Jahresabschlusses teilzunehmen.

(4) Ist die Gesellschaft zur Aufstellung eines Konzernabschlusses und eines Konzernlageberichts verpflichtet, so sind die Absätze 1 bis 3 entsprechend anzuwenden. Das Gleiche gilt hinsichtlich eines Einzelabschlusses nach § 325 Abs. 2a des Handelsgesetzbuchs, wenn die Gesellschafter die Offenlegung eines solchen beschlossen haben.

9. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Zu den einzelnen Prüffeldern haben wir, sofern möglich, Ergebnisverbesserungen ermittelt und Empfehlungen ausgesprochen. Unter Gesamtwürdigung der Prüfungsergebnisse stellen wir fest, dass der Landkreis Bergstraße rechtmäßig, auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde (Vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 ÜPKKG).

PricewaterhouseCoopers GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft



Peter Detemple
Wirtschaftsprüfer



ppa. Marc Schmitt
Wirtschaftsprüfer

Anlage – Schulübersicht Landkreis Bergstraße

Schulübersicht Landkreis Bergstraße							
Schule		Nettogrundflächen in m ²			Schülerzahl	Unterrichtsfläche je Schüler	
Bezeichnung	Art	Unterrichtsfläche	Sportstätten	Kantinen	Schuljahr 2019/2020	in m ²	m ² Abweichung über Median (zzgl. 50%)
Heinrich-Metzendorf-Schule	Berufliche Schule	17.143	1.115	209	1652	10,4	-
Karl-Kübel-Schule	Berufliche Schule	12.781	1.041	610	2012	6,4	-
Elisabeth-Selbert-Schule	Berufliche Schule	11.299	503	162	724	15,6	2,0
Seebergschule Bensheim (inkl. Außenstelle)	Förderschule	6.235	1.214	239	166	37,6	-
Siegfriedschule	Förderschule	1.496	0	52	36	41,6	-
Biedensand-schule	Förderschule	3.059	192	235	80	38,2	-
Weschnitztal-schule	Förderschule	2.863	1.094	0	103	27,8	-
Albert-Schweitzer-Schule	Förderschule	1.908	0	140	76	25,1	-
Geschwister-Scholl-Schule	Gesamt-schule	13.960	2.432	1.781	1377	10,1	-
Erich-Kästner-Schule	Gesamt-schule	7.516	1.987	184	863	8,7	-
Heinrich-Böll-Schule	Gesamt-schule	8.392	1.977	231	773	10,9	-
Alexander-von-Humboldt-Schule	Gesamt-schule	11.045	2.005	401	1084	10,2	-
Steinachtal-Grundschule	Grundschule	1.104	934	0	80	13,8	-
Hemsbergschule	Grundschule	2.679	703	50	249	10,8	-
Joseph-Heckler-Schule	Grundschule	2.892	1.223	127	336	8,6	-
Schlossberg-schule	Grundschule	1.952	248	0	229	8,5	-
Carl-Orff-Schule Bensheim-Fehlheim	Grundschule	1.446	285	157	104	13,9	-
Märkerwalds-chule	Grundschule	517	0	16	68	7,6	-
Schule in den Weschnitzauen	Grundschule	4.688	0	27	190	24,7	6,3
Steinerwalds-chule (inkl. Außen-stelle)	Grundschule	993	869	58	98	10,1	-
Sonnenuhren-schule	Grundschule	3.333	546	159	233	14,3	-
Grundschule Nieder-Liebersbach	Grundschule	718	0	40	70	10,3	-
Schillerschule Bürstadt	Grundschule	4.991	1.107	427	588	8,5	-

Schulübersicht Landkreis Bergstraße							
Schule		Nettogrundflächen in m ²			Schülerzahl	Unterrichtsfläche je Schüler	
Bezeichnung	Art	Unterrichtsfläche	Sportstätten	Kantinen	Schuljahr 2019/2020	in m ²	m ² Abweichung über Median (zzgl. 50%)
Astrid-Lindgren-Schule	Grundschule	1.088	1.233	54	98	11,1	-
Schule an der Weschnitz	Grundschule	2.899	761	193	250	11,6	-
Müller-Guttenbrunn-Schule	Grundschule	4.634	1.974	79	373	12,4	-
Schule am Katzenberg	Grundschule	710	0	31	56	12,7	-
Daumbergschule	Grundschule	1.996	408	27	130	15,4	-
Ulfenbachtalschule	Grundschule	1.610	721	110	147	11,0	-
Lindenhofschule	Grundschule	1.669	1.560	62	122	13,7	-
Schlossschule	Grundschule	2.047	137	57	200	10,2	-
Nibelungenschule Heppenheim	Grundschule	2.683	156	91	245	10,9	-
Konrad-Adenauer-Schule	Grundschule	4.000	1.102	138	290	13,8	-
Christophorus-Schule	Grundschule	641	0	24	60	10,7	-
Eichendorffschule	Grundschule	2.178	1.118	0	107	20,4	2,0
Neckartalschule	Grundschule	2.151	677	0	106	20,3	1,9
Schillerschule Lampertheim	Grundschule	2.554	1.503	0	262	9,7	-
Goetheschule Lampertheim	Grundschule	2.569	591	421	342	7,5	-
Pestalozzischule	Grundschule	2.684	0	22	280	9,6	-
Seehofschule	Grundschule	861	0	0	81	10,6	-
Grundschule Elmshausen	Grundschule	566	0	0	67	8,4	-
Carl-Orff-Schule Lindenfels	Grundschule	1.428	1.240	25	136	10,5	-
Brüder-Grimm-Schule	Grundschule	1.500	655	0	190	7,9	-
Waldhufenschule	Grundschule	1.009	1.271	0	87	11,6	-
Schillerschule Viernheim	Grundschule	3.327	917	31	256	13,0	-
Goetheschule Viernheim	Grundschule	2.307	604	52	268	8,6	-
Nibelungenschule Viernheim	Grundschule	3.870	659	60	368	10,5	-
Adam-Karrillon-Schule	Grundschule	3.107	677	81	246	12,6	-
Grundschule Schimmeldewog	Grundschule	554	0	21	70	7,9	-
Melibokusschule	Grundschule	2.107	1.739	49	241	8,7	-
Grundschule Kappesgärten	Grundschule	2.428	196	26	161	15,1	-
Schloßhofschule	Grundschule	3.729	0	122	346	10,8	-

Schulübersicht Landkreis Bergstraße							
Schule		Nettogrundflächen in m ²			Schülerzahl	Unterrichtsfläche je Schüler	
Bezeichnung	Art	Unterrichtsfläche	Sportstätten	Kantinen	Schuljahr 2019/2020	in m ²	m ² Abweichung über Median (zzgl. 50%)
Felsenmeerschule	Grundschule	1.974	0	97	138	14,3	-
Wingertsbergschule	Grundschule	3.331	837	149	486	6,9	-
Altes Kurfürstliches Gymnasium	Gymnasium	14.730	3.821	1.017	959	15,4	-
Goethe-Gymnasium	Gymnasium	11.277	909	390	1207	9,3	-
Starkenburger-Gymnasium	Gymnasium	11.933	2.171	237	900	13,3	-
Lessinggymnasium	Gymnasium	8.683	2.626	1.004	1016	8,5	-
Martin-Lutherschule	Gymnasium	12.451	3.062	545	918	13,6	-
Überwald-Gymnasium	Gymnasium	6.461	645	108	607	10,6	-
Kirchbergschule	Kombinierte Schulform	2.719	468	0	161	16,9	-
Schillerschule Bensheim-Auerbach	Kombinierte Schulform	7.350	1.005	224	586	12,5	-
Langenbergerschule	Kombinierte Schulform	6.627	2.059	324	414	16,0	-
Martin-Buberschule	Kombinierte Schulform	11.371	1.260	285	438	26,0	1,8
Alfred-Delp-Schule	Kombinierte Schulform	7.552	844	192	733	10,3	-
Nibelungenschule Lampertheim-Hofheim	Kombinierte Schulform	4.346	596	5	266	16,3	-
Mittelpunktschule	Kombinierte Schulform	5.036	1.281	76	287	17,5	-
Werner-von-Siemens-Schule	Kombinierte Schulform	5.094	2.610	267	484	10,5	-
Freiherr-vom-Stein-Schule	Kombinierte Schulform	6.035	1.388	140	405	14,9	-
Dietrich-Bonhoeffer-Schule	Kombinierte Schulform	3.499	0	137	292	12,0	-
Friedrich-Fröbel-Schule	Kombinierte Schulform	8.305	848	488	658	12,6	-
Eugen-Bachmann-Schule	Kombinierte Schulform	7.023	893	439	424	16,6	-

Die Auslastungen der Schulen (Nettogrundfläche je Schüler) wurden mit dem Median der jeweiligen Schulart (zzgl. 50%) über alle Landkreise hinweg abgeglichen.
Quelle: Eigene Erhebung und Berechnungen; Stand: Juli 2021