Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.11.01

159. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Schlussbericht
für den
Landkreis Darmstadt-Dieburg

22. März 2013

Eschollbrücker Straße 27
6 4 2 9 5 D a r m s t a d t
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
uepkk@rechnungshof.hessen.de
www.rechnungshof-hessen.de

159. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: 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 Darmstadt-Dieburg

PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

66121 Saarbrücken

Sitz der Gesellschaft ist Frankfurt am Main.

Handelsregister: Frankfurt am Main HRB 44845

marc.schmitt@de.pwc.com

www.pwc.de

Stand: 22. März 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse ... 1
1.1 Prüfungsvolumen ... 1
1.2 Fachliche Feststellungen ... 1
1.3 Rechtliche Feststellungen ... 6
2. Auftrag und Prüfungsverlauf ... 8
3. Zusammenfassender Bericht ... 9
4. Entwicklung und Struktur der Landkreise ... 10
5. Haushaltslage ... 13
6. Analyse der ersten doppischen Haushaltsjahre ... 16
6.1 Stand der Arbeiten an der Eröffnungsbilanz und den Jahresabschlüssen ... 16
6.2 Kennzahlenanalyse zu Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen ... 17
6.3 Kommunaler Gesamtabschluss ... 19
6.4 Bilanzierung der Beteiligungsbuchwerte an den Sparkassen ... 22
7. Finanzen ... 25
7.1 Einnahmestruktur ... 25
7.2 Kreis- und Schulumlage ... 26
7.3 Schlüsselzuweisungen des Landes ... 28
7.4 Ordentliche Erträge abzüglich LWV- und Krankhausumlage ... 30
7.5 Kredite und Zinsen ... 31
8. Wirtschaftliche Betätigung ... 35
8.1 Umfang der wirtschaftlichen Betätigung ... 35
8.2 Prüfungsrechte ... 38
8.3 Beteiligungsverwaltung/-steuerung ... 39
8.3.1 Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung ... 39
8.3.2 Beteiligungsverwaltung ... 40
8.3.3 Steuerung der Beteiligungen durch die Beteiligungsverwaltung ... 43
9. Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung ... 45
10. Internes Kontrollsystem ... 49
10.1 Internes Kontrollsystem im Buchführungs- und Jahresabschlussprozess ... 49
10.2 Internes Kontrollsystem in der Sozialhilfe ... 52
10.3 Internes Kontrollsystem in der Jugendhilfe ... 54
10.4 Internes Kontrollsystem in der Kreisagentur für Beschäftigung ... 58
11. Schulträgeraufgaben ... 61
11.1 Struktur ... 61

11.2 Finanzielle Abbildung 63
11.3 Gastschüler und Schülerbeförderung 68
11.4 Schulentwicklungsplanung 72
11.5 Sonderpädagogische Förderung und Inklusion 74

12. Rechtmäßigkeit 78
12.1 Haushalte, Jahresabschlüsse und Kreditaufnahmen 78
12.2 Kommunalaufsicht 82
12.3 Haushaltssicherungskonzept 83
12.4 Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung 87

13. Verwendung von Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes und dem Sonderinvestitionsprogramm des Landes 94
13.1 Grundsatzfragen bei der Prüfung von Konjunkturprogrammen 94
13.2 Verwendung der Mittel aus dem Bundes- und dem Landesprogramm 95
13.3 Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse 97
13.4 Fördervoraussetzungen, Maßnahmenabwicklung und Verwendungsnachweisführung 98
13.5 Technische Stichprobe 99
13.6 Wirkung der Konjunkturprogramme 100

14. Nachschau 101

15. Schlussbemerkung 102

Anlagenband für die geprüften Landkreise

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Strukturkennzahlen der Landkreise 10
Ansicht 2: Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2001 bis 2011 11
Ansicht 3: Relative Veränderung der Alterstruktur der Bevölkerung von 2000 bis 2010 12
Ansicht 4: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage 14
Ansicht 5: Ausprägung der Haushalte 14
Ansicht 6: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum 15
Ansicht 7: Umstellung auf Doppik: Zeitpunkte 16
Ansicht 8: Bilanzanalyse: Eigenkapitalreichweite des Landkreises Darmstadt-Dieburg 18
Ansicht 9: Bilanzanalyse: Verbindlichkeitenquote 18
Ansicht 10: Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 20
Ansicht 11: Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 21
Ansicht 12: Entwicklung der Erträge des Ergebnishaushalts 25
Ansicht 13: Steuereinnahmekraft je Einwohner 26
Ansicht 14: Hebesätze für Kreis- und Schulumlage im Jahr 2011 27
Ansicht 15: Landkreis Darmstadt-Dieburg - ergebnisneutraler Hebesatz 27
Ansicht 16: Mittlere tatsächliche und ergebnisneutrale Hebesätze für die Jahre 2009 bis 2011 28
Ansicht 17: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2009 bis 2011 im Vergleich 29
Ansicht 18: Ordentliche Erträge sowie Erträge aus Schlüsselzuweisungen und Kreis- und Schulumlage je Einwohner 29
Ansicht 19: Ordentliche Erträge abzüglich LWV- und Krankenhausumlage sowie Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage im LK Darmstadt-Dieburg 30
Ansicht 20: Entwicklung der ordentlichen Erträge abzüglich LWV- und Krankenhausumlage je Einwohner 31
Ansicht 21: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Kassenkredite) in Jahren 32
Ansicht 22: Zinsaufwendungen der Landkreise je Einwohner 32
Ansicht 23: Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage 33
Ansicht 24: Gesamtschulden der Landkreise 34
Ansicht 25: Finanzielle Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger des Landkreises Darmstadt-Dieburg 36
Ansicht 26: Anteilige Betriebsleistung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger sowie ordentliche Erträge der Landkreise 36
Ansicht 27: Pflichtprüfungen nach § 123 Absatz 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG sowie Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG 39
Ansicht 28: Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung 40
Ansicht 29: Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Landkreisen 41
Ansicht 30: Beteiligungsbericht 2010: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO 42
Ansicht 31: Beurteilungsmerkmale des Beteiligungsberichts im Vergleich 43
Ansicht 32: Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen im Vergleich 44
Ansicht 33: Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Inneren Verwaltung 45
Ansicht 34: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Inneren Verwaltung im Vergleich 46
Ansicht 35: Standardisierte Produkte der Inneren Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner 47

Ansicht 36: Kennzahlenvergleich für die Innere Verwaltung 48
Ansicht 37: Teilhaushalt Soziale Leistungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg 53
Ansicht 38: Teilhaushalt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe des Landkreises Darmstadt-Dieburg 56
Ansicht 39: Schulen, Bruttogrundflächen und Schülerzahlen im Landkreis Darmstadt-Dieburg 61
Ansicht 40: Entwicklung der Schülerzahlen, Schulgrößen und Schülerflächen 62
Ansicht 41: Personalausstattung der äußeren Schulverwaltung im Landkreis Darmstadt-Dieburg 63
Ansicht 42: Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe für den Landkreis Darmstadt-Dieburg 64
Ansicht 43: Ergebnisrechnung ausgewählter Teilbereiche der Schulträgeraufgabe im Landkreis Darmstadt-Dieburg 65
Ansicht 44: Kosten der Schulträgerschaft nach Schulform je Schüler 66
Ansicht 45: Investitionen in Schulen und Schulinfrastruktur 67
Ansicht 46: Gastschülerstruktur im Landkreis Darmstadt-Dieburg 68
Ansicht 47: Einpendelnde und auspendelnde Gastschüler 2011 nach Schulform 69
Ansicht 48: Gezahlte und vereinnahmte Gastschulbeiträge Landkreis Darmstadt-Dieburg 70
Ansicht 49: Arten der Schülerbeförderung und zuordenbare Aufwendungen 71
Ansicht 50: Entwicklung der Beförderungsaufwendungen je Schüler im Prüfungszeitraum 72
Ansicht 51: Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf, die am gemeinsamen Unterricht in allgemeinbildenden Schulen teilnahmen 75
Ansicht 52: Entwicklung der Inklusionsquote im Prüfungszeitraum 76
Ansicht 53: Erstellung der Haushaltssatzung 2010/ 2011 (Doppelhaushalt) 78
Ansicht 54: Vorlage, Genehmigung sowie öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung 80
Ansicht 55: Konsolidierungsdimension im Landkreis Darmstadt-Dieburg 86
Ansicht 56: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung 88
Ansicht 57: Aufteilung der durch die Konjunkturprogramme im Vergleichsring geförderten Maßnahmen nach Art der Investitionen 96
Ansicht 58: Zeitlicher Verlauf der Mittelabflüsse für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme 97
Ansicht 59: Gutenbergschule Dieburg: Neubau Außenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012 99
Ansicht 60: Sporthalle Schulzentrum Dieburg: Neubau Zweifeldhalle, Innenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012 99
Ansicht 61: Landrat-Gruber-Schule Dieburg: Hinweistafel, Gebäude Außenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012 100
Ansicht 62: Joachim-Schuhmann-Schule Babenhausen: Photovoltaik- und Lüftungsanlage auf dem Gebäudedach. Aufnahme vom 16. Juli 2012 100

Anhang

Anlage 1: Kennzahlenanalyse zu Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen

Anlage 2: Kommunaler Gesamtabschluss

Anlage 3: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem im Buchführungs- und Jahresabschlussprozess

Anlage 4: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem in der Sozialhilfe

Anlage 5: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem in der Jugendhilfe

Anlage 6: Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen

Anlage 7: Mit Mitteln aus den Konjunkturprogrammen geförderte Maßnahmen

Anlage 8: Investitionssummen, Fördervolumina und Mittelherkunft für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme

Anlage 9: Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse für die Maßnahmen des Landkreises Darmstadt Dieburg

Anlage 10: Fragebogen zur Nachschau der 122. Vergleichenden Prüfung „Gastschulbeiträge"

Anlage 11: Fragebogen zur Nachschau der 138. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II"

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

1.1 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 betrugen im Jahr 2011 beim Landkreis Darmstadt-Dieburg 354,3 Millionen €.[1]

1.2 Fachliche Feststellungen

Haushaltslage

Der Haushalt des Landkreises Darmstadt-Dieburg war im Prüfungszeitraum 2009 bis 2011 instabil. Die Stabilität des Haushalts erscheint auch künftig gefährdet. Der Landkreis steht damit vor der schwierigen Aufgabe, seinen Haushalt dauerhaft zu stabilisieren. Hierfür ist zukünftig ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vergleiche § 92 Absatz 4 Satz 1 HGO[2]) anzustreben.

Zinsaufwendungen stehen in direktem Zusammenhang mit der Haushaltslage. Die Warngrenze von acht Prozent des Anteils der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage wurde vom Landkreis Darmstadt-Dieburg im Jahr 2011 nicht überschritten. Der ermittelte Anteil betrug im Landkreis Darmstadt-Dieburg betrug zwei Prozent.

Die Landkreise des Vergleichs wiesen im Prüfungszeitraum ausnahmslos instabile Haushalte auf. Dabei war festzustellen, dass lediglich der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Haushaltsjahr 2009 ein positives ordentliches Ergebnis erzielen konnte. Aufgrund einer unterhalb der Warngrenze von acht Prozent liegenden Innenfinanzierungskraft war hier jedoch auch das Haushaltsjahr 2009 als instabil zu bewerten.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 5 und 7.5 zu finden.

Eröffnungsbilanz - Jahresabschlüsse - Kommunaler Gesamtabschluss

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erstellte seine Eröffnungsbilanz bereits zum 1. Januar 2001. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung lagen geprüfte doppische Jahresabschlüsse für die Jahre 2001 bis 2007 vor. Für die Jahre 2008 bis 2011 lagen erstellte Jahresabschlüsse vor. Die Prüfung der Jahresabschlüsse stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung aus.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg ist gemäß § 112 Absatz 5 HGO[3] verpflichtet, erstmals zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss zu erstellen. Nach unserer Projekterfahrung umfasst ein Gesamtabschlussprojekt in der Größenordnung des Landkreises Darmstadt-Dieburg einen Zeitraum von rund zwei Jahren. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht mit den Vorbereitungen für den kommunalen Gesamtabschluss begonnen.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg müsste aufgrund der Beteiligungsstruktur zum 31. Dezember 2011, vorbehaltlich der Prüfung auf untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger, neun Aufgabenträger mittels der Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einbeziehen.
- Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 nahm der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Neubewertung der unmittelbaren und mittelbaren Trägeranteile an den beiden Sparkassen vor. Hierzu legte der

---

1 Sofern keine Jahresabschlüsse in den Landkreisen des Vergleichs vorlagen, haben wir für die doppischen Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums jeweils die Planzahlen aus den Haushaltsplänen und ggf. den Nachtragshaushaltsplänen verwendet.

2 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen. (Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.)

3 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(5) […] Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

Landkreis die Bilanzen der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt und der Sparkasse Dieburg zum 31. Dezember 2007 zugrunde. Der Beteiligungsansatz der Stadt- und Kreisparkasse Darmstadt wurde um 27,7 Millionen € auf 105,6 Millionen € und der der Sparkasse Dieburg um 13,8 Millionen € auf 64,0 Millionen € erhöht. Der Landkreis wies hierfür außerordentliche Erträge in gleicher Höhe als Gegenposition aus.

- Wir sind der Auffassung, dass eine Neubewertung einzeln ausgewählter Beteiligungsansätze – im vorliegenden Fall die unmittelbaren und mittelbaren Trägeranteile an den beiden Sparkassen – durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht willkürfrei ist und grundsätzlich im Widerspruch zum Anschaffungswertprinzip steht. Sie ist daher zu beanstanden. Die ertragswirksame Vereinnahmung (als außerordentlicher Ertrag) steht nicht im Einklang mit dem hessischen Gemeindehaushaltsrecht. Wir empfehlen dem Landkreis, die in diesem Zusammenhang stehenden Zuschreibungen vollständig rückgängig zu machen. Um eine Fortentwicklung der Vermögensposition spiegelbildlich zum Eigenkapital der Sparkassen offen im Jahresabschluss anzuzeigen, könnte der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine entsprechende Anhangangabe vornehmen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 6 zu finden.

Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung

Ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) waren in der inneren Verwaltung (definierter Aufgabenbereich) des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum Stichtag 31. Dezember 2011 insgesamt 290,8 Mitarbeiter beschäftigt. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg waren jedem VZÄ der inneren Verwaltung 995,4 Einwohner zuzurechnen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg beschäftigte zum 31. Dezember 2011 in der Inneren Verwaltung, auf 1.000 Einwohner gerechnet, 1,0 VZÄ. Die zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg im Haushaltsjahr 2011 auf 14,7 Millionen €. Je VZÄ ergaben sich damit Personalkosten für die Innere Verwaltung in Höhe von 50.516 € je Einwohner. Damit hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Vergleich die niedrigsten Personalkosten je VZÄ.

Eine qualitative Betrachtung der Inneren Verwaltung ist grundsätzlich nicht Bestandteil einer Haushaltsstrukturprüfung. So lassen sich aus der Auswertung keine Aussagen über den Umfang des angebotenen Bürgerservice oder die Güte der verwaltungsinternen Prozesse ableiten. Allerdings werden durch die standardisierte Erhebungssystematik und den direkten Vergleich strukturelle Unterschiede innerhalb der Verwaltungen sowie mögliche Verbesserungspotentiale sichtbar.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 9 zu finden.

Internes Kontrollsystem im Buchführungs- und Jahresabschlussprozess

- Das rechnungslegungsbezogene Interne Kontrollsystem im Landkreis Darmstadt-Dieburg war im Hinblick auf einzelne Komponenten bereits solide ausgestaltet (Kontrollumfeld, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation). Daneben bestanden jedoch noch deutliche Schwachstellen bei den Risikobeurteilungen und der Überwachung des Internen Kontrollsystems.
- Der Aufbau und die Organisation der Buchführung im Landkreis Darmstadt-Dieburg waren nach dem Ergebnis unserer stichprobenweisen Prüfungshandlungen grundsätzlich dazu geeignet, die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sicherzustellen. Bezogen auf das Kontrollumfeld bildeten die Dokumente in der Rubrik „Häufig gestellte Fragen" im Intranetbereich sowie die Festlegungen zur Geschäftspartnerbuchhaltung nach unserer Einschätzung eine Grundlage, um die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zu gewährleisten. Allerdings bestehen hierbei unserer Auffassung nach noch Ausbau- und Verbesserungsmöglichkeiten.
- Nach dem Ergebnis unserer Prüfung waren im Buchführungsprozess Schwachstellen im Umgang mit Stammdaten vorhanden. Der anlage- und änderungsberechtigte Mitarbeiterkreis war für die Größe der Finanzabteilung angemessen. Die Sensibilisierung im Hinblick auf Änderungen und Neuanlagen mit Stammdaten war im Landkreis Darmstadt-Dieburg nur unzureichend ausgeprägt. Ein Genehmigungsverfahren zur Änderung und Neuanlage von Stammdaten war nicht eingerichtet. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, ein Verfahren einzurichten das nur genehmigte Stammdatenänderungen und -anlagen zulässt.

- Der Landkreis nahm im rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Eine bewusste Überwachung des Internen Kontrollsystems fand in weiten Teilen nicht statt.
- In Bezug auf Information und Kommunikation informierte der Landkreis die entsprechenden Stellen und Mitarbeiter rechtzeitig. Hier ist das Rundschreiben zum Jahresabschluss hervorzuheben.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 10.1 und in Anlage 3 des Anhangs zu finden.

Internes Kontrollsystem: Sozialhilfe

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte nicht über ein in allen Komponenten ausgereiftes Internes Kontrollsystem in der Sozialhilfe.
- Bezogen auf das Kontrollumfeld konnte der Fachbereich Soziales mit der vorgefundenen Organisation des Fachbereichs eine strukturierte Aufgabenverteilung innerhalb der Organisationseinheit sicherstellen. Weiterhin ist positiv zu beurteilen, dass Richtlinien, weitere Arbeitshilfen, Checklisten und Formulare waren in einer Intranet-Plattform für die Mitarbeiter bereitgestellt.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Einzelne Hinweise auf Risiken ließen sich aus den Erläuterungen zum Ergebnisplan des Teilhaushalts Soziales ableiten. Eine standardisierte Dokumentation war nicht zu erkennen.
- Kontrollaktivitäten waren systemseitig bei der Anlage eines Sozialhilfefalls bereits vorgesehen. Die im Einsatz befindliche Software verfügte über ein Testat und war für die Fallbearbeitung geeignet. Darüber hinaus stellte der Landkreis weitreichende Neu- und Bestandsfallkontrollen sicher. Kontrollen über die Änderung von Stammdaten fanden nicht statt und ein Freigabeverfahren zu Stammdatenänderungen war nicht eingerichtet.
- Die Mitarbeiter des Fachbereichs wurden im Rahmen der Information und Kommunikation regelmäßig über Neuerungen und Veränderungen informiert. Zudem wird eine Intranet-Plattform gepflegt, um eine zeitnahe und umfassende Informationsbereitstellung zu gewährleisten.
- Eine strukturierte Überwachung der Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems durch die Amtsleitung und die Fachdienstleitunen fand nicht statt. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen definierten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 10.2 und in Anlage 4 des Anhangs zu finden.

Internes Kontrollsystem: Jugendhilfe

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte noch nicht über ein in allen Komponenten ausgereiftes Internes Kontrollsystem in der Jugendhilfe.
- In Bezug auf das Kontrollumfeld konnte der Fachbereich Jugend mit der aktuell beschlossenen Organisation des Fachbereichs eine strukturierte Aufgabenverteilung innerhalb des Fachbereichs sicherstellen. Die Nutzung des Intranets für die Ablage von Dienstanweisungen bildete eine solide Grundlage. Im Bedarfsfall wurden Dienstanweisungen neu erstellt oder weiterentwickelt. Die zur Abwicklung der Jugendhilfeleistungen eingesetzten Softwarelösungen wiesen keine einheitliche IT-Strategie auf. Zu bemängeln war insbesondere, dass alle anfallenden Stammdaten zweifach vorgehalten und auch auf einem einheitlichen Stand durch laufenden Abgleiche gehalten werden müssen. Zusätzlichen Buchungs- und Erfassungsaufwand verursachte die nicht vorhandene Schnittstelle zur Finanzwesensoftware. Wir empfehlen dem Landkreis, eine einheitliche IT-Strategie für die Erbringung der Jugendhilfe zu prüfen. Angabegemäß war für das Jahr 2013 die Schaffung der Schnittstelle zwischen der Spezialsoftware für die Wirtschaftliche Jugendhilfe und der Finanzwesensoftware vorgesehen.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Einzelne Hinweise auf Risiken ließen sich aus den Erläuterungen zum Ergebnisplan des Teilhaushalts Jugend ableiten. Eine standardisierte Dokumentation war nicht zu erkennen. Wir empfehlen dem Landkreis, eine auf die Jugendhilfe ausgerichtete standardisierte Risikoerkennung einzurichten. Ziel soll dabei sein, diejenigen Risiken zu identifizieren und zu benennen, die zu falschen Bescheiden und ggf. feh-

lerhaften Zahlungsströmen führen. Dabei ist es auch von Bedeutung, die Ergebnisse der Risikobeurteilung zeitnah an die Mitarbeiter im Fachbereich Jugendhilfe zu kommunizieren.

- Kontrollaktivitäten waren systemseitig bei der Fallverarbeitung durch die Software bereits vorgesehen (Pflichtfelder). Neufall- und Bestandsfallkontrollen waren nicht durchgängig eingerichtet. Bei Hilfefällen im Bereich der Unterhaltsvorschussleistungen bestanden Neufallkontrollen. Bestandsfallkontrollen waren nicht vorhanden. Bei den Hilfen zur Erziehung ist positiv hervorzuheben, dass ein sehr dezidierter Prozess der Entscheidungsfindung eingerichtet ist und die Hilfen, abhängig von der Art, zeitlich befristet bewilligt werden. Keine Kontrollen bestanden hinsichtlich der Änderung von Stammdaten. Ebenso fehlte ein Verfahren zur Genehmigung von Stammdatenänderungen. Wir empfehlen dem Landkreis, ein Verfahren zur Kontrolle von Fallanlagen einzurichten und in angemessenem Umfang Stichproben zur Kontrolle der Stammdatenänderungen vorzunehmen.
- Die Mitarbeiter der Abteilungen wurden im Rahmen der Information und Kommunikation regelmäßig über Neuerungen und Veränderungen informiert. Zudem nutzte die Fachbereichsleitung die Intranet-Informationsplattform, um die Mitarbeiter des Fachbereichs über neue Dienstanweisungen, gesetzliche Änderungen oder Rechtsprechung zu informieren.
- Eine strukturierte Überwachung der Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems durch die Amtsleitung und die Fachdienstleitungen fand noch nicht statt. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen bestimmten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 10.3 und in Anlage 5 des Anhangs zu finden.

Internes Kontrollsystem: Kreisagentur für Beschäftigung

- Das Revisionsamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg prüfte in den Jahren 2010 und 2011 das Interne Verwaltungs-Kontrollsystem (VKS) der Kreisagentur für Beschäftigung. Hierzu legte das Revisionsamt einen Bericht vom 24. Februar 2011 vor.
- In der Gesamtabwägung beurteilte das Revisionsamt den Reifegrad folgendermaßen: „Es besteht ein Überblick über einzelne Verwaltungsaktivitäten und dazugehörige Kontrollhandlungen sind definiert. Sie finden jedoch eher selten statt und sind stark von den einzelnen Handelnden abhängig. Ein ausgeprägtes Kontrollbewusstsein ist ebenso wenig festzustellen, wie abgeschlossene Risikoermittlungen und -bewertungen. Dieser Reifegrad ist davon geprägt, dass zwar ein VKS[4]-spezifisches Grundverständnis vorhanden ist, jedoch keine diesbezügliche Dokumentation erstellt wurde. Das VKS existiert informell und somit eingeschränkt."
- Aufbauend auf den Ergebnissen der Prüfung des Revisionsamtes, der Plausibilisierung der Jahresberichte sowie der weiteren stichprobenweisen Prüfungshandlungen sind wir der Auffassung, dass in der Kreisagentur für Beschäftigungen die Grundlagen für funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystem geschaffen waren. Gemessen an den o.g. Komponenten eines Internen Kontrollsystems waren zu allen fünf Komponenten die vorgefundenen Maßnahmen und Kontrollen zuordenbar. Ein in sich schlüssiges und dokumentiertes Gesamtkonzept zum Internen Kontrollsystem war jedoch noch nicht vorhanden. Auch waren die Kontrollen und Maßnahmen nicht in vollem Bewusstsein der Ausgestaltung der fünf Komponenten eines Internen Kontrollsystems installiert worden.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 10.4 zu finden.

4 Verwaltungs-Kontrollsystem

Schulträgeraufgaben

Soweit nichts Anderes bestimmt ist, sind die Landkreise nach § 138 Absatz 1 HSchG[5] neben den kreisfreien Städten Träger der Schulen. Wir prüften Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Ausübung der Schulträgeraufgabe sowie Rechtmäßigkeits- und Qualitätsaspekte bei der Schulentwicklungsplanung.

- Die Kosten der Schulträgerschaft waren im Landkreis Limburg-Weilburg für die betrachteten Schulformen jeweils am niedrigsten. Für die Beschulung von Grundschülern und Schülern in Kombinationsschulen entstanden die höchsten Kosten im Vergleich im Landkreis Darmstadt-Dieburg. Korrespondierend zu den vorgehaltenen Schulflächen führte der Landkreis Kassel hinsichtlich der Kosten je Schüler den Vergleich für die Schulformen Gymnasien, Gesamtschulen, Förderschulen und Berufliche Schulen an. Die Kosten für die Beschulung von Schülern in Gymnasien, Gesamtschulen und Förderschulen waren im Landkreis Kassel doppelt so hoch wie im Landkreis Limburg-Weilburg. Bei den Beruflichen Schulen waren die Kosten der Schulträgerschaft sogar viermal so hoch.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg (-8.039 Schüler) hatte im Jahr 2011 zusammen mit dem Landkreis Kassel (-6.592 Schüler) jeweils einen negativen Gastschülersaldo, während der Landkreis Limburg-Weilburg einen positiven Gastschülersaldo (1.908 Schüler) aufwies. Dies war insbesondere auf die geografische Angrenzung an die kreisfreien Städte Darmstadt bzw. Kassel und die damit verbundene enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden Schulträgern zurückzuführen. Gastschülerbewegungen wurden insbesondere für Berufliche Schulen und Gymnasien verzeichnet.
- Die Schulträger sind gemäß § 145 Absatz 5 HSchG[6] verpflichtet, ihre Schulentwicklungspläne innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird. Um eine lückenlose Planung zu gewährleisten, sollte der Schulentwicklungsplan spätestens nach Ablauf des angelegten Planungszeitraums fortgeschrieben werden.
- Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war der Schulentwicklungsplan des Landkreises Darmstadt-Dieburg, mit Ausnahme der Teilfortschreibung für die Beruflichen Schulen, auf einem aktuellen Stand. Für die Beruflichen Schulen war zwar ein Planungszeitraum von 2004 bis 2012 definiert, eine Planung auf Jahresbasis war jedoch nicht zu erkennen. Der Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen reichte nur bis zum Schuljahr 2007/2008. Eine lückenlose Darstellung der Planung im Schulentwicklungsplan war somit nicht gewährleistet. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, konkrete Planungszeiträume und einen angemessenen Anpassungsturnus für alle Teilbereiche seines Schulentwicklungsplans festzulegen. Um eine lückenlos Planung nachweisen zu können, sollte der Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Maßnahmenkatalog auf Jahresbasis mit dem Planungszeitraum im Schulentwicklungsplan übereinstimmen.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 11 zu finden.

Hessisches Sonderinvestitionsprogramm und Konjunkturpaket II

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wickelte im Rahmen der Konjunkturpakete 19 Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 64,5 Millionen € ab.
- Die durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg durchgeführten Maßnahmen wurden durch das Landesprogramm mit 23,0 Millionen € und durch das Bundesprogramm mit 24,3 Millionen € gefördert. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg trug zur Durchführung der Maßnahmen einen Finanzierungsanteil inklusive Eigenmittel in Höhe von 13,2 Millionen €. Die Förderquote der Maßnahmen betrug nahezu 86 Prozent.
- Für neun Maßnahmen wurde eine Fristenüberschreitung bei der Verwendungsnachweisführung festgestellt. Die Fristenüberschreitungen betrugen bis zu sieben Monate.

---

5 § 138 HSchG - Land, Gemeindeverbände und Gemeinden
(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

6 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung
(5) Schulentwicklungspläne sind innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in Kapitel 13 zu finden.

1.3 Rechtliche Feststellungen

- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum in keinem Fall die gesetzliche Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde eingehalten.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2011 aufgestellt. Die Aufstellungsfristen wurden in keinem Jahr eingehalten. Die Überschreitungen lagen zwischen 522 und 7 Tagen.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte keine Beteiligungsberichte für die Jahre 2008 und 2009 erstellt. Für das Jahr 2010 lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ein Entwurf des Beteiligungsberichts vor.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte für den Eigenbetrieb Kinder-/Jugendbetreuung und Bildungsstätten Darmstadt-Dieburg – KiBiS keine Erfolgsübersicht gemäß § 24 Absatz 3 EigBGes[7] erstellt. Sofern die in der Satzung genannten Betriebszwecke der gelebten Betriebspraxis entsprechen, ist der Landkreis verpflichtet für den Eigenbetrieb eine Erfolgsübersicht zu erstellen. Sollten die tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr den in der Satzung genannten Betriebszwecken entsprechen, ist der Landkreis angehalten, eine entsprechende Satzungsänderung vorzunehmen.
- Im Prüfungszeitraum wurde die aufsichtsbehördliche Genehmigung der vorgesehenen Schuldenaufnahme in den Haushaltssatzungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg jährlich mit Auflagen verbunden. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war den Auflagen der Aufsichtsbehörde im Prüfungszeitraum weitestgehend nachgekommen.[8] Die Kommunalaufsicht stellte keine Verstöße gegen die Auflagen fest.
- Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg bestand im Zusammenhang mit Korruptionsvorbeugung bei der Umsetzung von Empfehlungen Handlungsbedarf. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erreichte 6,5 von 10,0 maximal möglichen Punkten bei der Analyse umgesetzter risikovorbeugender Maßnahmen.
- Aufgrund von Dokumentationsschwächen wurde das Tankverfahren in Teilbereichen als risikobehaftet eingestuft. Jedes Fahrzeug der Landkreisverwaltung war mit einem Fahrtenbuch zur Dokumentation der Fahrzeugnutzung, der Fahrleistung sowie des Betriebsstoffempfangs ausgestattet. Wir haben stichprobenartig die Fahrtenbücher eingesehen. In den Fahrtenbüchern wurden Tankvorgänge teilweise nicht vermerkt. Sofern Einträge vorhanden waren, gingen daraus keine aufgenommenen Kraftstoffvolumina oder abgerechnete Geldbeträge hervor. Die notierten Fahrleistungen waren nicht in jedem Fall nachvollziehbar, insbesondere wurden Tachostände und gefahrene Leistungen nicht übereinstimmend dokumentiert, Tankvorgänge teilweise nicht aufgeführt, Unterschriften nicht geleistet sowie für gleichbezeichnete Fahrten systematisch unterschiedliche Wegstrecken angegeben.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg plante für das Jahr 2009 einen ausgeglichenen Haushalt. Insofern bestand keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Der Doppelhaushalt 2010/ 2011 wurde mit Fehlbeträgen in Höhe von rund 38,8 Millionen € und 57,1 Millionen € geplant. Somit bestand die Verpflichtung zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten für die Jahre 2010 und 2011.
- Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte mit Doppelhaushalt 2010/ 2011 ein Haushaltssicherungskonzept auf. Die Beschlussfassung und die Vorlage an die Aufsichtsbehörde waren ordnungsgemäß. Zudem nahm der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes

7 § 24 EigBGes - Gewinn- und Verlustrechnung, Erfolgsübersicht
(3) Eigenbetriebe mit mehr als einem Betriebszweig haben zum Ende eines jeden Wirtschaftsjahres eine Erfolgsübersicht aufzustellen, die mindestens nach einem Formblatt zu gliedern ist. Dabei sind gemeinsame Aufwendungen und Erträge sachgerecht auf die Betriebszweige aufzuteilen, soweit Lieferungen und Leistungen der Betriebszweige untereinander nicht gesondert verrechnet werden.
(4) Die Formblätter nach Abs. 1 und 3 bestimmt der Minister des Innern durch Rechtsverordnung.

8 In den Gebührenhaushalten Revisionsamt, Gefahren- und Brandschutz, betreuende Grundschule, Zentrale Leitstelle sowie Volkshochschule wurde im Prüfungszeitraum keine (annähernde) Kostendeckung erreicht. Darüber hinaus wurden die Auflagen der Aufsichtsbehörde erfüllt.

vor, um für das Jahr 2011 den Status der Umsetzung von Maßnahmen zu dokumentieren. Der Landkreis richtete im Frühjahr 2010 eine Arbeitsgruppe ein, welche eine grundlegende Analyse der Ertrags- und Aufwandspositionen vornahm. Das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe fand Eingang in die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts in Form einer Ergebnisdokumentation.

- Die formalen Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte wurden nicht vollständig erfüllt. Der Landkreis nannte kein Konsolidierungsziel und benannte keinen Konsolidierungszeitraum. Er beurteilte die Gesamtsituation dergestalt, dass keine Entschuldung aus eigener Kraft in absehbarer Zeit möglich sein wird.
- Das Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 des Landkreises Darmstadt-Dieburg bildete nach unserer Einschätzung einen belastbaren Ausgangspunkt für Konsolidierungsbemühungen. Die Beschreibungen der Konsolidierungsmaßnahmen sowohl im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 als auch in der vorliegenden Fortschreibung tragen in weiten Teilen noch generische und teilweise unkonkrete Züge. Konsolidierungsbeiträge sind vielfach nicht ermittelt oder nicht bezifferbar. Mit der Ergebnisdokumentation der Arbeitsgruppe konnte der Landkreis im Vergleich zu den Beschreibungen im Fließtext eine spürbare Konkretisierung der diskutierten, beschlossenen oder auch verworfenen Maßnahmen herstellen.
- Der Umfang der im Haushaltssicherungskonzept 2011 beschlossenen Maßnahmen war vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Landkreises Darmstadt-Dieburg nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum einen Haushaltsausgleich zu erreichen. In der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2012 wurden die Konsolidierungsanstrengungen auf rund 9,3 Millionen € ausgeweitet. Aus der Gesamtsituation des Landkreises ist ebenfalls ableitbar, dass selbst mit der Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten und sukzessiver Kosteneinsparungen im Personal- und Sachkostenbereich ein Abbau der Altfehlbeträge nicht in absehbarer Zeit gelingen wird.
- Wir empfehlen dem Landkreis, die im Rahmen dieser Prüfung getroffenen Feststellungen in den Fortschreibungen des Haushaltssicherungskonzeptes zu berücksichtigen. Der Landkreis plante, die bestehenden Einnahmepotentiale der Kreis- und Schulumlage ab 2012 vollständig auszuschöpfen und die bislang angestoßenen Maßnahmen der Haushaltssicherungskonzepte weiter voranzutreiben. Zur nachhaltigen Haushaltssicherung ist eine wesentliche Erweiterung des Konsolidierungsrahmens notwendig. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg steht daher insbesondere vor der Herausforderung, den Standard seiner Leistungsbereitstellung unter Berücksichtigung von demografischen Entwicklungen neu zu bewerten.

Die detaillierten Prüfungsfeststellungen sind in den Kapiteln 8 und 12 zu finden.

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I Seite 708) die 159. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise" bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Kassel und Limburg-Weilburg vorzunehmen.

Dem Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 8. Dezember 2011 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der der Landkreis über Prüfungsinhalte und Prüfungsverfahren informiert wurde, fand am 9. Juli 2012 statt. Wir prüften den Landkreis Darmstadt-Dieburg vor Ort in der Zeit vom 9. Juli 2012 bis zum 2. August 2012. Nacherhebungen fanden zwischen dem 13. August 2012 und dem 31. August 2012 statt.

Inhalt der Prüfung waren die Finanzen der Körperschaften und deren Entwicklung, die Vorbereitung der Körperschaften auf den kommunalen Gesamtabschluss, die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung, das Interne Kontrollsystem bei Sozial- und Jugendhilfe sowie Schulträgeraufgaben. Die Prüfung umfasste den Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2011.

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

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 — Regierungsoberrat Westermann
- des Landkreises Darmstadt-Dieburg — Verwaltungsoberrat Hutterer
- des Prüfungsbeauftragten PricewaterhouseCoopers AG WPG — WP Dipl.-Wirtsch.-Ing. Schmitt

Der Leiter des Finanz- und Rechnungswesens des Landkreises, Herr Hutterer, bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

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

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat uns beauftragt, in diesem Bericht die Grunddaten aller an der 159. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise" beteiligten Körperschaften in einem Anlagenband aufzunehmen. Der Anlagenband ist diesem Bericht in elektronischer Form beigelegt.

Die Erörterungsbesprechung fand am 2. August 2012 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielt der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Schreiben vom 23. November 2012. Die Interimsbesprechung fand am 13. Dezember 2012 statt. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 15. Februar 2013 mit Frist zur Stellungnahme bis 15. März 2013 zugeleitet. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm dazu unter dem 14. März 2013 Stellung. Die Stellungnahme wurde zwischen dem Projektleiter des Landkreises sowie der Projektleitung des Prüfungsbeauftragten telefonisch diskutiert und die aus Sicht des Landkreises diskussionswürdigen Sachverhalte einer Klärung zugeführt. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verzichtete auf eine Schlussbesprechung.

Die Berechnungstabellen wurden von uns mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Microsoft EXCEL erstellt. Aus rechentechnischen Gründen können in den Tabellen Rundungsdifferenzen in Höhe von ± einer Einheit (€, % usw.) auftreten. Erläuterungen zu den im Bericht verwendeten statistischen Begriffen können dem Anlageband entnommen werden.

Zur Vereinfachung sprechen wir in unserem Prüfbericht nachfolgend stets von Mitarbeitern und Schülern geschlechterneutral.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 159. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise" werden voraussichtlich in den 25. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2013 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter www.rechnungshof-hessen.de erscheinen.

4. Entwicklung und Struktur der Landkreise

Die Kreisentwicklung ist für die Kosten und Einnahmepotentiale der Landkreise von Bedeutung. Je höher die Wachstumsdynamik der Landkreise, umso größer sind die aus Kreis- und Schulumlagen zu erwartenden Beträge. Als Bemessungsgrundlage für die Schlüsselzuweisungen spielt die Einwohnerzahl der Landkreise eine wichtige Rolle.

Ein maßgeblicher Kostenfaktor für die Landkreise ist die Bereitstellung und die Unterhaltung der zu ihrer Aufgabenerfüllung notwendigen öffentlichen Infrastruktur. Hierbei spielt die Siedlungsdichte eine übergeordnete Rolle. Je größer die Streuung der Bevölkerung über die Fläche, umso schwieriger ist es für die Landkreise die kommunale Infrastruktur aufrecht zu erhalten.

In nachfolgender Ansicht sind die wichtigsten Strukturkennzahlen für die Landkreise zusammengefasst:

Strukturkennzahlen der Landkreise

	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Land Hessen
Zahl der kreisangehörigen Gemeinden	23	29	19	426
Gemarkungsfläche in Quadratkilometern	659	1.293	738	21.115
Zahl der Einwohner zum 30.06.2011	289.487	236.713	170.631	6.074.950
Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten[1]	63.455	65.512	45.893	2.220.671
Einwohner je Quadratkilometer	440	183	231	288
Länge der Kreisstraßen in Kilometer	129	309	247	-
Einwohner je Kilometer Kreisstraße	2.253	765	691	-

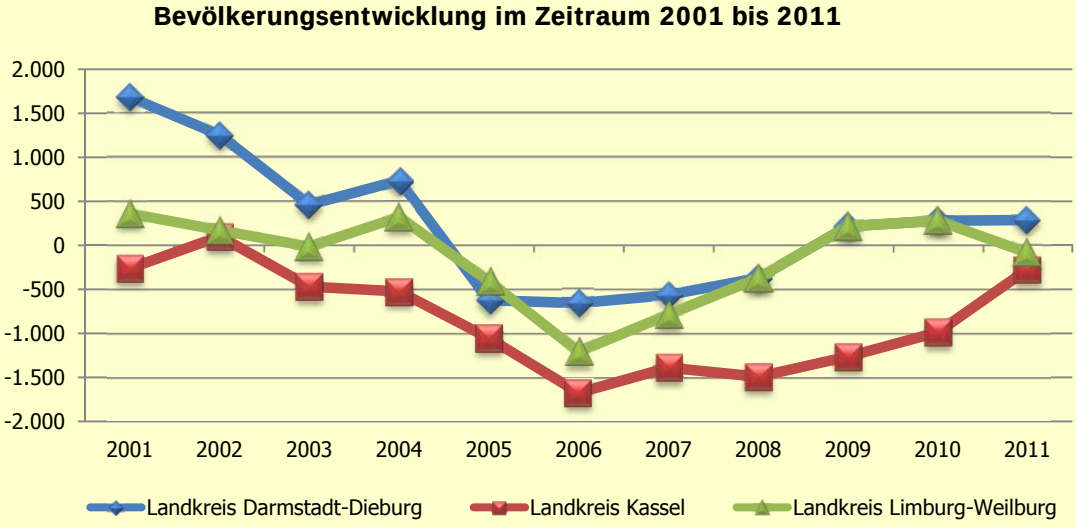
1) Beschäftigte Arbeitnehmer am Wohnort zum 31. März 2011

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen; Stand 30.06.2011

Ansicht 1: Strukturkennzahlen der Landkreise

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war der flächenmäßig kleinste jedoch zugleich der bevölkerungsstärkste der in den Vergleich einbezogenen Landkreise. Daraus folgte die höchste Siedlungsdichte von 440 Einwohnern je Quadratkilometer. Die Landkreise Kassel (183 Einwohner je Quadratkilometer) und Limburg-Weilburg (231 Einwohner je Quadratkilometer) wiesen hier, auch im Vergleich mit dem Land Hessen (288 Einwohner je Quadratkilometer), deutlich niedrigere Werte auf. Bezogen auf die Zahl der Einwohner je Kilometer Kreisstraße lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 2.253 Einwohnern je Kilometer deutlich über den Werten der Landkreise Kassel (765 Einwohner je Kilometer) und Limburg-Weilburg (691 Einwohner je Kilometer).

Die Bevölkerungsentwicklung ist ein wichtiger Wachstumsindikator, der sich auf die Haushaltslage der Landkreise auswirkt. Die nachfolgende Ansicht zeigt die Bevölkerungsentwicklung der verglichenen Landkreise im Zeitraum von 2001 bis 2011:



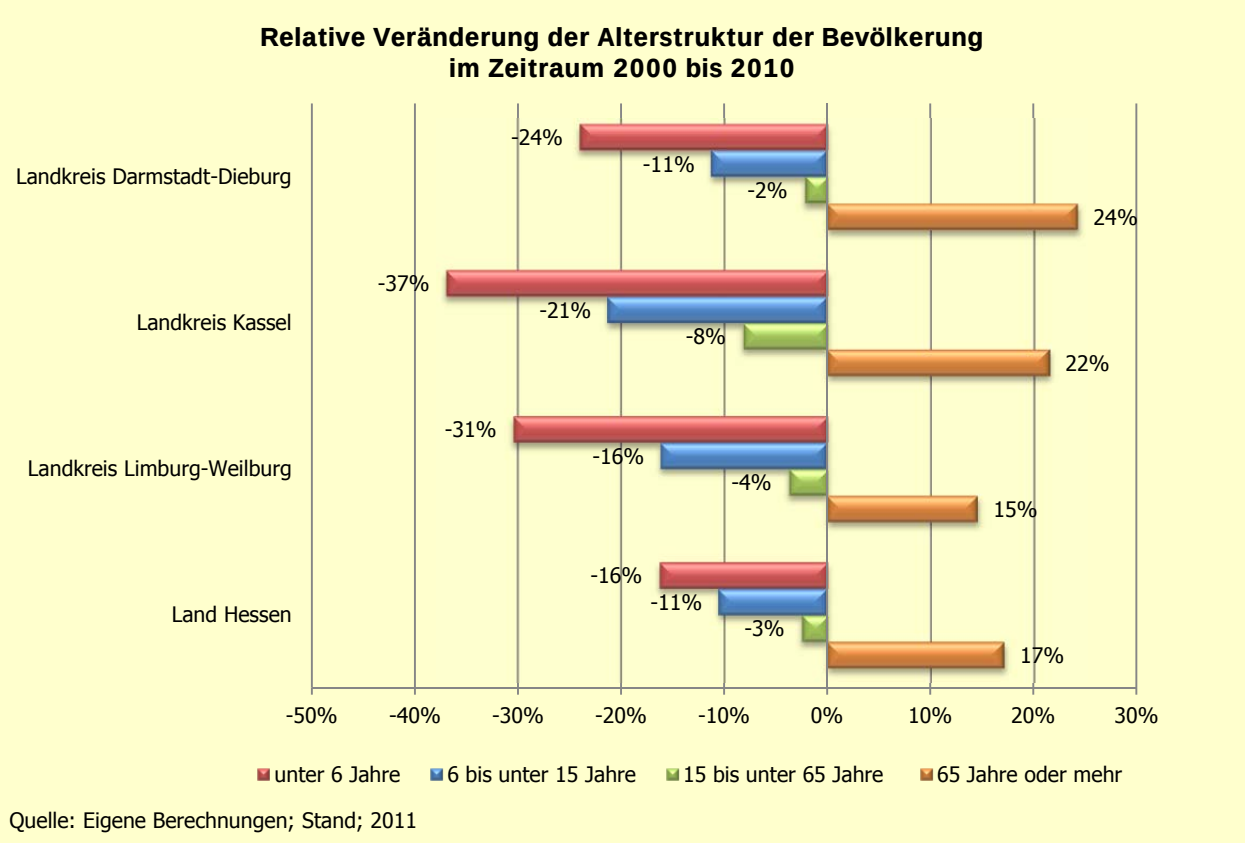
Quelle: Hessische Gemeindestatistik; eigene Berechnungen; Stand: 2012

Ansicht 2: Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2001 bis 2011

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies, mit Ausnahme der Jahre 2005 bis 2008, ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum auf. Die Bevölkerung nahm zwischen den Jahren 2001 und 2011 insgesamt um 2.707 Einwohner (0,9 Prozent) zu.

Der Landkreis Kassel wies demgegenüber über den Betrachtungszeitraum einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang auf. Die Bevölkerung nahm zwischen den Jahren 2001 und 2011 insgesamt um 9.284 Einwohner (3,4 Prozent) ab. Ähnlich verlief die Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Limburg-Weilburg. Die Bevölkerung nahm zwischen 2001 und 2011 um 4.686 Einwohner (2,7 Prozent) ab.

Der demografische Wandel stellt eine strukturelle und finanzielle Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen dar. Nachfolgende Ansicht zeigt die relative Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung der verglichenen Landkreise und zum Vergleich im Land Hessen im Zeitraum 2000 bis 2010:



Quelle: Eigene Berechnungen; Stand; 2011

Ansicht 3: Relative Veränderung der Alterstruktur der Bevölkerung von 2000 bis 2010

Die Landkreise des Vergleichs waren im Zeitraum von 2000 bis 2010 stärker vom demografischen Wandel betroffen als das Land Hessen in seiner Gesamtheit. Der Landkreis Kassel hatte bei den 0- bis 65-jährigen den stärksten Rückgang zu verzeichnen. Bei den über 65-jährigen lag der Landkreis Kassel mit einer Zunahme von 22 Prozent an zweiter Stelle, hinter dem Landkreis Darmstadt-Dieburg mit einer Zunahme von 24 Prozent. Die geringste Zunahme hatte der Landkreis Limburg-Weilburg, der mit einem Wert von 15 Prozent unter dem Wert des Landes Hessen mit 17 Prozent lag.

5. Haushaltslage

Die Landkreise sind verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben.[9] Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.[10] Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden die Landkreise nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Einnahmen verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben benötigen. Ist dies nicht der Fall, stehen die Landkreise vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Einnahmen und Ausgaben einander anzugleichen. Dazu stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

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

In der vorliegenden Haushaltsstrukturprüfung wird zuerst die Frage beantwortet, ob der Haushalt des Landkreises Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum stabil oder instabil war. Darüber hinaus sind ausgegliederte Einheiten und deren finanzielle Lage in den Blick zu nehmen, da nur eine Würdigung der Gesamtsituation eine sinnvolle Einschätzung eröffnet.

Der finanzielle Handlungsspielraum im Prüfungszeitraum wird auf Basis des ordentlichen Ergebnisses[11] sowie der Innenfinanzierungskraft der Landkreise beurteilt. Die Haushaltslage wird als "stabil" bewertet, wenn der Landkreis ein positives ordentliches Ergebnis sowie eine Innenfinanzierungskraft von mindestens acht Prozent erwirtschaftet. Die Kennzahl der Innenfinanzierungskraft gibt dabei an, welcher Anteil der ordentlichen Erträge abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage dem Landkreis im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt. Wird kein positives ordentliches Ergebnis erreicht oder liegt der festgestellte Wert für die Innenfinanzierungskraft unterhalb von acht Prozent, wird von einem instabilen Haushaltsjahr ausgegangen.

Der Beurteilung der Haushaltslage werden die Jahresabschlüsse der Landkreise zu Grunde gelegt. Soweit einzelne Jahresabschlüsse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht vorlagen, wird die Beurteilung auf Grundlage der jeweiligen (Nachtrags-)Haushaltspläne vorgenommen.

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

---

9 § 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.

10 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. […]

11 § 2 GemHVO-Doppik - Gesamtergebnishaushalt
(2) Im Gesamtergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr
1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Absatz 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,
2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Absatz 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,
3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, […] auszuweisen.

Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage	
Gesamturteil	Ordentliches Ergebnis und Innenfinanzierungskraft
stabil	alle drei Jahre stabil[1)]
hinreichend stabil	zwei Jahre stabil[1)] (wobei nicht das letzte Jahr instabil ist)
noch stabil	zwei Jahre stabil[1)] (wobei das letzte Jahr instabil ist)
kritisch	zwei Jahre instabil[1)]
instabil	alle drei Jahre instabil

1) stabil: positives ordentliches Ergebnis nach § 2 GemHVO-Doppik sowie Innenfinanzierungskraft von mindestens acht Prozent

Ansicht 4: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Die Haushalte des Landkreises Darmstadt-Dieburg wiesen im Prüfungszeitraum auf Basis der vorliegenden Jahresabschlüsse nachfolgende Ausprägungen aus:

Ausprägungen der Haushalte			
	2009	2010	2011
Ordentliches Ergebnis	1.787.676 €	-17.460.747 €	-37.647.389 €
Innenfinanzierungskraft[1]	0,8%	-6,4%	-12,2%
Haushaltsausprägung	instabil	instabil	instabil

1) Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Krediten im Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage (vgl. Kapitel 7.4).

Quelle: Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 5: Ausprägung der Haushalte

Die Haushaltsjahre des Prüfungszeitraums waren durchgängig instabil. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat in allen Jahren des Vergleichs die Warngrenze von acht Prozent für die Innenfinanzierungskraft unterschritten. Darüber hinaus erwirtschaftete der Landkreis in den Jahren 2010 und 2011 negative ordentliche Ergebnisse.

Zusammenfassende Feststellung zur Haushaltslage des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Mit dieser 159. Vergleichenden Prüfung wird somit auch zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass der Haushalt des Landkreises im Prüfungszeitraum instabil war. Die Stabilität des Haushalts erscheint auch künftig gefährdet. Der Landkreis steht damit vor der schwierigen Aufgabe, seinen Haushalt dauerhaft zu stabilisieren. Hierfür ist zukünftig ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vergleiche § 92 Absatz 4 Satz 1 HGO[12]) anzustreben.

12 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen. (Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.)

Vergleichende Feststellung zur Haushaltslage

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

Vergleichende Darstellung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum				
	2009	2010	2011	Zusammenfassende Bewertung
Landkreis Darmstadt-Dieburg	instabil	instabil	instabil	instabil
Landkreis Kassel	instabil	instabil	instabil	instabil
Landkreis Limburg-Weilburg	instabil	instabil	instabil	instabil
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2011				

Ansicht 6: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum

Die Landkreise des Vergleichs wiesen im Prüfungszeitraum ausnahmslos instabile Haushalte auf. Dabei war festzustellen, dass lediglich der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Haushaltsjahr 2009 ein positives ordentliches Ergebnis erzielen konnte. Aufgrund einer unterhalb der Warngrenze von acht Prozent liegenden Innenfinanzierungskraft war hier jedoch auch das Haushaltsjahr 2009 als instabil zu bewerten.

6. Analyse der ersten doppischen Haushaltsjahre

Die Analyse der ersten doppischen Haushaltsjahre umfasste insbesondere die Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der Landkreise. Sofern belastbare Entwürfe der Jahresabschlüsse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vorlagen, wurden diese ebenfalls in die Analysen einbezogen.

Zudem wurde eine Einschätzung vorgenommen, wie sich der Konsolidierungskreis des Landkreises im Hinblick auf den kommunalen Gesamtabschluss gestalten wird und welche Vorbereitungen zum Gesamtabschluss ggf. bereits vom Landkreis getroffen wurden.

Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte			
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg
Jahr der Umstellung	2001	2008	2009
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2011			

Ansicht 7: Umstellung auf Doppik: Zeitpunkte

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte als eine der Pilotkommunen des Landes Hessen seine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der handelsrechtlichen Vorschriften, der Vorschriften der Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen sowie der hessischen Landkreisordnung bereits zum 1. Januar 2001 auf. Der Landkreis Kassel stellte sein Haushalts- und Rechnungswesen zum 1. Januar 2008 um. Der Landkreis Limburg-Weilburg führte die kommunale Doppik zum 1. Januar 2009 ein.

6.1 Stand der Arbeiten an der Eröffnungsbilanz und den Jahresabschlüssen

Die hessischen Landkreise sind gemäß § 108 Absatz 3 HGO[13] zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz verpflichtet.[14] Die Eröffnungsbilanz war auf den 1. Januar des Haushaltsjahres zu erstellen, in dem die Umstellung auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfolgte.[15] Die Eröffnungsbilanz war gemäß § 59 Absatz 5 GemHVO-Doppik[16] i.V.m. Ziffer 3.1 Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik[17] spätestens mit dem ersten Jahresabschluss von dem Kreisausschuss aufzu-

13 § 108 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze
(3) Die Gemeinde hat eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, in der die Vermögensgegenstände und Schulden mit ihren Werten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen sind. Die Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen, die Verbindlichkeiten zu ihrem Rückzahlungsbetrag und die Rückstellungen in Höhe des Betrages anzusetzen, der nach sachgerechter Beurteilung angemessen ist. Dies gilt auch für die Schlussbilanz, die zum 31. Dezember eines jeden Haushaltsjahres aufzustellen ist.

14 Die Vorschriften der HGO zur Haushaltswirtschaft inklusive der kommunalen Doppik gelten für die Landkreise sinngemäß (§ 52 Absatz 1 Hessische Landkreisordnung HKO).
§ 52 Absatz 1 HKO - Wirtschaftsführung
Für die Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung und der dazu erlassenen Übergangs- und Durchführungsbestimmungen mit Ausnahme des § 93 Abs. 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend. Der Minister des Inneren und der Minister der Finanzen können durch Verordnung Erleichterungen von diesen Bestimmungen für die Landkreise zulassen.

15 § 59 Absatz 5 GemHVO-Doppik i.V.m. Ziffer 1.1 Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik
Die Verpflichtung zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz ergibt sich aus § 114o HGO (i.V.m. § 108 Absatz 3 HGO). Die Eröffnungsbilanz ist auf den 1. Januar des Haushaltsjahres zu erstellen, in dem die Umstellung auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung erfolgt.

16 § 59 GemHVO-Doppik - Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)
(5) Der Gemeindevorstand stellt die Eröffnungsbilanz auf. Sie ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen.

17 Ziffer 3.1 Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik
Die Eröffnungsbilanz ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Gemeindevorstand aufzustellen. Die Eröffnungsbilanz ist vom Gemeindevorstand zu unterschreiben und mit dem Anhang zu einem Schriftstück zusammenzufassen.

stellen. Der Jahresabschluss war gemäß § 114s Absatz 1 und Absatz 9 HGO[18] innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte als eine der Pilotkommunen des Landes Hessen seine Eröffnungsbilanz bereits zum 1. Januar 2001 auf. Für die Aufstellungsarbeiten beauftragte der Landkreis einen externen Berater. Auftrag des externen Beraters war die Erstellung der Eröffnungsbilanz auf der Grundlage der vorgelegten Buchführung und der Bestandsnachweise unter Beachtung der handelsrechtlichen Vorschriften, der Vorschriften der Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen sowie der hessischen Landkreisordnung.

Für die Jahre 2008 bis 2011 lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung erstellte Jahresabschlüsse vor. Die Erstellung der Jahresabschlüsse erfolgte nicht fristgerecht (vergleiche Kapitel 12.1.). Die Prüfung der Jahresabschlüsse ab 2008 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht erfolgt.

6.2 Kennzahlenanalyse zu Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen

Die durch die Landkreise erstellten Eröffnungsbilanzen (Entwurf bzw. geprüfte Eröffnungsbilanz) wurden mittels ausgewählter Kennzahlen einer Analyse unterzogen. Sofern vorläufige oder geprüfte Jahresabschlüsse vorlagen, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

Aufgrund ihrer besonderen Relevanz werden nachfolgen exemplarisch für die durchgeführte Kennzahlenanalyse die Eigenkapitalreichweite sowie die Verbindlichkeitenquote der in den Vergleich einbezogenen Landkreise dargestellt.

Einen Gesamtüberblick über die durchgeführte Analyse inklusive weiterer Kennzahlen bietet die Anlage 1.

Eigenkapitalreichweite

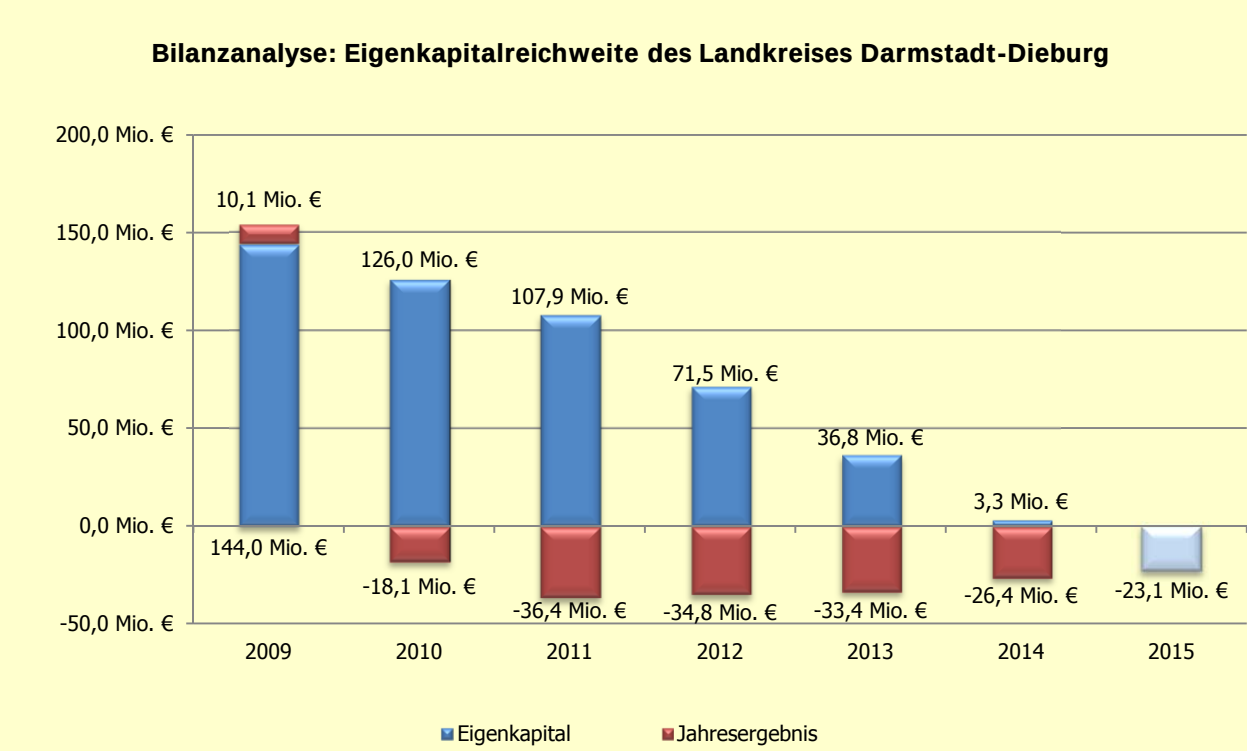
Die Landkreise haben erstmals zum Eröffnungsbilanzstichtag ihr Eigenkapital als Differenz von Vermögenswerten und Schulden ermittelt. Sofern die Landkreise in den Folgeperioden Jahresfehlbeträge erwirtschaften, wird das Eigenkapital gemindert. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies zum Stichtag 31. Dezember 2009 ein Eigenkapital in Höhe von 144,0 Millionen € aus. In den Jahren 2010 und 2011 erwirtschaftete der Landkreis Jahresfehlbeträge. Darüber hinaus wurden die Jahre 2012 bis 2015 gemäß Haushaltsplan 2012/2013 mit Jahresfehlbeträgen geplant.

18 § 114s HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

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

Nachstehende Ansicht zeigt die Eigenkapitalreichweite des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf Basis der geplanten Jahresergebnisse auf:



Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltsplan 2012/2013 ; eigene Berechnungen; Stand: 2011

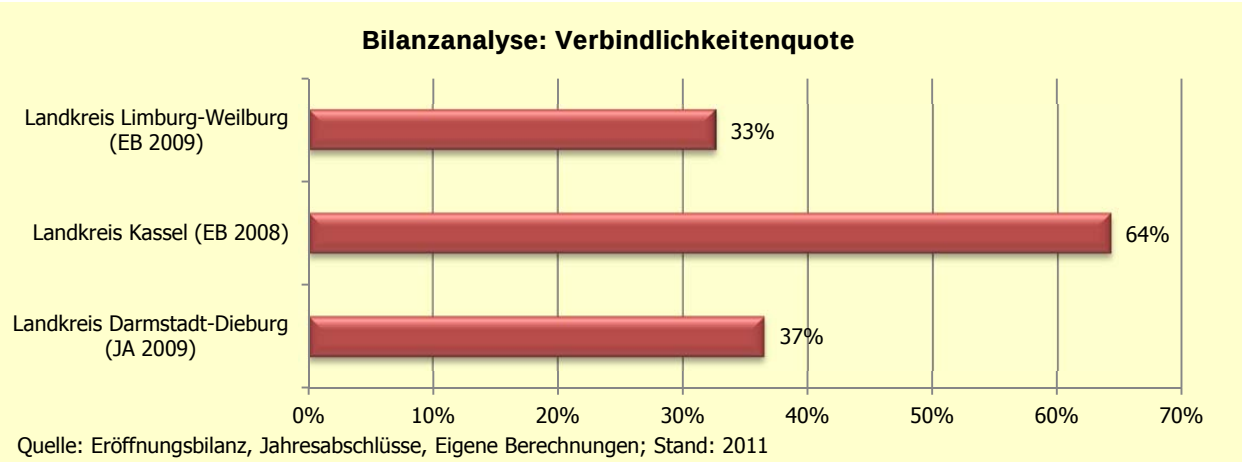
Ansicht 8: Bilanzanalyse: Eigenkapitalreichweite des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Das Eigenkapital des Landkreises wird auf Basis der Jahresergebnisse der Jahre 2010 und 2011 sowie der geplanten Jahresfehlbeträge der Jahre 2012 bis 2015 im Jahresabschluss 2014 aufgebraucht sein.

Verbindlichkeitenquote

Korrespondierend zur Eigenkapitalreichweite haben wir den Grad der Verschuldung der Landkreise des Vergleichs mittels der Verbindlichkeitenquote berechnet. Die Verbindlichkeitenquote stellt das Verhältnis der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten zur Bilanzsumme dar und zeigt an, in welchem Maße das kommunale Vermögen durch Kreditmittel und sonstige Verbindlichkeiten fremdfinanziert war.

Der Grad der Verschuldung stellte sich auf Basis der Verschuldungsquote im Vergleichsring wie folgt dar:



Quelle: Eröffnungsbilanz, Jahresabschlüsse, Eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 9: Bilanzanalyse: Verbindlichkeitenquote

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies eine Verbindlichkeitenquote von 37 Prozent aus. Dabei betrug der Anteil der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahme an der Summe der Gesamtverbindlichkeiten des Landkreises 97 Prozent.

Die geringste Verbindlichkeitenquote im Vergleich wurde im Landkreis Limburg-Weilburg mit 33 Prozent ermittelt, die höchste Verbindlichkeitenquote mit 64 Prozent im Landkreis Kassel.

6.3 Kommunaler Gesamtabschluss

Gesetzliche Bestimmungen zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses

Die Landkreise haben nach § 112 Absatz 5 HGO[19] einen Gesamtabschluss aufzustellen. Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO[19] sind erstmals auf den 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Landkreise und der Aufgabenträger zusammenzufassen.

Die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger der Landkreise werden gemeinderechtlich nach der Intensität der „Unternehmensbindung" unterschieden. So werden je nach Grad der Einflussnahme des Landkreises auf den Aufgabenträger drei Arten von Beteiligungen für den kommunalen Gesamtabschluss unterschieden:

- Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss
- Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss
- Sonstige Beteiligungen

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO[20] entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 300 bis 307 HGB[21] mittels der umfangreichen Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einbezogen. Dabei gehen die Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern vollständig in den Gesamtabschluss ein. Die Jahres- bzw. Zwischenabschlüsse der Aufgabenträger

---

19 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

20 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(7) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 300 bis 307 des Handelsgesetzbuches in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2481), in die Zusammenfassung nach Abs. 5 mit der Maßgabe einzubeziehen, dass die jeweiligen Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger mit denen des Abschlusses der Gemeinde zusammengefasst werden. […]

21 § 300 HGB - Konsolidierungsgrundsätze, Vollständigkeitsgebot
§ 301 HGB - Kapitalkonsolidierung
§ 302 HGB - (weggefallen)
§ 303 HGB - Schuldenkonsolidierung
§ 304 HGB - Behandlung der Zwischenergebnisse
§ 305 HGB - Aufwands- und Ertragskonsolidierung
§ 306 HGB - Latente Steuern
§ 307 HGB - Anteile anderer Gesellschafter

werden zu einem Summenabschluss aufsummiert und anschließend im Rahmen von Kapital-, Schulden-, Zwischenergebnis- sowie Aufwands- und Ertragskonsolidierung die konzerninternen Leistungsbeziehungen eliminiert.

- Kapitalkonsolidierung: Verrechnung der durch den Landkreis bilanzierten Beteiligungsbuchwerte mit dem auf den Landkreis entfallenden Eigenkapital der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger.
- Schuldenkonsolidierung: Verrechnung von Forderungen (inkl. Ausleihungen und Rechnungsabgrenzungsposten) gegen voll zu konsolidierende Aufgabenträger mit den korrespondierenden Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten gegenüber voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.
- Zwischenergebniseliminierung/-konsolidierung: Eliminierung von Gewinnen aus der Veräußerung von Leistungen/Vermögensgegenständen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.
- Aufwands- und Ertragskonsolidierung: Verrechnung der Aufwendungen und Erträge aus Geschäftsvorfällen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.

Der Vollkonsolidierung liegt die Konzeption zugrunde, dass an die Stelle der Anteile an den Aufgabenträgern im Gesamtabschluss die Vermögensgegenstände, Sonderposten, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten des einbezogenen Aufgabenträgers treten.

An nachfolgenden Aufgabenträgern war der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 mit einem Stimmrechtsanteil von mehr als 50 Prozent beteiligt:

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Aufgabenträger	Beteiligungsquote
Eigenbetrieb Kinder-/ Jugend-betreuung und Bildungsstätten Darmstadt-Dieburg - KiBiS	100,0%
Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg	100,0%
Dienstleistungs GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-Dl Dienstleistungs GmbH -	100,0%
Kreiskliniken GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-DI Kreiskliniken GmbH -	100,0%
Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH	51,0%
Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg - Da-Di Werk -	100,0%
Gesellschaftsvertrag der Arbeitsinitiative für Zerlegung und umweltgerechtes Recycling A Z U R GmbH	100,0%
Aufgabenträger	**Beteiligungsquote**
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen (ZAS)	54,5%
Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg (Zweckverband)	66,9%
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 2011	

Ansicht 10: Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Hätte der Landkreis zum 31. Dezember 2011 einen Gesamtabschluss erstellen müssen, wären vorbehaltlich der Prüfung auf untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger neun Aufgabenträger im Wege der Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einzubeziehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Eigenbetrieb Kreiskliniken einen Teilkonzern mit nachfolgenden Aufgabenträgern bildete:

- DA-Dl Dienstleistungs GmbH
- DA-DI Kreiskliniken GmbH

- Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH (Anteile werden von der DA-DI Kreiskliniken GmbH gehalten).

Darüber hinaus wurden die Anteile an der AZUR GmbH durch den Eigenbetrieb Da-Di-Werk gehalten.

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO[22] entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 311, 312 HGB[23] mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabschluss einbezogen.

Bei Durchführung der Equity-Bewertung werden nicht die einzelnen Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der Aufgabenträger in den Gesamtabschluss einbezogen, sondern lediglich der Beteiligungsbuchwert und das anteilige Jahresergebnis des Aufgabenträgers in der Gesamtbilanz bzw. Gesamtergebnisrechnung ausgewiesen.

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Aufgabenträger	Beteiligungsquote
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA) (Zweckverband)	50,0%
HEAG mobilo GmbH	26,0%
Senio-Verband (Zweckverband)	25,0%

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 2011

Ansicht 11: Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Hätte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 einen Gesamtabschluss erstellen müssen, wären vorbehaltlich der Prüfung auf untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger drei Aufgabenträger mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabschluss einzubeziehen gewesen.

Die rechtliche Verpflichtung zur Gesamtabschlusserstellung besteht für den Landkreis Kassel spätestens zum 31. Dezember 2015.[24]

Sonstige Beteiligungen

Soweit der Landkreis bei Aufgabenträgern über einen Stimmrechtsanteil von weniger als einem Fünftel verfügt, sind diese im Allgemeinen mit den fortgeführten Anschaffungskosten aus dem Einzelabschluss im Gesamtabschluss auszuweisen. Zu den als sonstige Beteiligungen zu bilanzierenden Beteiligungen/ Aufgabenträgern verweisen wir auf unsere Ausführung in Kapitel 8.1.

Verpflichtung des Landkreises Darmstadt-Dieburg zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg ist gemäß § 112 Absatz 5 HGO[24] verpflichtet, erstmals zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss zu erstellen. Dabei sind die zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Beteiligungsverhältnisse sowie eine mögliche untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises zu berücksichtigen.

---

22 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(7) […] Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Abs. 5 einzubeziehen.

23 § 311 HGB - Definition, Befreiung
§ 312 HGB - Wertansatz der Beteiligung und Behandlung des Unterschiedsbetrags

24 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(5) […] Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte für die Jahre 2002 bis 2006 einen Gesamtabschluss auf freiwilliger Basis erstellt. Der Gesamtabschlusserstellung wurden jeweils die gesetzlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung in der Fassung vom 1. April 2005 gemäß Nr. 7 des GVBL Teil I vom 17. März 2005 von Seite 142 bis 181, der Sonderregelungen zur erstmaligen Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen (Stand Oktober 2002) sowie der von der Transferebene der Pilotkommunen unter Einbeziehung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport ergangenen Beschlüsse zur Bilanzierung in der kommunalen Bilanz zu Grunde gelegt. Für die Jahre ab 2006 verzichtete der Landkreis Darmstadt-Dieburg auf die freiwillige Erstellung eines Gesamtabschlusses. Für die Gesamtabschlusserstellung hatte der Landkreis eine Konsolidierungssoftware angeschafft und verwendet.

Im Hinblick auf die erstmalig zum 31. Dezember 2015 gesetzlich verpflichtende Erstellung eines Gesamtabschlusses hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine weiteren Vorbereitungen getroffen. Nach unserer Projekterfahrung umfasst ein Gesamtabschlussprojekt in der Größenordnung des Landkreises Darmstadt-Dieburg, auch vor dem Hintergrund der bestehenden Erfahrungen des Landkreises mit der Gesamtabschlusserstellung, einen Zeitraum von rund zwei Jahren. Entsprechend empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg spätestens im Jahr 2014 mit den weiteren Vorbereitungen für den Gesamtabschluss zum 31.12.2015 zu beginnen.

Weitergehende Informationen zum kommunalen Gesamtabschluss sowie den aus unserer Sicht erforderlichen Vorbereitungsschritten inklusive einem entsprechenden Zeitplan können der Anlage 2 entnommen werden.

6.4 Bilanzierung der Beteiligungsbuchwerte an den Sparkassen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte als eine der initiativen Pilotkommunen des Landes Hessen seine Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2001 auf. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine gesetzlichen Grundlagen und Verwaltungsvorschriften über das neue doppische Haushaltsrecht. Diese wurden erst in der HGO und der GemHVO-Doppik im Jahr 2006 umgesetzt.

Für die Aufstellungsarbeiten zur Eröffnungsbilanz beauftragte der Landkreis einen externen Berater. Auf Grundlage der vorgelegten Buchführung und Bestandsnachweise wurde unter Beachtung der handelsrechtlichen Vorschriften, der Vorschriften der Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen (Sonderregelungen[25]) sowie der Hessischen Landkreisordnung (HKO) die Eröffnungsbilanz des Landreises aufgestellt.

Bei der Bilanzierung und Bewertung des Finanzanlagevermögens orientierte sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg an der Eigenkapital-Spiegelbildmethode, die nach den Sonderregelungen[26] zulässig waren. Unter den Finanzanlagen bilanzierte der Landkreis Darmstadt-Dieburg die unmittelbaren Trägeranteile an der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt unter den Beteiligungen mit einem Wert von 50,2 Millionen € und die über den Sparkassenzweckverband Dieburg[27] mittelbar gehaltenen Trägeranteile an der Sparkasse Dieburg als Anteile an verbundenen Unternehmen mit einem Wert von 77,9 Millionen €. Der gewählte Beteiligungsansatz war unter der Berücksichtigung der damaligen Rechtslage als zutreffend zu beurteilen.

Die maßgeblichen Vorschriften zum Gemeindewirtschaftsrecht in der HGO noch in der GemHVO-Doppik enthielten keine Grundlagen für die Bilanzierung und Bewertung der unmittelbaren oder mittelbaren Sparkassenanteile. Erst in den nachrangigen, vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport erlas-

25 Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen, Stand 17. Dezember 2003, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport IV 61 33 C, Abschlussdokumentation der Projektkommunen der Transferebene Hessen

26 Die Sonderregelungen - wie auch der IDW ERS ÖFA 1 - räumte das Wahlrecht ein, bei Beteiligungen mit Sachzielvorrang vor Ertragszielen vereinfachend den Betrag anzusetzen, der dem Anteil der Gebietskörperschaft am Eigenkapital der Beteiligung entspricht.

27 Hinweis: Ein Sparkassenzweckverband ist verpflichtet, sinngemäß die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts für ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung anzuwenden (§ 18 Absatz 1 KGG). Danach sind die Vorschriften der §§ 92 ff. HGO maßgeblich. Der Sparkassenzweckverband Dieburg erstellte weder eine Eröffnungsbilanz noch Jahresabschlüsse. Die Verbandskosten trägt satzungsgemäß die Sparkasse. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung verzichtete der Sparkassenzweckverband auf eine Haushaltsführung.

senen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik (VV2008[28]) werden in Nr. 10.3 der VV2008 zu § 59 GemHVO-Doppik die Sparkassen wegen der zwischen den Sparkassen und ihren Trägern bestehenden öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehungen als „Beteiligungen im weiteren Sinne" bezeichnet. Die Verwaltungsvorschriften empfehlen deshalb a.a.O., die Beteiligung an einer Sparkasse in den Bilanzen der Körperschaften als (besonderen) Vermögensgegenstand unter dem Posten "Beteiligungen" gesondert auszuweisen. Dies gilt auch, wenn die Gemeinde (Gv) über einen Sparkassen-Zweckverband an einer kommunalen Sparkasse beteiligt ist. Generell sieht Nr. 10.2 der VV2008 zu § 59 GemHVO-Doppik den Ansatz von Beteiligungen der Gemeinden in der Eröffnungsbilanz mit dem anteiligen Eigenkapital vor. So war nach den Verwaltungsvorschriften das Vorgehen beim Ansatz von Beteiligungen an Sparkassen oder Sparkassenzweckverbänden identisch.

Die Verwaltungsvorschriften bestätigten somit die vom Landkreis Darmstadt-Dieburg gewählte Bilanzierung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Anteile mit dem anteiligen Eigenkapital. Sie eröffneten in Nr. 5.2 der VV2008 zu § 59 GemHVO-Doppik ausdrücklich die Möglichkeit, eine sachgerechte Bewertung vor dem 1. Januar 2005 auch beizubehalten, es sei denn etwaige Wertminderungen sind zu berücksichtigen (§ 108 Abs. 4 HGO). Somit lag auch nach dem In-Kraft-Treten der HGO[29], der GemHVO-Doppik und der entsprechenden Verwaltungsvorschriften kein falscher oder fehlerhafter Bilanzansatz vor.

Im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 nahm der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Neubewertung dieser unmittelbaren und mittelbaren Trägeranteile vor. Hierzu legte der Landkreis die Bilanzen der Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt und der Sparkasse Dieburg zum 31. Dezember 2007 zugrunde. Der Beteiligungsansatz der Stadt- und Kreisparkasse Darmstadt wurde um 27,7 Millionen € auf 105,6 Millionen € und der der Sparkasse Dieburg um 13,8 Millionen € auf 64,0 Millionen € erhöht. Der Landkreis wies hierfür außerordentliche Erträge in gleicher Höhe als Gegenposition aus.

Als Begründung dieser Neubewertung bezog sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg auf den frühen Umstellungszeitpunkt für die Doppik. In einem Vermerk vom 10. Juni 2010, gerichtet an den Leiter der Revision des Landkreises Darmstadt-Dieburg begründet der Landkreis die Neubewertung folgendermaßen: „*Wenn der Landkreis nicht im Rahmen des Pilotprojektes bereits zum 01.01.2001 eine Eröffnungsbilanz erstellt hätte, wäre zu einem viel späteren Zeitpunkt – möglicherweise auch erst in 2009 – bereits aufgrund dann existierender gesetzlicher Regelungen der nunmehr nachgeholte Wert angesetzt worden. Wenn nunmehr eine Nachholung der Bewertung ausgeschlossen würde, ergäbe sich aus der Pilotierung ein Nachteil für den Landkreis, der von Landesseite so sicherlich nicht gewünscht ist.*"

Auffällig war, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg ausschließlich die beiden Beteiligungsansätze der Sparkassen für eine Neubewertung auswählte. Darüber hinaus wurden keine weiteren Vermögensgegenstände oder Schulden einer Neubewertung unterzogen. Das Vorgehen des Landkreises ist nach unserem Ermessen nicht willkürfrei, was letztlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung widerspricht. Diese fordern eine willkürfreie Bilanzierung. Diese wäre aus unserer Sicht erfüllt gewesen, wenn der Landkreis alle Vermögensgegenstände und Schulden einer Neubewertung unterzogen, oder zumindest überschlägig Änderungsbedarfe in der Bewertung überprüft hätte. Grundsätzlich sieht das hessische Gemeindewirtschaftsrecht jedoch keine Neubewertungskonzeption vor. Bei der Bewertung von Vermögensgegenständen gelten die Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Obergrenze (Anschaffungswertprinzip). Bei Wertminderungen sind entsprechende Korrekturen vorzunehmen. Nach unserem Verständnis lassen sich aus den vorliegenden Regelungen keine Hinweise auf Bewertungsanpassungen entnehmen, die eine Neubewertung zulassen und die eine Überschreitung der vormals rechtmäßig und sachlich richtig

---

28 Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik (ohne Abschnitt 10) vom 14. Mai 2008, StAnz 2008, Seite 1419

29 Mit Inkrafttreten der HGO in der Fassung vom 1. April 2005 ist der Umstellungszeitpunkt bedeutend, da er maßgeblich für die erfolgsneutrale Berichtigung der Eröffnungsbilanz wurde (§ 108 Absatz 5 HGO). Danach dürfen letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz unterlassene oder fehlerhafte Wertansätze erfolgsneutral berichtigt werden.

§ 108 Absatz 5 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen; dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.

ermittelten Anschaffungskosten zur Folge hat. So fordert Nr. 9 der VV2008 zu § 43 GemHVO-Doppik, dass die Anschaffungskosten einer Beteiligung nicht überschritten werden dürfen.

Dass die Neubewertung des Landkreises Darmstadt-Dieburg einen außerordentlichen Ertrag zur Folge hatte, ist darüber hinaus zu kritisieren. Gleichzeitig beschrieb der Landkreis, dass es sich nicht um eine Liquiditätsverbesserung handelt, sondern dass der Vorgang eine „buchwertmäßige Verbesserung" sei. Eine ertragswirksame Verbuchung widerspricht dem in § 40 Satz 1 Nr. 3 GemHVO-Doppik$_{2006}$ bzw. den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung immanenten Grundsätzen für eine vorsichtige Bilanzierung und Bewertung. Demnach sind Gewinne nur dann zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind (Realisationsprinzip). Konkretisierend führt Nr. 3 der VV zu § 40 GemHVO-Doppik aus, dass gemäß dem Realisationsprinzip Gewinne im Jahresabschluss generell nur in der Höhe auszuweisen, in der ein rechtlicher Anspruch besteht und dieser auch durchsetzbar ist.

Eine Korrektur des Wertansatzes nach § 108 Abs. 5 HGO ist nicht einschlägig, da der in der Eröffnungsbilanz gewählte Wertansatz nicht unterlassen wurde oder falsch ermittelt war. Zudem wäre eine solche Korrektur erfolgsneutral gegen die Nettoposition und nicht ertragswirksam zu erfassen gewesen. Das Argument des Landkreises, dass die in Rede stehenden Beträge in letzter Instanz durch die Ergebnisverwendung im Eigenkapital des Landkreises aufgehen, kann nicht als Rechtfertigung für einen ertragswirksamen Ausweis herangezogen werden. Vielmehr ist der Landkreis in der Verpflichtung, dass sein Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abgibt. Dies ist nach unserer Einschätzung mit dem gewählten Vorgehen nicht mehr der Fall.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung war der Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 noch nicht durch den Kreistag beschlossen. Die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt war abgeschlossen, aber die Schlussbesprechung mit der Verwaltungsspitze stand noch aus. Der Leiter der Revision des Landkreises Darmstadt-Dieburg hatte vor seinem Ausscheiden aus der Verwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg eine Abstimmung des Vorgangs der Sparkassenneubewertung mit der zuständigen Aufsicht in Gang gesetzt. Ergebnisse hierzu lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.

Wir sind der Auffassung, dass eine Neubewertung einzeln ausgewählter Beteiligungsansätze – im vorliegenden Fall die unmittelbaren und mittelbaren Trägeranteile an den beiden Sparkassen – durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht willkürfrei ist und grundsätzlich im Widerspruch zum Anschaffungswertprinzip steht. Sie ist daher zu beanstanden. Die ertragswirksame Vereinnahmung (als außerordentlicher Ertrag) steht nicht im Einklang mit dem hessischen Gemeindehaushaltsrecht. Wir empfehlen dem Landkreis, die in diesem Zusammenhang stehenden Zuschreibungen vollständig rückgängig zu machen. Um eine Fortentwicklung der Vermögensposition spiegelbildlich zum Eigenkapital der Sparkassen offen im Jahresabschluss anzuzeigen, könnte der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine entsprechende Anhangangabe vornehmen.

7. Finanzen

7.1 Einnahmestruktur

Die nachfolgende Ansicht stellt die Entwicklung und Struktur der ordentlichen Erträge des Ergebnishaushalts des Landkreises Darmstadt-Dieburg für die Jahre 2009 bis 2011 auf Basis der jeweiligen Jahresabschlüsse dar:

Entwicklung der Erträge des Ergebnishaushalts

	2009	2010	2011	Veränderung 2009 bis 2011	Anteil an den Gesamterträgen 2011
Privatrechtliche Leistungsentgelte	4.659 €	21.055 €	19.528 €	319%	0%
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	9.005.085 €	9.461.301 €	8.792.477 €	-2%	3%
Kostenersatzleistungen und -erstattungen	87.357.043 €	17.119.848 €	17.237.416 €	-80%	6%
Bestandsveränderungen und aktivierte Eigenleistungen	0 €	0 €	0 €	0%	0%
Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen	156.651.642 €	146.501.714 €	147.732.174 €	-6%	47%
davon: Kreis- und Schulumlage	*156.588.547 €*	*146.439.538 €*	*147.670.703 €*	*-6%*	*47%*
Erträge aus Transferleistungen	6.086.800 €	80.346.272 €	79.155.617 €	1200%	25%
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen	59.782.738 €	52.804.799 €	45.166.090 €	-24%	14%
davon: Schlüsselzuweisungen nach FAG	*35.257.130 €*	*28.675.475 €*	*30.675.485 €*	*-13%*	*10%*
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen, -zuschüssen und Investitionsbeiträgen	6.097.818 €	6.905.972 €	8.113.343 €	33%	3%
Sonstige ordentliche Erträge	9.672.949 €	6.749.852 €	6.930.131 €	-28%	2%
Summe ordentliche Erträge	**334.658.734 €**	**319.910.813 €**	**313.146.776 €**	**-6%**	**100%**

Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne 2009 - 2011; Stand: 2011

Ansicht 12: Entwicklung der Erträge des Ergebnishaushalts

Die Positionen „Kostenersatzleistungen und -erstattungen" (-80 Prozent) und „Erträge aus Transferleistungen" (+1200 Prozent) unterlagen im Prüfungszeitraum den größten Schwankungen. Diese sind insbesondere mit der Umstellung auf den verbindlichen Kontenplan des Landes Hessen (seit dem Jahr 2001 wird ein im Rahmen des Pilotprojektes zur Einführung der Doppik entwickelter Kontenrahmen angewandt) zum 1. Januar 2010 und einer damit veränderten Kontenzuordnung zu einzelnen Ergebnispositionen zu erklären. Bei gemeinsamer Betrachtung der „Kostenersatzleistungen und -erstattungen" sowie der „Erträge aus Transferleistungen" bestand eine Steigerung der Erträge um drei Prozent.

Die größte Einnahmeposition bildeten die „Steuern und steuerähnlichen Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen". Sie betrugen beim Landkreis Darmstadt-Dieburg 47 Prozent der ordentlichen Erträge.

Die Erträge aus der Kreis- und Schulumlage sowie den Schlüsselzuweisungen nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (FAG) betrugen beim Landkreis Darmstadt-Dieburg 178,4 Millionen € im Jahr 2011. Dies entsprach einem Anteil von 57 Prozent an den ordentlichen Erträgen des Jahres 2011.

7.2 Kreis- und Schulumlage

Die Kreis- und Schulumlage dient den Landkreisen nach § 37 FAG[30] zum Ausgleich des Kreishaushalts und stellt bei den Landkreisen die primäre Finanzierungsquelle dar. Sie ergibt sich bei den kreisangehörigen Gemeinden aus den Umlagegrundlagen Steuerkraftmesszahl und Gemeindeschlüsselzuweisungen.

Die Steuerkraftmesszahl wird gemäß § 12 FAG[31] berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die kreisangehörige Gemeinde zusammengezählt werden und die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer von dieser Summe abgezogen wird. Die Steuerkraftzahl für Grund- und Gewerbesteuer unterscheidet sich vom Ist-Aufkommen dieser Steuern durch eine Standardisierung der Hebesätze von 220 Prozent bei der Grundsteuer und 310 Prozent bei der Gewerbesteuer.

Die Steuerkraftmesszahlen sind nach dem Ist-Aufkommen der Steuern und Umlagen für einen Zwölf-Monats-Zeitraum zu ermitteln, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.

Die Umlagegrundlagen werden in der Hessischen Gemeindestatistik als Steuereinnahmekraft je Einwohner ausgewiesen. Ansicht 13 zeigt die Steuereinnahmekraft der Landkreise im Vergleich:

Steuereinnahmekraft je Einwohner	
Landkreis Darmstadt-Dieburg	898 €
Landkreis Kassel	877 €
Landkreis Limburg-Weilburg	757 €
Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2011	

Ansicht 13: Steuereinnahmekraft je Einwohner

Die Steuereinnahmekraft des Landkreises Darmstadt Dieburg war mit 898 € je Einwohner die höchste im Vergleich. Die niedrigste Steuereinnahmekraft wurde mit 757 € je Einwohner im Landkreis Limburg-Weilburg erhoben. Die Steuereinnahmekraft des Landkreises Kassel lag bei 877 € je Einwohner.

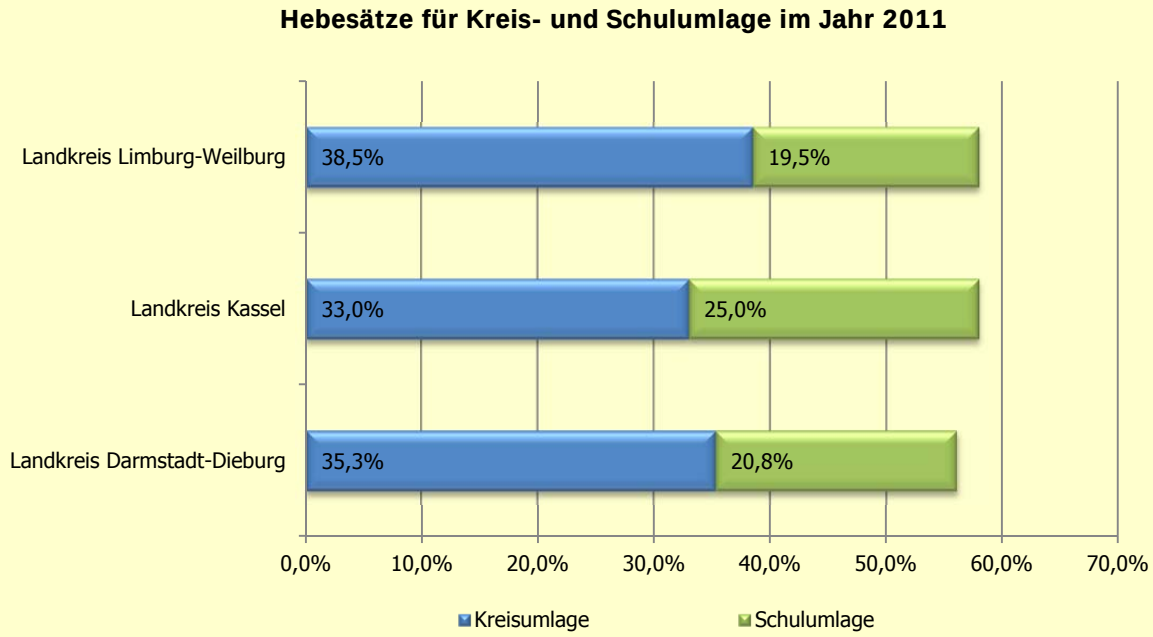
Aus der Multiplikation der Umlagegrundlage mit dem vom Landkreis festgesetzten Hebesatz errechnet sich die Kreisumlage.

Gemäß § 37 Absatz 3 FAG[30] erheben die Landkreise zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag wird als Vomhundertsatz auf die Kreisumlagegrundlagen festgesetzt. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen. Wird der Vomhundertsatz auf einen Wert über 8 vom Hundert festgesetzt, mindert der übersteigende Wert die Kreisumlage.

Nachfolgende Grafik zeigt die durch die Landkreise festgesetzten Hebesätze für die Kreis- und Schulumlage im Quervergleich:

30 § 37 FAG - Kreisumlage
(1) Soweit die sonstigen Einnahmen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts nicht ausreichen, haben die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben.
(3) Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. […]

31 § 12 FAG - 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 von dieser Summe abgezogen wird.

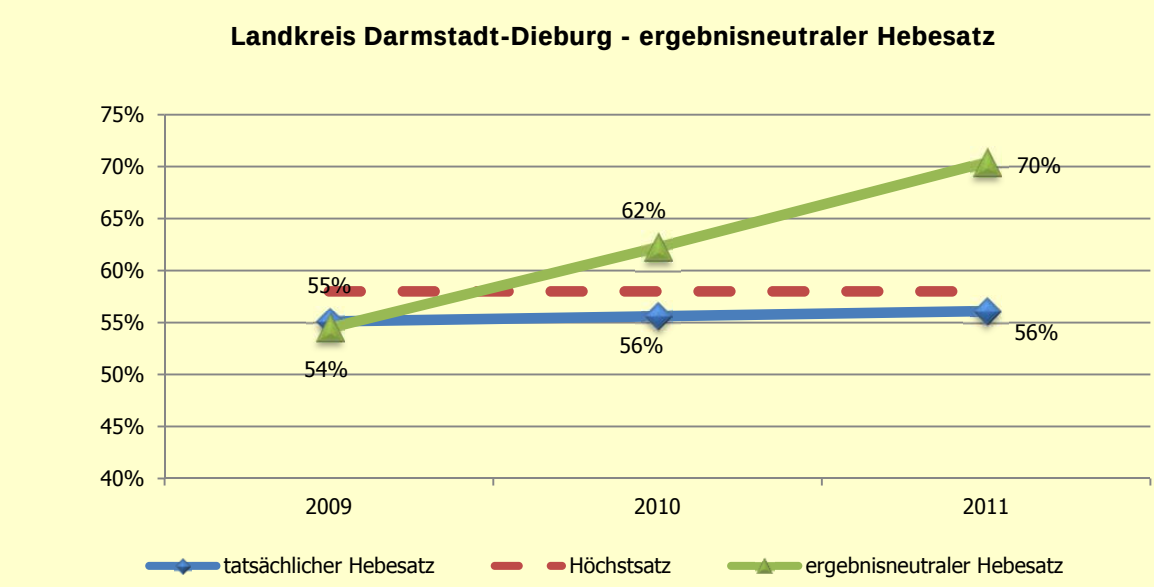


Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne 2011; eigene Erhebung; Stand: 2011

Ansicht 14: Hebesätze für Kreis- und Schulumlage im Jahr 2011

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte mit 56,1 Prozent den geringsten Hebesatz für die Kreis- und Schulumlage im Vergleich. Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg hatten jeweils einen Hebesatz von 58,0 Prozent für die Kreis- und Schulumlage beschlossen.

Die Kreis- und Schulumlage sind gemäß § 37 FAG[30] in der Höhe zu erheben, dass der Haushalt des Landkreises ausgeglichen werden kann. Ausgehend vom ordentlichen Ergebnis errechneten wir, unabhängig von Einsparmaßnahmen, einen ergebnisneutralen Hebesatz, der nötig wäre, um jahresbezogen ein ordentliches Ergebnis von Null zu erzielen.

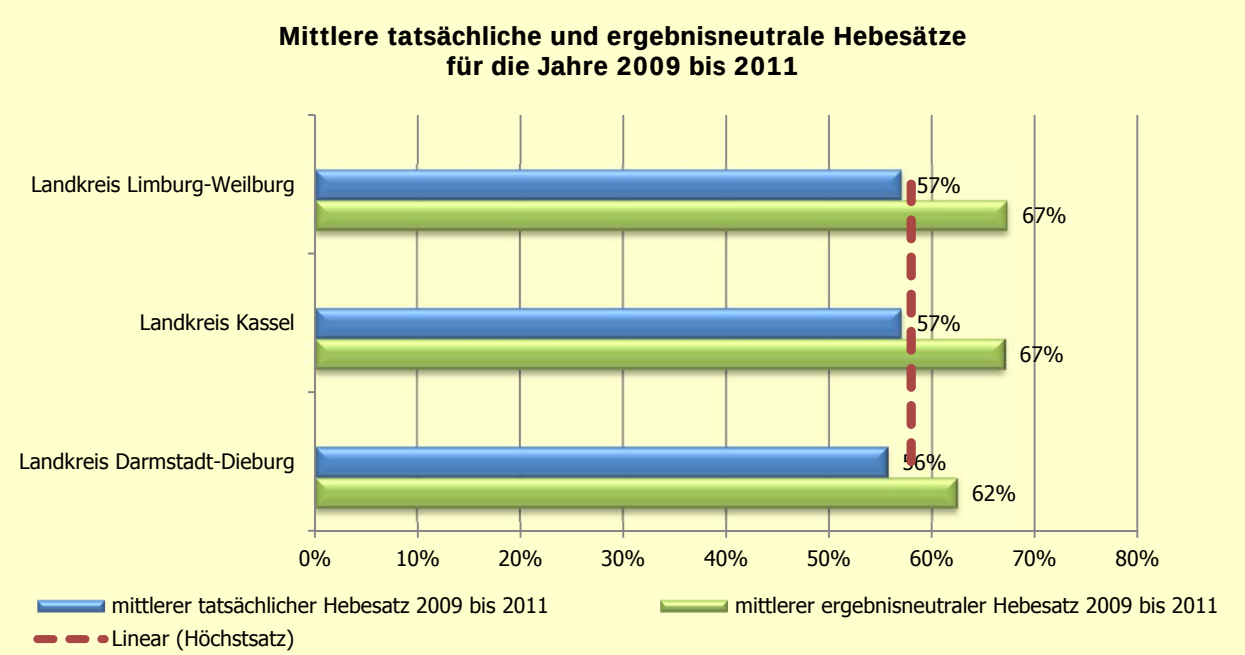


Quelle: Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 15: Landkreis Darmstadt-Dieburg - ergebnisneutraler Hebesatz

Um das geplante ordentliche Ergebnis in den Jahren 2009 bis 2011 auszugleichen, wäre somit eine Anhebung des ergebnisneutralen Hebesatzes von 54,5 Prozent in 2009 auf 70,4 Prozent im Jahr 2011 erforderlich gewesen. Dieser hätte somit im Jahr 2011 um 14,3 Prozentpunkte über dem tatsächlichen Hebesatz des Jahres 2011 gelegen.

Ansicht 16 zeigt die errechneten mittleren ergebnisneutralen Hebesätze sowie mittleren tatsächlichen Hebesätze der Landkreise aus den Jahren 2009 bis 2011.



Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 16: Mittlere tatsächliche und ergebnisneutrale Hebesätze für die Jahre 2009 bis 2011

Die Landkreise Limburg-Weilburg sowie Kassel hätten für die Jahre 2009 bis 2011 einen mittleren Hebesatz von 67 Prozent erheben müssen, um ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hätte im gleichen Zeitraum einen ergebnisneutralen Hebesatz von 62 Prozent erheben müssen, um ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.

Es ist zu berücksichtigen, dass die vorstehenden Aussagen zum ergebnisneutralen Hebesatz theoretischer Natur sind. Grundsätzlich ist bei der Festsetzung der Hebesätze für die Kreisumlage und die Schulumlage die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Die Landesregierung hat vor diesem Hintergrund einen Gesamthebesatz von 58 Prozent als Obergrenze definiert. Bis zu dieser Grenze muss die Aufsichtsbehörde den Landkreis zur Festsetzung eines Gesamthebesatzes, der dem Ausmaß des Defizits entspricht, nachdrücklich anhalten und dabei ggfs. die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel einsetzen.[32]

7.3 Schlüsselzuweisungen des Landes

Gemäß § 16 Absatz 1 FAG[33] erhalten die Landkreise jährlich Schlüsselzuweisungen. Die Höhe der Zuweisungen bemisst sich für den einzelnen Landkreis im Verhältnis zu anderen Landkreisen nach seiner Umlagekraft und seiner auf die Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden bezogenen durchschnittlichen

32 Vgl. Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Stand: 6. Mai 2010

33 § 16 FAG - Allgemeine Grundsätze
(1) Landkreise erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für den einzelnen Landkreis im Verhältnis zu anderen Landkreisen nach seiner Umlagekraft und seiner auf die Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden bezogenen durchschnittlichen Aufgabenbelastung.

Aufgabenbelastung. Die Bedarfsmesszahl berücksichtigt die Anzahl der Einwohner des Landkreises, während die Umlagekraftmesszahl die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden abbildet.

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

Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2009 bis 2011 im Vergleich

	2009	2010	2011	Veränderung 2009 bis 2011
Landkreis Darmstadt-Dieburg	35.257.130 €	28.675.475 €	30.675.485 €	-13%
Landkreis Kassel	32.673.400 €	23.327.596 €	28.661.663 €	-12%
Landkreis Limburg-Weilburg	24.164.084 €	19.765.787 €	21.612.958 €	-11%

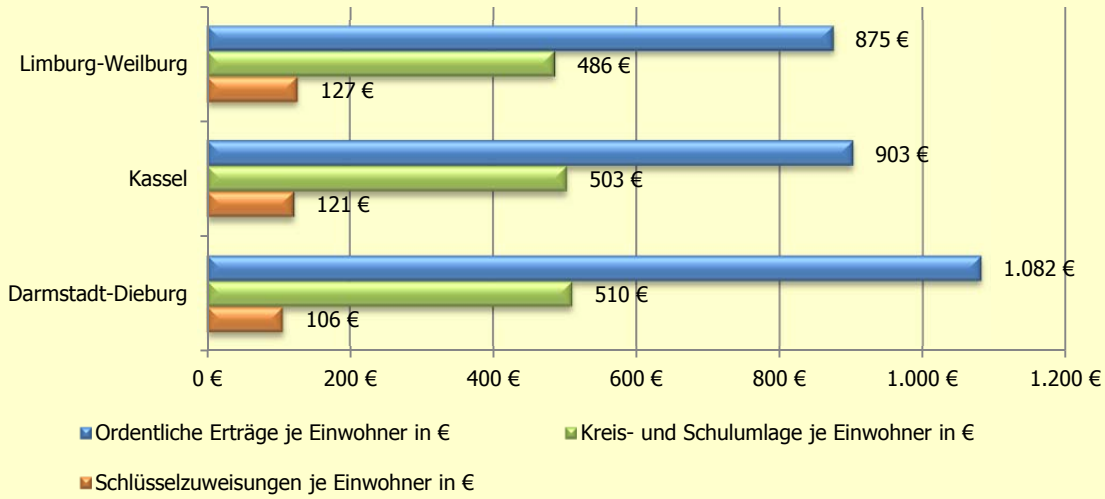
Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse; eigene Erhebungenen; Stand: 2011

Ansicht 17: Schlüsselzuweisungen des Landes in den Jahren 2009 bis 2011 im Vergleich

Die Erträge aus Schlüsselzuweisungen des Landes reduzierten sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg in den Jahren 2009 bis 2011 von 35,3 Millionen € in 2009 auf 30,7 Millionen € in 2011. Dies entsprach einem Rückgang von 13 Prozent.

Im Prüfungszeitraum gingen die Schlüsselzuweisungen des Landes im Landkreis Kassel um 12 Prozent sowie im Landkreis Limburg-Weilburg um elf Prozent zurück.

In nachfolgender Ansicht sind die ordentlichen Erträge, Kreis- und Schulumlage sowie die Schlüsselzuweisungen je Einwohner für das Jahr 2011 im Vergleich dargestellt:



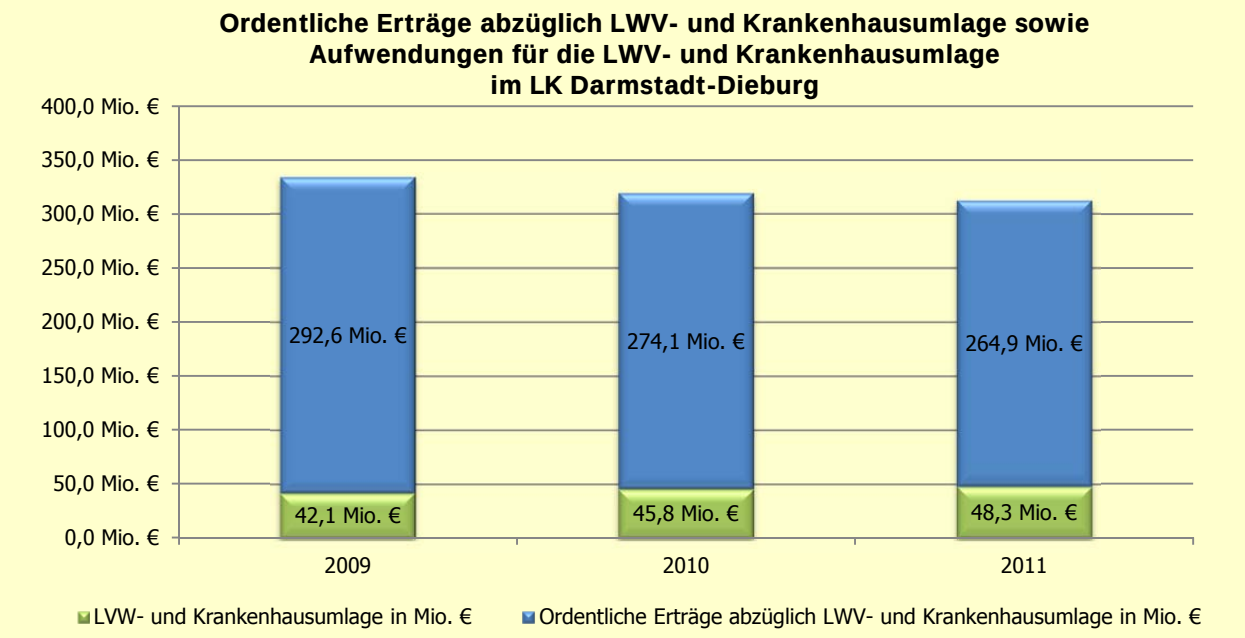
Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 18: Ordentliche Erträge sowie Erträge aus Schlüsselzuweisungen und Kreis- und Schulumlage je Einwohner

Die höchsten ordentlichen Erträge je Einwohner wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg in Höhe von 1.082 € aus. Mit 875 € je Einwohner wies der Landkreis Limburg-Weilburg den geringsten Wert im Vergleich aus. Die Spannbreite bei den Erträgen aus Schlüsselzuweisungen je Einwohner sowie den Erträgen aus der Kreis- und Schulumlage je Einwohner betrugen 106 € je Einwohner bis 127 € je Einwohner bzw. 486 € je Einwohner bis 510 € je Einwohner.

7.4 Ordentliche Erträge abzüglich LWV- und Krankhausumlage

Nachfolgende Ansicht zeigt die ordentliche Erträge abzüglich der LWV- und Krankenhausumlage sowie die in Abzug gebrachten Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage.

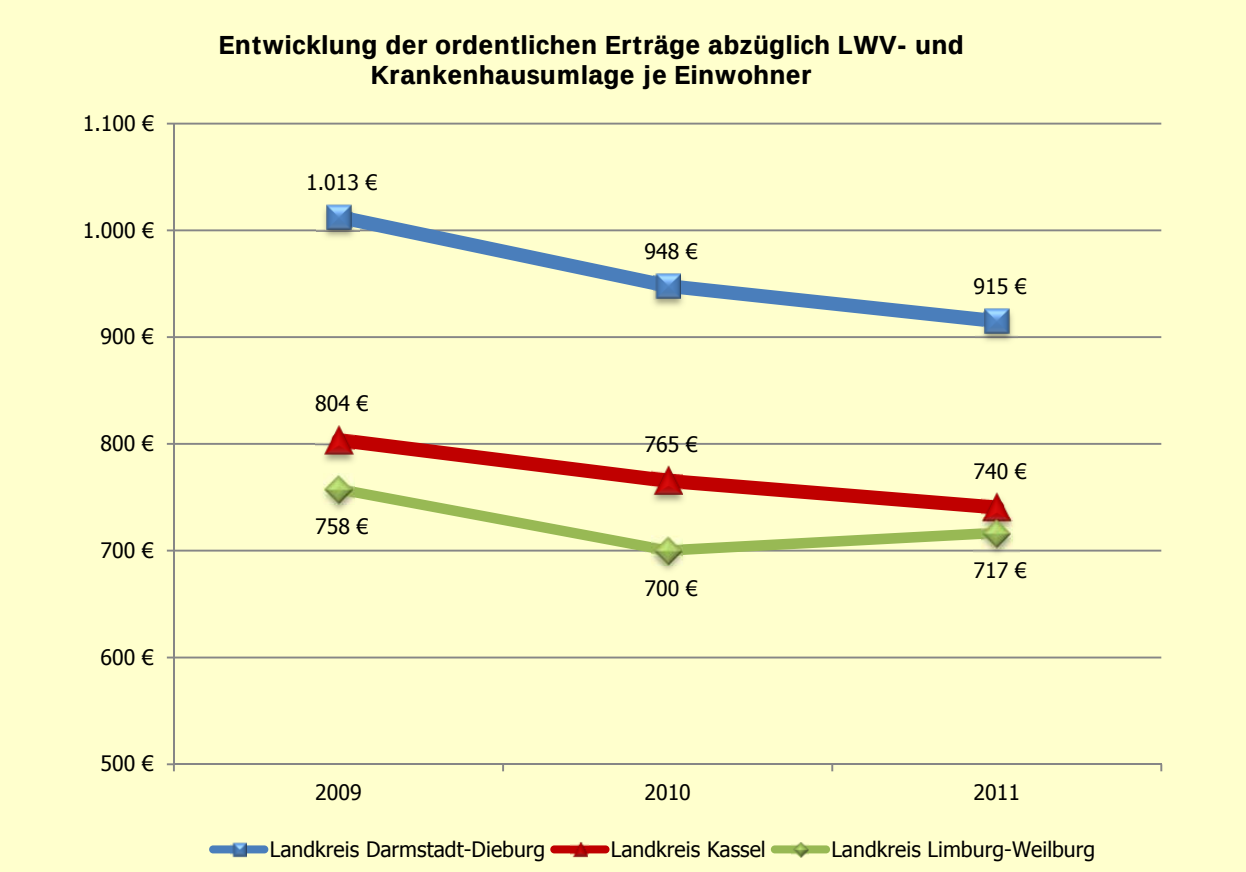


Quelle: Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 19: Ordentliche Erträge abzüglich LWV- und Krankenhausumlage sowie Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage im LK Darmstadt-Dieburg

Die ordentlichen Erträge abzüglich der LWV- und Krankenhausumlage gingen im Landkreis Darmstadt-Dieburg in den Jahren 2009 bis 2011 um neun Prozent zurück. Entsprechend stiegen die Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage in diesem Zeitraum von 42,1 Millionen € auf 48,3 Millionen €. Dies entsprach einer Steigerung von 15 Prozent.

Nachfolgende Ansicht zeigt die ordentlichen Erträge abzüglich LWV- und Krankenhausumlage je Einwohner für den Zeitraum 2009 bis 2011.



Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 20: Entwicklung der ordentlichen Erträge abzüglich LWV- und Krankenhausumlage je Einwohner

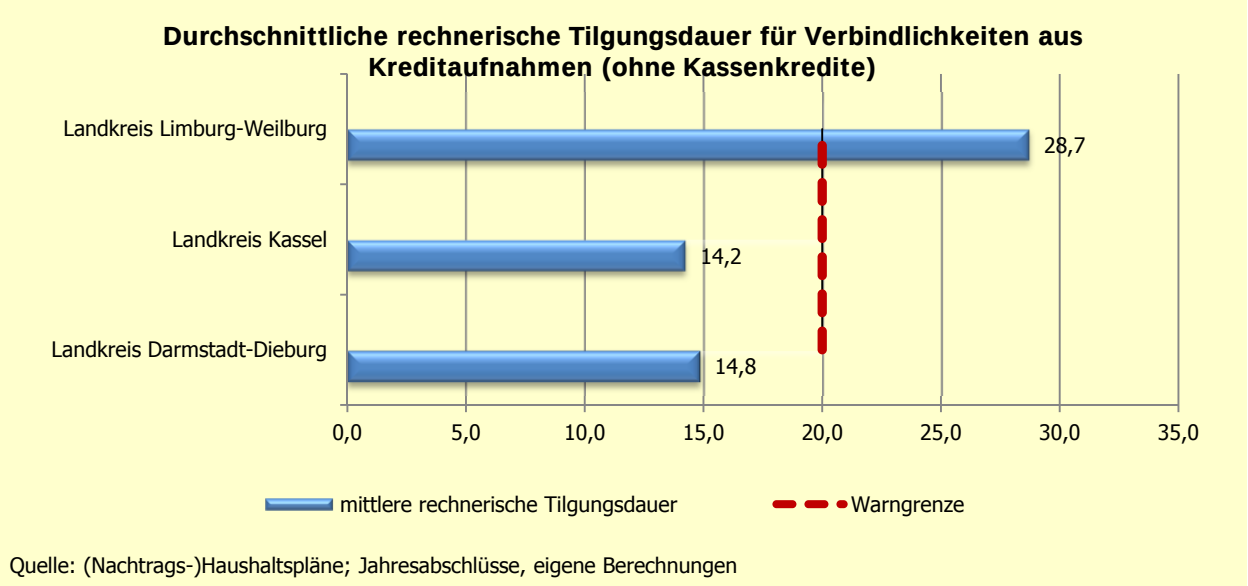
Die ordentlichen Erträge abzüglich der LWV- und Krankenhausumlage je Einwohner sanken im Landkreis Darmstadt-Dieburg von 1.013 € im Jahr 2009 auf 915 € im Jahr 2011. Dies entsprach einem Rückgang um zehn Prozent. Im Vergleich sanken die ordentlichen Erträge abzüglich der LWV- und Krankenhausumlage je Einwohner durchschnittlich um neun Prozent.

7.5 Kredite 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 auch 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 Marktgegebenheiten.

Die Tilgungsdauer von Investitionskrediten sollte der Nutzungsdauer der Investitionen entsprechen (Kreditkongruenz). Als Beurteilungsindikator zur Kreditkongruenz wird die ordentliche Tilgung der Haushaltsjahre im Prüfungszeitraum zu den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Liquiditätskredite) ins Verhältnis gesetzt. Im Ergebnis wird aufgezeigt, wieviele Jahre rechnerisch zum Abbau der Schulden durch Tilgung benötigt würden. Die Warngrenze einer mangelnden Kreditkongruenz ist erreicht, wenn 20 Jahre rechnerische Tilgungsdauer überschritten sind.



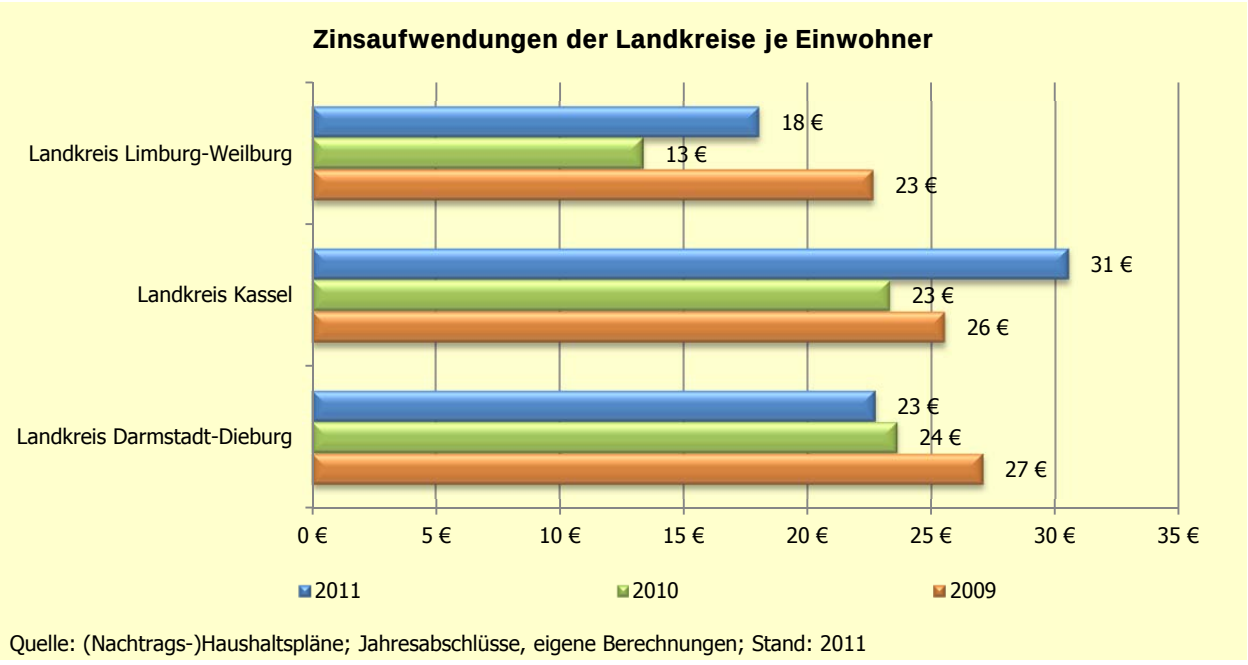
Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne; Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen

Ansicht 21: Durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer für Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (ohne Kassenkredite) in Jahren

Die durchschnittliche Tilgungsdauer lag im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 14,8 Prozent unterhalb der Warngrenze von 20 Jahren. Für den Landkreis Kassel wurde eine durchschnittliche rechnerische Tilgungsdauer von 14,2 Jahren und für den Landkreis Limburg-Weilburg von 28,7 Jahren ermittelt.

Die Zinsbelastung des Kernhaushalts der Landkreise wird als Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträge abzüglich der Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage ausgewiesen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies in 2011 Zinsaufwendungen in Höhe von 6,6 Millionen € aus.

Die nachfolgende Ansicht stellt die Zinsaufwendungen der Landkreise je Einwohner in 2011 im Quervergleich dar:



Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne; Jahresabschlüsse, eigene Berechnungen; Stand: 2011

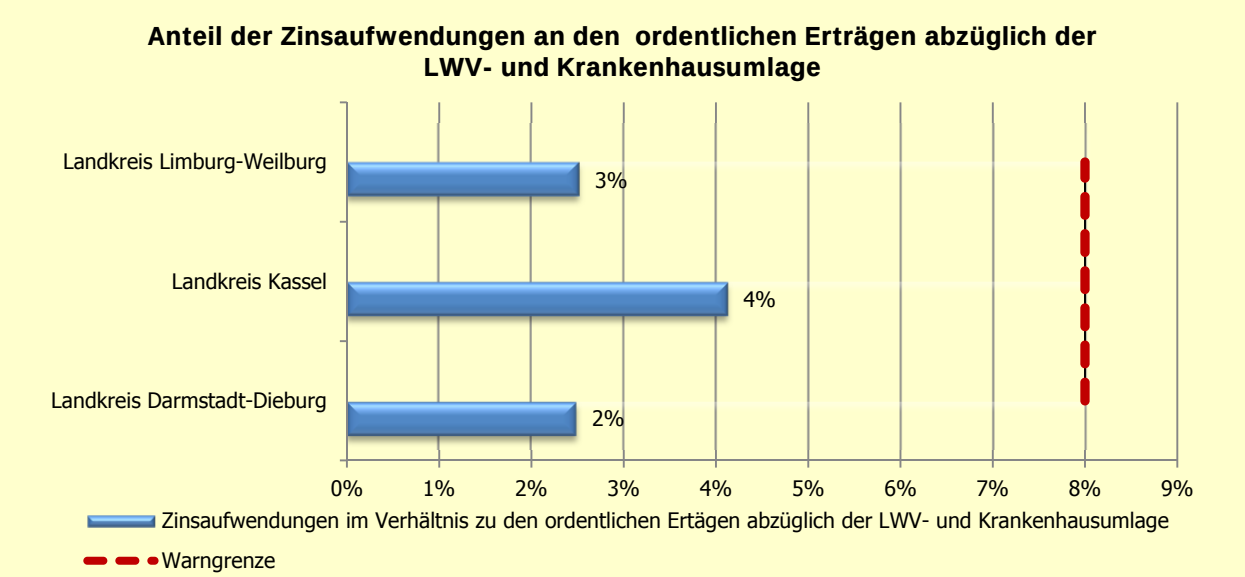
Ansicht 22: Zinsaufwendungen der Landkreise je Einwohner

Die Zinsaufwendungen je Einwohner sanken im Landkreis Darmstadt-Dieburg von 27 € im Jahr 2009 auf 23 € im Jahr 2011. Dies entsprach einem Rückgang von 15 Prozent. Den höchsten Rückgang ermittelten

wir mit 26 Prozent im Landkreis Limburg-Weilburg. Der Landkreis Kassel wies einen Anstieg von 16 Prozent aus.

Werden die Landkreise durch eine hohe Zinslast zur Aufnahme von Kassenkrediten gezwungen, kann eine Schuldenspirale entstehen, welche zu einem weiteren Anstieg der Zinsaufwendungen führt. Die Warngrenze für den Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage wurde im Rahmen früherer Vergleichender Prüfungen auf acht Prozent[34] festgelegt.

Die Zinsbelastung der Landkreise im Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für die LWV- und Krankenhausumlage ist in Ansicht 23 dargestellt:



Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne, Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 23: Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage

Die Zinsen, die ein Landkreis aus den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage zu finanzieren hat, stehen in direktem Zusammenhang mit der Haushaltslage. Die Warngrenze von acht Prozent des Anteils der Zinszahlungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage wurde vom Landkreis Darmstadt-Dieburg im Jahr 2011 unterschritten.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit einem Anteil von zwei Prozent der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Erträgen abzüglich der Aufwendungen für LWV- und Krankenhausumlage den geringsten Wert im Vergleich aus. Der höchste Wert wurde mit vier Prozent im Landkreis Kassel ermittelt.

Bei der Verschuldung der Landkreise betrachteten wir nicht nur die Schulden im Haushalt, sondern ebenso die Schulden der Sondervermögen sowie der beherrschten Aufgabenträger und anteilig die Schulden der maßgeblich durch die Landkreise beeinflussbaren Aufgabenträger (mindestens 20 Prozent Eigenkapitalanteil). Dabei wurden jeweils die in den Bilanzen ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten berücksichtigt. Auf diese Weise wird in Anlehnung an die Rahmenbedingungen für die Erstellung kommunaler Gesamtabschlüsse die Verschuldung des „Konzerns Landkreis Darmstadt-Dieburg" aufgezeigt. Darüber hinaus werden die in den kommunalen Konzern nicht einzubeziehenden Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der Sparkassen in nachfolgende Darstellung einbezogen.

34 Vergleichender Sechzehnter Zusammenfassender Bericht, Lt-Drucks. 16/3243, Abschnitt 8.14.

Die Gesamtschulden des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrugen im Jahr 2011 insgesamt 728,0 Millionen €. In Ansicht 24 ist dargestellt, wie sich der genannte Betrag zusammensetzt:[35]

Gesamtschulden der Landkreise
(für das Jahr 2011)

	Schulden Haushalt[1]	Kassenkredite	Sondervermögen[2]	Gesellschaften des öffentlichen und privaten Rechts	Gesamtschulden
Landkreis Darmstadt-Dieburg	151.943.727 €	77.500.000 €	317.379.980 €	181.195.204 €[3]	728.018.911 €
Landkreis Kassel	116.370.108 €	189.226.480 €	140.697.492 €	130.812.364 €	577.106.443 €
Landkreis Limburg-Weilburg	44.088.174 €	92.583.316 €	362.198.262 €	251.676.589 €	750.546.340 €

n.v.: nicht vorhanden

1) Ausgewiesener Schuldenstand im Haushalt/Jahresabschluss der Landkreise, ohne Kassenkredite.
2) Sondervermögen der Landkreise sind gemäß § 115 Absatz 1 HGO:
   1. das Gemeindegliedervermögen und das Gemeindegliederkassenvermögen (§ 119 HGO),
   2. das Vermögen der rechtlich unselbstständigen Stiftungen,
   3. wirtschaftliche Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und öffentliche Einrichtungen, für die aufgrund gesetzlicher Vorschriften Sonderrechnungen geführt werden,
   4. rechtlich unselbstständige Versorgungs- und Versicherungseinrichtungen.
3) Die Schulden der Gesellschaften des öffentlichen und privaten Rechts beinhalten ausschließlich die Verbindlichkeiten der Sparkasse Darmstadt sowie anteilig der HEAG Mobilo-GmbH . Alle weiteren Gesellschaften des öffentlichen oder privaten Rechts des Landkreises Darmstadt-Dieburg wiesen zum Stichtag 31.12.2010 keine in diesem Zusammenhang einzubeziehenden Verbindlichkeiten aus.

Quelle: Haushaltsplan, Jahresabschlüsse; eigene Erhebungen; Stand: 2011

Ansicht 24: Gesamtschulden der Landkreise

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies Schulden von 525 € je Einwohner im Kernhaushalt sowie Kassenkredite von 268 € je Einwohner auf. Die Schulden der Sondervermögen betrugen 1.096 € je Einwohner und die anteiligen Schulden der Gesellschaften öffentlichen und privaten Rechts 626 € je Einwohner.

Der Landkreis Kassel wies mit 2.438 € die geringste und der Landkreis Limburg-Weilburg mit 4.399 € je Einwohner die höchste Gesamtverschuldung je Einwohner aus. Im Landkreis Darmstadt-Dieburg betrug die Gesamtverschuldung je Einwohner 2.515 €.

Bei den Schulden der Sondervermögen ist zu berücksichtigen, dass hierin auch die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der maßgeblichen Beteiligungen der Landkreise an den Sparkassenzweckverbänden zu berücksichtigen waren. Innerhalb der Sondervermögen waren dies für den Sparkassenzweckverband Dieburg 174,9 Millionen €. Darüber hinaus waren in den Schulden der Gesellschaften des öffentlichen und privaten Rechts die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der Sparkasse Darmstadt in Höhe von 171,9 Millionen € einzubeziehen.

35 Die anteiligen Schulden der Aufgabenträger wurden auf Basis der Jahresabschlüsse 2010 einbezogen.

8. Wirtschaftliche Betätigung

Die Landkreise der Vergleichenden Prüfung verfügen über eine Vielzahl von Beteiligungen und Eigenbetrieben sowie Mitgliedschaften in Zweckverbänden.

Unsere Ausführungen werden wir an den beherrschten und maßgeblichen Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts, Eigenbetrieben und Zweckverbänden ausrichten.

Unter die maßgeblichen Aufgabenträger fallen jene Beteiligungen, an denen der Landkreis einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte hält. Dies gilt analog für die Stimmrechtsanteile an Zweckverbänden. Zu den beherrschten Aufgabenträgern zählen jene, an denen der Landkreis mehr als 50 Prozent der Stimmrechte hält.

8.1 Umfang der wirtschaftlichen Betätigung

Beherrschte und maßgebliche Aufgabenträger

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war zum 31. Dezember 2011 an folgenden Aufgabenträgern beherrschend oder maßgeblich beteiligt:

Finanzielle Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Aufgabenträger	Grad der Beteiligung (%)	Bilanzsumme	Eigenkapital	Jahresergebnis	Betriebsleistung[1)]	Anteil am Haushaltsvolumen
Eigenbetrieb Kinder-/ Jugendbetreuung und Bildungsstätten Darmstadt-Dieburg - KiBiS	100,0%	11.046.415 €	6.758.572 €	697.279,28 €	652.330 €	0,1%
Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg	100,0%	76.849.462 €	-5.127.446 €	355.417 €	53.060.783 €	15,0%
Dienstleistungs GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-Dl Dienstleistungs GmbH -	100,0%	615.181 €	314.300 €	28.039 €	4.996.930 €	0,7%
Kreiskliniken GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-DI Kreiskliniken GmbH -	100,0%	810.871 €	84.205 €	4.817 €	12.914.476 €	1,9%
Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH	51,0%	173.599 €	130.457 €	16.034 €	192.158 €	0,0%
Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg - Da-Di Werk -	100,0%	109.986.854 €	4.818.588 €	444.800 €	33.048.518 €	4,9%
Gesellschaftsvertrag der Arbeitsinitiative für Zerlegung und umweltgerechtes Recycling A Z U R GmbH	100,0%	707.265 €	119.239 €	-193.608 €	2.278.908 €	0,3%
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation" (DADINA) (Zweckverband)	50,0%	9.537.703 €	0 €	0 €	16.032.288 €	2,4%
Sparkassenzweckverband Dieburg	51,0%	2.050.394.546 €	141.901.102 €	7.000.000 €	107.193.292 €	16,0%
Sparkasse Darmstadt (Anstalt öffentlichen Rechts)	40,0%	1.496.809.660 €	119.940.640 €	6.000.029 €	72.665.814 €	10,8%

Aufgabenträger	Grad der Beteiligung (%)	Bilanzsumme	Eigenkapital	Jahresergebnis	Betriebsleistung[1)]	Anteil am Haushaltsvolumen
HEAG mobilo GmbH	26,0%	38.709.580 €	8.576.880 €	0 €	14.049.880 €	2,1%
Senio-Verband (Zweckverband)	24,9%	k.A.	k.A.	181.313 €	652.910 €	0,1%
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen (ZAS)	54,5%	69.183.712 €	141.901.102 €	1.964.849 €	37.234.677 €	16,0%
Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg (Zweckverband)	66,9%	k.A.	k.A.	170.668 €	3.823.354 €	0,6%

1) Die Betriebsleistung ermittelt sich aus der Addition von Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen.
2) Für den Senio-Verband sowie den Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine Jahresabschlüsse für das Jahr 2010 vor.

Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne; Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 25: Finanzielle Bedeutung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum 31. Dezember 2011 drei Eigenbetriebe eingerichtet. Darüber hinaus bestanden beherrschende oder maßgebliche Beteiligungen an fünf Gesellschaften des privaten Rechts und einer Anstalt öffentlichen Rechts. An fünf Zweckverbänden hielt der Landkreis zum Stichtag maßgebliche Anteile.

Die anteilige Betriebsleistung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger im Verhältnis zu den ordentlichen Erträgen der Landkreise sind nachfolgender Ansicht zu entnehmen:

Anteilige Betriebsleistung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger sowie ordentliche Erträge der Landkreise

	Betriebsleistung Aufgabenträger	%-Anteil	Ordentliche Erträge Landkreise	%-Anteil	Summe
Landkreis Darmstadt-Dieburg	358.796.317 €	52,9%	319.910.813 €	47,1%	678.707.130 €
Landkreis Kassel	166.382.405 €	43,1%	220.045.086 €	56,9%	386.427.491 €
Landkreis Limburg-Weilburg	194.781.256 €	57,2%	145.786.469 €	42,8%	340.567.725 €

Quelle: (Nachtrags-)Haushaltspläne; Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 26: Anteilige Betriebsleistung der beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger sowie ordentliche Erträge der Landkreise

Die anteilige Betriebsleistung der maßgeblichen Aufgabenträger des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrug 358,8 Millionen €. Die ordentlichen Erträge des Landkreises im Jahr 2011 betrugen 319,9 Millionen €. Gemessen an der Summe der ordentlichen Erträge von Landkreis und Aufgabenträgern entsprach der Anteil der auf die beherrschten und maßgeblichen Aufgabenträger entfallenden Betriebsleistung 52,9 Prozent.

Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte im Vergleich, gemessen an der Betriebsleistung der Aufgabenträger, mit 57,2 Prozent die höchste Ausgliederungsquote. Die geringste Ausgliederungsquote wies der Landkreis Kassel auf. Hier entfielen 43,1 Prozent der Gesamtbetriebsleistung auf die maßgeblichen Aufgabenträger.

Einrichtung, Gründung und Veräußerung von Anteilen an beherrschten oder maßgeblichen Aufgabenträgern

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat mit Kreistagsbeschluss vom 13. Dezember 2010 die Auflösung und Aufhebung der Satzung des Eigenbetriebs Kreisagentur für Beschäftigung beschlossen. Die Auflösung erfolgte, da mit Wirkung vom 1. Januar 2009 die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende gemäß SGB II auf den Landkreis übertragen wurden, nachdem diese bis zum 31. Dezember 2008 durch den Eigenbetrieb Kreisagentur für Beschäftigung wahrgenommen wurden. Mit Beschluss des Kreistages vom 10. November 2008 wurde die entsprechende Änderung der Eigenbetriebssatzung vorgenommen.

Darüber hinaus hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum keine beherrschten oder maßgeblichen Aufgabenträger errichtet, gegründet oder veräußert.

Nicht maßgebliche Aufgabenträger

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war im Prüfungszeitraum bei sechs Gesellschaften privaten Rechts und sieben Zweckverbänden mit Mitgliedsrechten in nicht maßgeblichem Umfang vertreten:

- ivm GmbH (integriertes Verkehrs- und Mobilitätsmanagement Region Frankfurt Rhein/Main)
- HEAG Südhessische Energie AG
- HEAG mobiBus GmbH & Co.KG
- HEAG mobiBus Verwaltungs-GmbH
- Klinikverbund Hessen GmbH
- FrankfurtRheinMain GmbH International Marketing of the Region
- Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)
- Zweckverband Gruppenwasserwerk Dieburg
- Wasserverband Hessisches Ried
- Wasserverband Gersprenzgebiet
- Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg
- Zweckverband für Tierkörperbeseitigung Hessen-Süd
- ekom21 - Kommunales Gebietsrechenzentrum Hessen

Ergänzende Feststellungen zur wirtschaftlichen Betätigung

Die Eigenbetriebe der Landkreise erstellen zum Ende eines jeden Wirtschaftsjahres gemäß § 22 Eigenbetriebsgesetz (EigBGes)[36] einen Jahresabschluss, bestehend aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang. Soweit ein Eigenbetrieb mehr als einen Betriebszweig hat, ist gemäß § 24 Absatz 3 EigBGes[37] zum Ende eines jeden Wirtschaftsjahres eine Erfolgsübersicht aufzustellen. Die Erfolgsübersicht weist die auf die einzelnen Betriebszweige entfallenden Aufwendungen, Erträge sowie Jahresergebnisse auf Grundlage der gemäß § 24 Absatz 4 EigBGes[37] anzuwendenden Formblätter aus.

Der Betriebszweck des Eigenbetriebes Kinder-/Jugendbetreuung und Bildungsstätten Darmstadt-Dieburg – KiBiS war gemäß Betriebssatzung der Betrieb von Jugendheimen als Freizeit- und Fortbildungseinrichtungen sowie die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in sonstigen Einrichtungen des Landkreises. Zur Stärkung des Betriebsvermögens und zur Verminderung der Verluste wurden darüber hinaus die Aktien der Südhessischen Gas- und Wasser AG und der HEAG als gewillkürtes Betriebsvermögen durch den Landkreis eingebracht.

Sofern die in der Satzung genannten Betriebszwecke der gelebten Betriebspraxis entsprechen, ist der Landkreis verpflichtet für den Eigenbetrieb eine Erfolgsübersicht gemäß § 24 Absatz 3 EigBGes[37] zu er-

---

36 § 22 EigBGes - Jahresabschluss
Für den Schluss eines jeden Wirtschaftsjahres ist ein Jahresabschluss aufzustellen, der aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang besteht. Die allgemeinen Vorschriften, die Ansatzvorschriften, die Vorschriften über die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung, die Bewertungsvorschriften und die Vorschriften über den Anhang für den Jahresabschluss der großen Kapitalgesellschaften im Dritten Buch des Handelsgesetzbuches finden sinngemäß Anwendung, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt.

37 § 24 EigBGes - Gewinn- und Verlustrechnung, Erfolgsübersicht
(3) Eigenbetriebe mit mehr als einem Betriebszweig haben zum Ende eines jeden Wirtschaftsjahres eine Erfolgsübersicht aufzustellen, die mindestens nach einem Formblatt zu gliedern ist. Dabei sind gemeinsame Aufwendungen und Erträge sachgerecht auf die Betriebszweige aufzuteilen, soweit Lieferungen und Leistungen der Betriebszweige untereinander nicht gesondert verrechnet werden.
(4) Die Formblätter nach Abs. 1 und 3 bestimmt der Minister des Innern durch Rechtsverordnung.

stellen. Sollten die tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr den in der Satzung genannten Betriebszwecken entsprechen, ist der Landkreis angehalten, eine entsprechende Satzungsänderung vorzunehmen.

8.2 Prüfungsrechte

Die Landkreise sind gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO[38] i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG[39] verpflichtet, die Prüfung des Jahresabschlusses auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung auszuweiten, soweit sie die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts halten oder dem Landkreis mindestens 25 Prozent und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zusteht.

Darüber hinaus sind die Landkreise gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO[38] verpflichtet, in den Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen dem Rechnungsprüfungsamt sowie der Überörtlichen Prüfung Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG[40] einräumen zu lassen, wenn der Landkreis über eine Dreiviertelmehrheit der Stimmrechte verfügt. Soweit lediglich eine Mehrheitsbeteiligung besteht oder der Landkreis lediglich 25 Prozent und mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile hält, soll auf die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG[40] hingewirkt werden.

Nachfolgende Grafik zeigt auf, inwieweit die Jahresabschlussprüfung im Jahr 2010 gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO[38] i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG[39] auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ausgedehnt wurde und die Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO[38] i.V.m. § 54 HGrG[40] vollständig eingerichtet waren:

38 § 123 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

(1) Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Abs. 1 des HGrG bezeichnetem Umfang, so hat sie

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des HGrG auszuüben,

2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen erlassen.

39 § 53 HGrG – Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

1.im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;

2.die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen

a)die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,

b)verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,

c)die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;

3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

40 § 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

Pflichtprüfungen nach § 123 Absatz 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG sowie Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG			
Aufgabenträger	**Grad der Beteiligung (%)**	**Prüfung gemäß § 53 Absatz 1 HGrG durchgeführt?**	**Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG vollständig eingerichtet?**
Dienstleistungs GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-DI Dienstleistungs GmbH -	100%	Ja	Ja
Kreiskliniken GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-DI Kreiskliniken GmbH -	100%	Ja	Ja
Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH	51%	Ja	Ja
Gesellschaftsvertrag der Arbeitsinitiative für Zerlegung und umweltgerechtes Recycling A Z U R GmbH	100%	Ja	Nein
HEAG mobilo GmbH	26%	Ja	Nein
Quelle: Jahresabschlüsse 2010, Gesellschaftsverträge und Satzungen; eigene Erhebungen; Stand: 2011			

Ansicht 27: Pflichtprüfungen nach § 123 Absatz 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG sowie Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG

Eine Prüfung gemäß § 53 Absatz 1 HGrG[39] wurde im Jahresabschluss 2010 für alle Aufgabenträger in privater Rechtsform, an denen der Landkreis mindestens maßgeblich beteiligt war, durchgeführt.

Für nachfolgende maßgebliche Beteiligungen in privater Rechtsform waren die Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO[38] i.V.m. § 54 HGrG[40] zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht vollständig eingeräumt:

- Gesellschaftsvertrag der Arbeitsinitiative für Zerlegung und umweltgerechtes Recycling A Z U R GmbH
- HEAG mobilo GmbH

Wir empfehlen die Ergänzung der Gesellschaftsverträge mit folgendem Wortlaut:

> „Der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaft und dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung – stehen die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz zu."

8.3 Beteiligungsverwaltung/-steuerung

Gemäß § 10 HGO[41] sind die Landkreise verpflichtet ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen des Landkreises gesund bleiben. Zur Gewährleistung dieser übergeordneten Verpflichtung ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Einrichtung einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung in Bezug auf die kommunalen Aufgabenträger erforderlich.

Die wesentlichen Aufgaben der Beteiligungsverwaltung umfassen insbesondere die Sitzungsvorbereitung, die Mitwirkung bei Um- und Neustrukturierungen sowie die Erstellung des jährlichen Beteiligungsberichts. Zur Unterstützung der Beteiligungsverwaltung sollten von den Landkreisen weitergehende Steuerungsinstrumente, beispielsweise Kontrakte/Zielvereinbarungen, Zwischenabschlüsse und Abweichungsanalysen, eingesetzt werden, um ein sachgerechtes Controlling der kommunalen Aufgabenträger zu gewährleisten.

8.3.1 Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung

Die Beteiligungsverwaltung/-steuerung war beim Landkreis Darmstadt-Dieburg zentral in der Organisationseinheit „Konzernsteuerung" organisiert, welche als Stabsstelle unmittelbar dem Landrat unterstellt war. Sie betreute sämtliche Beteiligungen sowie Eigenbetriebe und Zweckverbände. Die Aufgaben der

41 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

„Konzernsteuerung" betrafen das zentrale Controlling für die Kernverwaltung, die Beteiligungsverwaltung/-steuerung sowie weitere zentrale Koordinationsaufgaben (u.a. Entwicklung einer IT-Strategie).

Stellenbeschreibungen aus denen die Aufgaben der Organisationseinheit „Konzernsteuerung" hervorgehen lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vor.

Die Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie bzw. eines Corporate Governance Kodex soll eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung, im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Aufgabenträger durch die Gesellschafter, gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung der Aufgabenträger durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung der mit der Unternehmensbeteiligung durch die Körperschaften verfolgten Ziele gesichert werden. Im Rahmen der Richtlinie sind somit die Aufgaben und Pflichten der einzelnen Akteure des Beteiligungsmanagements (Politik, Verwaltung und Beteiligungen) eindeutig zu definieren. Hierzu gehören u.a. die Geschäftsleitung des Unternehmens im Unternehmensinteresse bzw. im Interesse des Landkreises, die Aufgaben des Aufsichtsrats, eine angemessene Qualifikation der Mandatsträger sowie deren Betreuung durch das Beteiligungsmanagement, die Pflicht der Politik zur Formulierung klarer strategischer Vorgaben etc. Darüber hinaus sollten die grundsätzlichen Verhaltensregeln, Berichtszyklen und Informationsflüsse zwischen den Beteiligten definiert werden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte seit dem Jahr 2007 eine Beteiligungsrichtlinie an. Die in der Richtlinie genannten Inhalte fanden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung jedoch noch nicht vollständig Anwendung (u.a. Abschluss von Zielvereinbarungen mit den Aufgabenträgern). Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung lag der Entwurf einer überarbeiteten und im Sinne der Beteiligungssteuerung weiterentwickelten Beteiligungsrichtlinie vor.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die vollständige Anwendung der Inhalte der Beteiligungsrichtlinie zur optimierten Berichtserstattung sowie Steuerung der Aufgabenträger. Insbesondere erachten wir die Quartalsberichterstattung aller Aufgabenträger für Zwecke der verbesserten Steuerung als erforderlich.

Die Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung im Quervergleich stellt nachfolgende Ansicht dar:

Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung

	Zentrale/dezentrale Organisation	Stellenbeschreibung für das Beteiligungsmanagement	Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie
Landkreis Darmstadt-Dieburg	Zentral	Ja	Ja
Landkreis Kassel	Dezentral	Nein	Nein
Landkreis Limburg-Weilburg	Zentral	Nein	Ja

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2012

Ansicht 28: Organisation von Beteiligungsverwaltung/-steuerung

8.3.2 Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung umfasst insbesondere administrative und rechtliche Grundsatztätigkeiten zur Steuerung der kommunalen Aufgabenträger.

Eine adäquate Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen kann unter der Prämisse gewährleistet werden, dass sachrelevante Informationen über die Geschäftstätigkeit und den gegenwärtigen Geschäftsverlauf der Aufgabenträger vorliegen. Hierzu sollte die Beteiligungsverwaltung stets über einen Mindestbestand an aktuellen Daten zu den einzelnen Beteiligungen verfügen (insbesondere Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte, Gesellschaftsverträge/Satzungen, Protokolle zu den Gremiensitzungen). Zudem sollten die Daten an zentraler Stelle, nach einer vorgegebenen Systematik, abgelegt werden.

Nachfolgende Informationsgrundlagen bestanden in der Beteiligungsverwaltung der Landkreise:

Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Landkreisen			
	Landkreis Darmstadt-Dieburg	**Landkreis Kassel**	**Landkreis Limburg-Weilburg**
Gesellschaftsverträge/ Satzungen	Ja	Ja	Ja
Wirtschaftspläne	Ja	Ja	Ja
Jahresabschlüsse und Prüfberichte	Ja	Ja	Ja
Protokolle zu Gremiensitzungen	Ja	Ja	Teilweise
Teilnahme an Gremiensitzungen	Ja	Teilweise	Nein
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2012			

Ansicht 29: Beteiligungsverwaltung: Informationsgrundlagen in den Landkreisen

Der Beteiligungsverwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg lagen die Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Protokolle der Gremiensitzungen vor. Diese wurden in entsprechenden Stammakten bereitgehalten und in Stichproben zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung bereitgestellt.

Darüber hinaus nahm die Beteiligungsverwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg gemäß unserer stichprobenweisen Durchsicht der Gremienprotokolle an den Gremiensitzungen der Aufgabenträger teil.

Beteiligungsbericht

Aufgrund der bestehenden Beteiligungen war der Landkreis Darmstadt-Dieburg verpflichtet, einen Beteiligungsbericht zu erstellen.[42] Dieser Verpflichtung zur jährlichen Erstellung eines Beteiligungsberichts ist der Landkreis für die Jahre 2008 und 2009 nicht nachgekommen. Für das Jahr 2010 lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ein Entwurf des Beteiligungsberichts vor.

Gemäß § 123a Absatz 2 Satz 1 HGO[42] soll der Beteiligungsbericht mindestens Angaben enthalten über

- den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
- den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
- die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch den Landkreis und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen sowie die durch den Landkreis gewährten Sicherheiten,
- sowie das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO[43] für das Unternehmen.

42 Die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichts bestand seit Einführung des § 123a Absatz 1 HGO in der Fassung vom 1. April 2005.

§ 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über
1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.
Ist eine Gemeinde in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang an einem Unternehmen beteiligt, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrats oder einer ähnlichen Einrichtung jährlich der Gemeinde die ihnen jeweils im Geschäftsjahr gewährten Bezüge mitteilen und ihrer Veröffentlichung zustimmen. Diese Angaben sind in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Soweit die in Satz 2 genannten Personen ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung ihrer Bezüge nicht erklären, sind die Gesamtbezüge so zu veröffentlichen, wie sie von der Gesellschaft nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs in den Anhang zum Jahresabschluss aufgenommen werden.

Nachfolgend wird dargestellt, inwieweit der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vorliegende Entwurf des Beteiligungsberichts 2010 des Landkreises Darmstadt-Dieburg den Anforderungen des § 123a HGO[42] entsprach:

Beteiligungsbericht 2010: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO	
Jährliche Erstellung	Ja
Beteiligungen in einer Rechtsform des Privatrechts über 20 Prozent vollständig erfasst	Ja
Gegenstand des Unternehmens ist angegeben	Ja
Beteiligungsverhältnisse sind angegeben	Ja
Besetzung der Organe wird dargestellt	Ja
Beteiligungen des Unternehmens werden aufgeführt	Ja
Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks	Ja
Darstellung des Geschäftsverlaufs und der Ertragslage	Ja
Kapitalzuführungen und –entnahmen des Landkreises und Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die vom Landkreis gewährten Sicherheiten	Ja
Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO	Nein
Quelle: Beteiligungsbericht 2010; eigene Erhebungen; Stand: 2012	

Ansicht 30: Beteiligungsbericht 2010: Ordnungsmäßigkeit gemäß § 123a HGO

Der Entwurf des Beteiligungsberichts 2010 des Landkreises Darmstadt-Dieburg erfüllte nicht alle gesetzlichen Anforderungen nach § 123a HGO[42].

Gemäß § 123a Absatz 2 Nr. 4 HGO[42] sind im Beteiligungsbericht Angaben über das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO[43] aufzunehmen.

Angaben zum Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen wurden im Entwurf des Beteiligungsberichts 2010 nicht aufgeführt.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg ist verpflichtet, die gesetzlich geforderten Mindestinhalte im Beteiligungsbericht darzustellen.

Der Informationsfunktion des Beteiligungsberichts kann nur durch dessen zeitnahe Erstellung zu den Abschlussstichtagen der dargestellten Jahresabschlussdaten Rechnung getragen werden. Eine gesetzliche Frist für die Erstellung des Beteiligungsberichts existiert nicht. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Erstellung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichts dann als sachgerecht, wenn sie in dem Jahr, das auf das Berichtsjahr folgt, vorgenommen wird. Somit wäre der Beteiligungsbericht für das Jahr 2010 im Jahr 2011 zu erstellen gewesen. Diesem hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg nicht entsprochen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im August 2012 lag lediglich ein Entwurf des Beteiligungsberichtes für das Jahr 2010 vor.

43 § 121 HGO – Wirtschaftliche Betätigung
(1) Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn der
1. öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.
Soweit Tätigkeiten vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, sind sie ohne die in Satz 1 Nr. 3 genannten Einschränkungen zulässig.

Die nachfolgende Ansicht zeigt die Beurteilungsmerkmale in Bezug auf den Beteiligungsbericht im Quervergleich:

Beurteilungsmerkmale des Beteiligungsberichts im Vergleich		
	Fristgerechte Erstellung des Beteiligungsberichts	**Vollständige Wiedergabe der Pflichtangaben nach § 123a HGO**
Landkreis Darmstadt-Dieburg	Nein	Nein
Landkreis Kassel	Ja	Nein
Landkreis Limburg-Weilburg	Ja	Nein
Quelle: Beteiligungsberichte für das Geschäftsjahr 2010; eigene Erhebungen; Stand: 2012		

Ansicht 31: Beurteilungsmerkmale des Beteiligungsberichts im Vergleich

8.3.3 Steuerung der Beteiligungen durch die Beteiligungsverwaltung

Im Rahmen der Steuerungsmöglichkeiten der Landkreise gegenüber einer Beteiligung ist die Vorgabe von kurz- und mittelfristigen Zielen ein sachgerechtes Instrument. Bei der Formulierung der Beteiligungsziele ist zum einen darauf zu achten, dass die Steuerung und Kontrolle der Beteiligung durch die Landkreise durch eine hinreichende Zielkonkretisierung gewährleistet ist, zum anderen aber durch die Einengung des Zielkorridors die durchaus gewünschte Flexibilität und Selbstständigkeit der Beteiligung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird.

Die Landkreise sollten im Sinne einer angemessenen Steuerung der Beteiligungen regelmäßig prüfen, in welchem Umfang die an die Beteiligung gestellten Vorgaben erreicht wurden, ob die vorgegebenen Ziele vor dem Hintergrund sich ändernder Umweltbedingungen aktuell sind und inwieweit die Beteiligung nach den Vorstellungen des Landkreises gesteuert werden kann. Aufgabe der Beteiligungssteuerung ist es, die Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung bei Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben durch das Sammeln und Aufbereiten wesentlicher Informationen sowie durch frühzeitige Identifikation von Chancen und Risiken zu unterstützen.

Adäquate Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligungen bieten Kontrakte im Sinne von Zielvereinbarungen sowie Abweichungsanalysen auf Basis von Quartals- bzw. Halbjahresabschlüssen.

Kontraktmanagement bezeichnet die Steuerung der Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung und -vereinbarung bis zur Kontrolle der Zielerreichung. Es wird somit als Steuerungs-, Planungs- und Controllinginstrument verstanden, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und einer organisatorisch niedrigeren Ebene eine verbindliche Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen werden. Bezogen auf die Kommunalverwaltung stellt der beschlossene Haushalt den Hauptkontrakt dar. Dabei gibt die Politik der Verwaltung einen verbindlichen Handlungsrahmen vor. Alle weiteren Kontrakte zwischen den einzelnen Organisationsebenen der Verwaltung setzen hierauf auf. Neben der Steuerung der Kernverwaltung über Zielvereinbarungen ist auch die Steuerung von kommunalen Beteiligungen über Kontrakte in Form von Sach- und Finanzzielen ein sinnvolles Instrument. Die Aufgabenträger können so, ohne direkte Eingriffe in die Fach- und Ressourcenverantwortung sinnvoll, gesteuert und in den „Konzern Kommune" im Sinne einer Gesamtsteuerung integriert werden.

Zielvereinbarungen sollten dabei zwischen dem Landkreis und der Geschäftsführung der Aufgabenträger fixiert werden. Ein adäquates System für Bonus- und Malusregelungen sollte mit den Zielvereinbarungen verknüpft werden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte das Instrument der Zielvereinbarungen nicht als Steuerungsinstrument eingesetzt. Formale Vereinbarungen existierten grundsätzlich nur im Hinblick auf die Wirtschaftspläne der Aufgabenträger.

Wir empfehlen, im Rahmen der Steuerung der Beteiligungen zukünftig entsprechende Zielvereinbarungen abzuschließen. Grundlage hierfür bilden operationalisierbare strategische und operative Ziele für die Aufgabenträger.

Der Wirtschaftsplan stellt den Handlungsrahmen für die kommunalen Aufgabenträger dar. Er ist damit eines der wesentlichen Instrumente, auf deren Grundlage die Steuerung der Beteiligungen erfolgt. Um eine sachgerechte Steuerung der Gesellschaften und eine Kontrolle der Einhaltung des Wirtschaftsplans zu ermöglichen, sollten durch die kommunalen Aufgabenträger Zwischenabschlüsse erstellt werden, um eine frühzeitige Gegensteuerung bei Abweichungen zu ermöglichen. Diese bilden die Grundlage für eine Abweichungsanalyse im Hinblick auf die Planzahlen und geben Auskunft, inwieweit die geplanten Jahresergebnisse durch die Aufgabenträger erreicht werden oder ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich und finanzielle Auswirkungen für den Landkreis zu erwarten sind.

Zwischenabschlüsse wurden durch die maßgeblichen Beteiligungen des Landkreises nicht erstellt. Eine Ausnahme bildeten die Eigenbetriebe, welche gemäß § 21 Eigenbetriebsgesetz[44] den Kreisausschuss und die Betriebskommission vierteljährlich über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Entwicklung des Vermögensplans schriftlich unterrichteten. Nach dem zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vorliegenden Entwurf der Beteiligungsrichtlinie des Landkreises ist zukünftig die Erstellung von Quartalsabschlüssen für alle Aufgabenträger des Landkreises vorgesehen. Wir empfehlen, dies entsprechend umzusetzen.

Dokumentierte Abweichungsanalysen, zur unterjährigen Kontrolle des Zielerreichungsgrades der Beteiligungen, wurden durch den Landkreises Darmstadt-Dieburg in Ermangelung flächendeckender Zwischenabschlüsse nicht erstellt.

Die nachfolgende Ansicht gibt Auskunft über die durch die Landkreise eingesetzten Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen:

Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen im Vergleich

	Kontrakte/ Zielvereinbarungen	Zwischenabschlüsse	Abweichungs-analysen
Landkreis Darmstadt-Dieburg	Nein	Teilweise	Nein
Landkreis Kassel	Nein	Teilweise	Nein
Landkreis Limburg-Weilburg	Nein	Teilweise	Nein

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2012

Ansicht 32: Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen im Vergleich

Zusammenfassende Würdigung von Beteiligungsverwaltung/-steuerung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wendete noch keine Kontrakte/Zielvereinbarungen, flächendeckenden Zwischenabschlüsse sowie Abweichungsanalysen an, wies aber dennoch die im Vergleichsring am weitesten ausgeprägte Beteiligungsverwaltung/-steuerung auf. Wir empfehlen diese insbesondere um die vorgenannten Steuerungsinstrumente Kontrakte/Zielvereinbarungen, flächendeckende Zwischenabschlüsse sowie dokumentierte Abweichungsanalysen auszubauen.

44 § 21 Eigenbetriebsgesetz – Zwischenberichte
Die Betriebsleitung hat den Gemeindevorstand und die Betriebskommission vierteljährlich über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Abwicklung des Vermögensplans schriftlich zu unterrichten.

9. Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung

Abgrenzung der Inneren Verwaltung und Ermittlung des Personalbestands

Im Vergleich war von Interesse, mit wie viel Personal die Landkreise Kernaufgaben, die wir unter der Inneren Verwaltung zusammengefasst haben, bewältigten. Grundsätzlich steht den Landkreisen die Ausgestaltung der Produkte frei. Für Zwecke des Vergleichs wurden standardisierte Produkte für die Innere Verwaltung gebildet:

- Kreisorgane
- Personal
- Finanzen
- Interner Service, IT, Beschaffung
- Immobilienmanagement
- Revision

Die besetzten Stellen der Inneren Verwaltung wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt. Um eine Verzerrung zu vermeiden, wurden Reinigungskräfte, Auszubildende, Mitarbeiter in Elternzeit und langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge mehr erhalten, 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 für ausgelagerte Bereiche der Verwaltung (anteilig) zuordenbare Vollzeitäquivalente hinzugerechnet.[45]

Nachfolgende Ansicht konkretisiert anhand der Internen Organisationsbezeichnungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg die Aufgabenbereiche innerhalb der standardisierten Produkte:

Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Inneren Verwaltung		
Kreisorgane	**Personal**	**Finanzen**
• Verwaltungsführung und -steuerung • Frauen und Chancengleichheit • Kreistagsbüro • Dezernate, Beigeordnete und Referenten	• Personalsachbearbeitung • Chancengleichheit • Besoldung • Ausbildung • Personalentwicklung	• Haushalt und Buchhaltung • Beteiligungsmanagement • Kasse, ZAW, Vollstreckung • Finanz- und Rechnungswesen
Interner Service, IT, Beschaffung	**Immobilienmanagement**	**Revision**
• Arbeitssicherheit • Wirtschaft, Standortmarketing • Elektronische Datenverarbeitung • Organisation, Einkauf • Druckerei, Poststelle • E-Government • Servicestelle • Telefonzentrale • Pressestelle • Personalrat • Allgemeine Rechtsangelegenheiten • Fahrdienst, Fuhrpark • Hausdruckerei • Konzernsteuerung	• DADI Werk Gebäudemanagement • Zentrale Dienstleistungen, Bürgerservice: Hausmeister	• Prüfer Jahresabschluss • Nicht-technische Prüfung • Technische Prüfung /Submission
Quelle: Kostenstellenplan 2011; eigene Erhebungen		

Ansicht 33: Abgrenzung der Aufgabenbereiche der Inneren Verwaltung

45 Die Bestimmung der Wirtschaftlichkeit von Auslagerungen war nicht Gegenstand der Prüfung.

Die Mitarbeiter der Verwaltung wurden nach den Bezeichnungen der Aufgabenbereiche mit den ihnen zurechenbaren Arbeitszeitanteilen den standardisierten Produkten zugeordnet.

Nach Aufteilung der Stellen auf die definierten Standardprodukte ergab sich zum Stichtag 31. Dezember 2011 im Vergleich folgendes Bild:

Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der inneren Verwaltung im Vergleich

Standardisiertes Produkt	Personal der Landkreise in VZÄ					
	Darmstadt-Dieburg		Kassel		Limburg-Weilburg	
	absolut	je 1.000 Einwohner	absolut	je 1.000 Einwohner	absolut	je 1.000 Einwohner
Kreisorgane	15,8	0,05	8,2	0,03	11,6	0,07
Personal	16,8	0,06	11,7	0,05	10,8	0,06
Interner Service, IT, Beschaffung	54,9	0,19	42,3	0,18	24,5	0,14
Finanzen	36,8	0,13	36,5	0,15	19,2	0,11
Immobilienmanagement (davon Hausmeisterservice)	150,4 (98,2)	0,52	135,3 (105,6)	0,57	76,4 (55,3)	0,45
Revision	16,1	0,06	17,8	0,08	12,0	0,07
Innere Verwaltung	290,8	1,00	251,9	1,06	154,5	0,91
Einwohner je VZÄ	995,4	-	939,7	-	1.104,6	-
Quadratkilometer je VZÄ	2,3	-	5,1	-	4,8	-

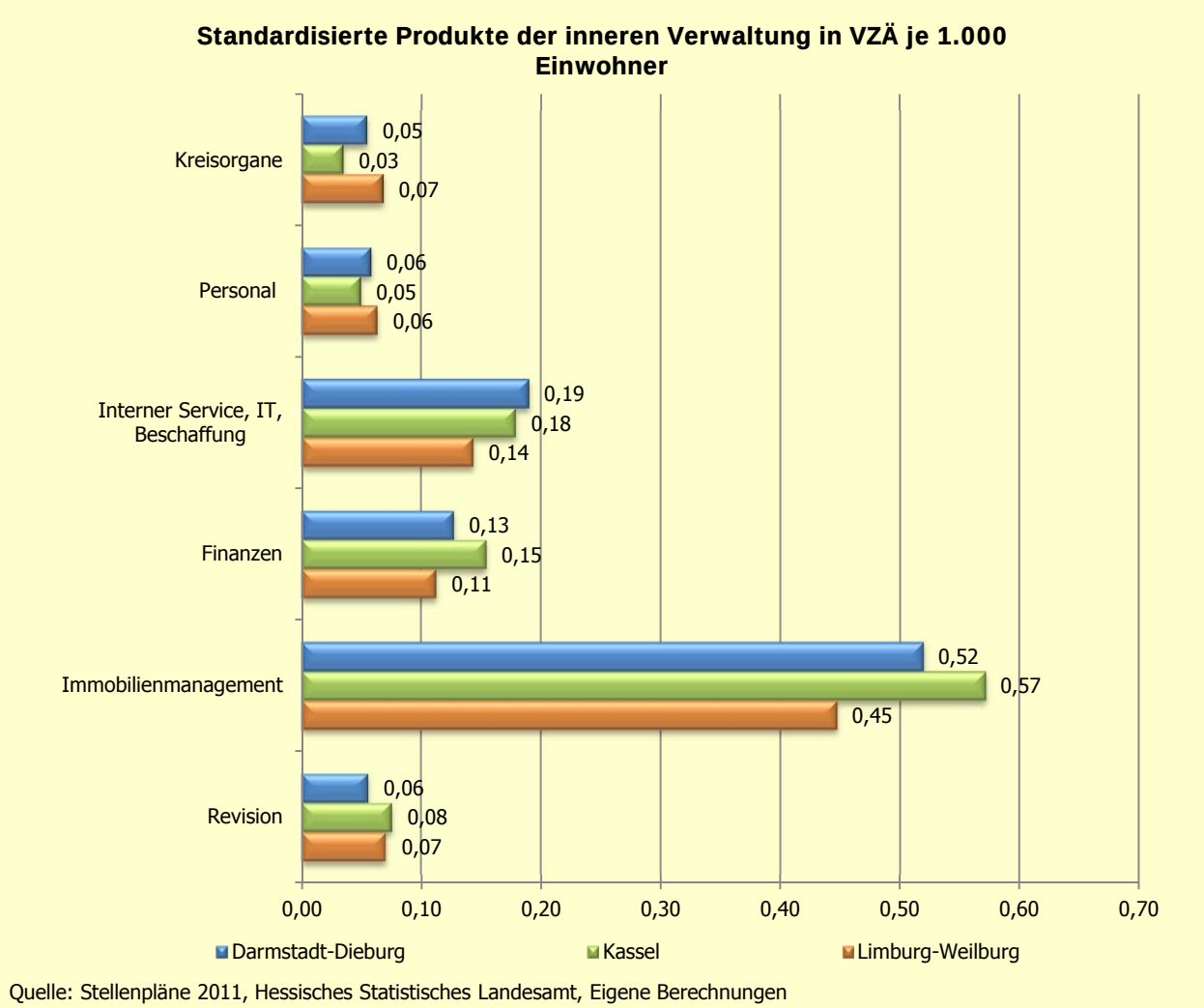
Quelle: Quelle: Stellenpläne 2011, Kostenstellenpläne 2011, Personalabrechnungen; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht 34: Verteilung der VZÄ auf die standardisierten Produkte der Inneren Verwaltung im Vergleich

Die Innere Verwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg umfasste zum Stichtag 31. Dezember 2011 insgesamt 290,8 VZÄ. Damit hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg, an absoluten Zahlen gemessen, den höchsten Wert im Vergleich, während der Landkreis Limburg-Weilburg mit 154,5 VZÄ den niedrigsten Wert aufwies.

Relationen mit Flächen- und Bevölkerungszahlen können die absoluten Werte relativieren. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg lag mit 995,4 Einwohnern je VZÄ für die innere Verwaltung in der Mitte des Vergleichs. Der Landkreis Kassel wies mit 939,7 Einwohnern je VZÄ den geringsten Wert aus. Im Landkreis Limburg-Weilburg wurde mit 1.104,6 Einwohner je VZÄ der höchste Wert gemessen. In Bezug auf die flächenmäßige Ausdehnung der Landkreise wies Darmstadt-Dieburg mit 2,3 Quadratkilometer je VZÄ den niedrigsten Wert im Vergleich aus. Im Landkreis Kassel kamen mit einem Wert von 5,1 auf jedes VZÄ im Vergleich am meisten Quadratkilometer.

Folgende Ansicht bereitet die für die Aufgabenerfüllung der standardisierten Produkte benötigten Personalmengen in VZÄ je 1.000 Einwohner grafisch auf und verdeutlicht gegebene Unterschiede im Vergleich:



Quelle: Stellenpläne 2011, Hessisches Statistisches Landesamt, Eigene Berechnungen

Ansicht 35: Standardisierte Produkte der Inneren Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner

Die größten absoluten Unterschiede im Vergleich der Landkreise ergaben sich bei den personalintensiven Produkten Immobilienmanagement, Interner Service, IT, Beschaffung sowie Finanzen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg lag bei den Produkten Immobilienmanagement und Finanzen jeweils in der Mitte des Vergleichs.[46] Der Landkreis Limburg-Weilburg wies für die genannten Produkte jeweils den niedrigsten Wert im Vergleich aus[47], während im Landkreis Kassel jeweils der höchste Wert ermittelt wurde[48]. Für das Produkt Interner Service, IT, Beschaffung wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 0,19 VZÄ je 1.000 Einwohner den höchsten Wert im Vergleich aus. Der niedrigste Wert wurde im Landkreis Limburg-Weilburg mit 0,14 VZÄ je 1.000 Einwohner gemessen.

46 Immobilienmanagement: 0,52 VZÄ je 1.000 Einwohner; Finanzen: 0,13 VZÄ je 1.000 Einwohner.

47 Immobilienmanagement: 0,45 VZÄ je 1.000 Einwohner; Finanzen: 0,11 VZÄ je 1.000 Einwohner.

48 Immobilienmanagement: 0,57 VZÄ je 1.000 Einwohner; Finanzen: 0,15 VZÄ je 1.000 Einwohner.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In der folgenden Analyse ermittelten wir für die standardisierten Produkte – mit Bezugnahme auf die Zahl der Einwohner sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen – Kennzahlen, die geeignet sind, um im Vergleich der Landkreise mögliche Ergebnisverbesserungspotentiale zu identifizieren:

Im Vergleichsring ergaben sich für die Innere Verwaltung folgende Kennzahlen:

Kennzahlenvergleich für die Innere Verwaltung			
	Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
VZÄ je 1.000 Einwohner	1,00	1,06	0,91
Anteilige Personal- und Versorgungsaufwendungen netto	14.690.785 €	13.417.300 €	9.071.117 €
Personalkosten je VZÄ	50.516 €	53.264 €	58.720 €
Quelle: Quelle: Stellenpläne 2011, Kostenstellenpläne 2011, Personalabrechnungen; eigene Berechnungen; Stand: 2011			

Ansicht 36: Kennzahlenvergleich für die Innere Verwaltung

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg kamen zum 31. Dezember 2011 in der Inneren Verwaltung auf 1.000 Einwohner gerechnet je 1,00 VZÄ. Damit lag der Landkreis Darmstadt-Dieburg in der Mitte des Vergleichs. Der Landkreis Kassel hatte mit 1,06 VZÄ je 1.000 Einwohner den höchsten und der Landkreis Limburg-Weilburg mit 0,91 VZÄ je 1.000 Einwohner den niedrigsten Wert im Vergleich.

Die zurechenbaren Personal- und Versorgungsaufwendungen beliefen sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg im Haushaltsjahr 2011 auf 14,7 Millionen €. Je VZÄ ergaben sich damit Personalkosten für die Innere Verwaltung in Höhe von 50.516 €. Damit hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Vergleich die niedrigsten Personalkosten je VZÄ. Im Landkreis Limburg-Weilburg wurde mit 58.720 € je VZÄ der höchste Wert erhoben.

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

10. Internes Kontrollsystem

Nach dem weitestgehenden Abschluss der Umstellungsarbeiten zur Einführung der Doppik rücken nunmehr Fragestellungen der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Bilanzierung sowie die Organisation der Buchführung in den Fokus der Weiterentwicklung des kommunalen Rechnungswesens.

Daher wurde in der 159. Vergleichenden Prüfung untersucht, wie die Landkreise ihre Buchführung aufgebaut hatten und welche Nebenbuchhaltungen eingerichtet waren. Ferner untersuchten wir den Umgang mit Zugriffsrechten innerhalb der Buchführungssoftware inklusive der Stammdatenänderungen und den vorhandenen lokalen Regelungsumfang in Form von Dienstanweisungen und Richtlinien.

Mit dem Aufbau und der Ausgestaltung der Buchführung eng verknüpft sind Fragestellungen zum rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem. Unter einem Internen Kontrollsystem sind allgemein die von Kreisausschuss und Kreistag eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen (Regelungen) zu verstehen, die gerichtet sind auf die organisatorische Umsetzung von Entscheidungen und Beschlüssen

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit (hierzu ist auch der Schutz des Vermögens des Landkreises einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen zu rechnen),
- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Internen und externen Rechnungslegung sowie
- zur Einhaltung der für den Landkreis maßgeblichen rechtlichen Vorschriften.

Ein Internes Kontrollsystem besteht aus Regelungen zur Steuerung der Verwaltungsaktivitäten (internes Steuerungssystem) und Regelungen zu Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem). Das interne Überwachungssystem beinhaltet wiederum prozessintegrierte und prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen, wobei dem Rechnungsprüfungsamt bei den prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen die tragende Rolle zukommt.

Prozessintegrierte Überwachungsmaßnahmen lassen sich unterscheiden in organisatorische Sicherungsmaßnahmen (fehlerverhindernde Maßnahmen in Aufbau- und Ablauforganisation wie z.B. Funktionstrennungen oder Zugriffsbeschränkungen in der IT) und Kontrollen (in den Arbeitsablauf integriert). Prozessunabhängige Kontrollen können durch das Rechnungsprüfungsamt in Form der Prüfung von Struktur und Aktivitäten ausgeübt werden. Daneben können als Sammelposten noch die sonstigen prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen genannt werden (z.B. Sonderprüfungen oder Kontrollen des Kreisausschusses).

Im Fokus dieser 159. Vergleichenden Prüfung stehen diejenigen Maßnahmen, Regelungen und Kontrollen, die auf die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung (Buchführung, Jahresabschluss) und auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe ausgerichtet sind.

Die auf die Verwaltungstätigkeit hinsichtlich Sozial- und Jugendhilfe ausgerichteten Teile des Internen Kontrollsystems sollen deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sicherstellen und dem Schutz des Vermögens des Landkreises dienen. Die auf die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung gerichteten Teile des Internen Kontrollsystems zielen u.a. darauf ab, Geschäftsvorfälle in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften vollständig und zeitnah zu erfassen und die Buchführungsunterlagen richtig und vollständig abzubilden.

10.1 Internes Kontrollsystem im Buchführungs- und Jahresabschlussprozess

Die Beschreibungen zum Aufbau der Buchführung, Zugriffsrechten und Stammdaten, finanzrelevanten Programmen sowie Dienstanweisungen und Richtlinien sind diesem Bericht als Anlage 3 beigefügt.

Buchführungsprozess

Das Risiko von falschen oder fehlerhaften Aussagen in der Rechnungslegung wird wesentlich durch die Ausgestaltung des Buchführungsprozesses mitbestimmt. Um die Angemessenheit des Buchführungssystems beurteilen zu können, haben wir den Buchführungsprozess im Landkreis Darmstadt-Dieburg hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit, Sicherheit und Dokumentation erhoben. Wir haben dabei in Form eines strukturierten Interviews sowie ergänzender Stichproben und Kontrolltests untersucht, ob vollständige,

richtige, zeitgerechte, unveränderbare und geordnete Eintragungen in den Büchern und sonstigen Aufzeichnungen gegeben waren.

Es muss gewährleistet sein, dass die Nachvollziehbarkeit der Geschäftsvorfälle nach ihrer Entstehung und Abwicklung (Belegfunktion) gegeben ist und dass die Buchungen sowohl in zeitlicher Ordnung (Journalfunktion) als auch in sachlicher Ordnung (Kontenfunktion) dargestellt werden können. Zudem muss die Buchführung in der Weise beschaffen sein, dass einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit ein Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermittelt wird.

Der Buchhaltungsprozess ist nach dem Ergebnis unserer Prüfung angemessen ausgestaltet, um wesentliche Falschaussagen und Fehler in der Rechnungslegung zu verhindern. Die gesetzlichen Anforderungen an zentrale Buchhaltungsfunktionen waren erfüllt.

Jahresabschlussprozess

Ein strukturierter Jahresabschlusserstellungsprozess unterstützt die Verantwortlichen bei den Erstellungsarbeiten und bildet den Ausgangspunkt für eine sachlich, zeitlich und personell angemessene Fertigstellung des Jahresabschlusses.

Unsere Prozessaufnahme umfasste allgemeine Fragestellungen, Fragen zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen, sowie Fragen zu Bewertungssachverhalten und den Abschlussarbeiten wie beispielsweise Einholung von Bestätigungen Dritter, Bestandsaufnahmen und den Abschluss der Nebenbücher und des Hauptbuches.

Für den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2010 stellte die Finanzbuchhaltung ein kurzes Rundschreiben, in welchem die anstehenden Tätigkeiten für die beteiligten Bereiche (Geschäftspartnerbuchhaltung, Anlagenbuchhaltung, Hauptbuchhaltung und Controlling), versehen mit entsprechenden Zielterminen kommuniziert wurden.

Den Prozess der Jahresabschlusserstellung erhoben wir in Form eines strukturierten Interviews.

Nach dem Ergebnis unserer Prüfung war der Prozess der Jahresabschlusserstellung grundsätzlich dazu geeignet, eine sachliche, personelle und zeitlich angemessene Jahresabschlusserstellung zu gewährleisten. Ohne diese Beurteilung abzuschwächen, bestanden für den Landkreis Darmstadt-Dieburg noch Möglichkeiten zur Verbesserung und Verfeinerung des Jahresabschlusserstellungsprozesses.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte über kein System der Risikofrüherkennung. Neben der Benennung der Risiken im Rechenschaftsbericht[49] des Landkreises muss sichergestellt sein, dass die identifizierten Risiken auch bilanziell berücksichtigt werden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte nicht über eine systematische Erfassung und Auflistung von nahestehenden Personen und den Leistungsbeziehungen, die mit diesen bestanden. Nahestehende Personen sind grundsätzlich diejenigen Personen und ggf. Unternehmen und Aufgabenträger, die auf den Landkreis eine Beherrschung ausüben können oder im Landkreis Schlüsselpositionen besetzen. Zu den nahestehenden Personen aus Sicht des Landkreises zählen daher die Mitglieder des Kreisausschusses und des Kreistages. Zudem können Familienangehörige dieser Personen ebenfalls zu den nahestehenden Personen gerechnet werden. Der Landkreis sollte erkennen können, ob die mit diesen Personen bestehenden Leistungsbeziehungen zu marktüblichen Konditionen abgewickelt wurden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg sollte im Zuge der Jahresabschlusserstellung stärker auf Bestätigungen Dritter abstellen. (Prüfungs-)Nachweisen Dritter wird die stärkste Wertigkeit in Bezug auf die Aussagekraft in der Rechnungslegung zugesprochen. Wir empfehlen dem Landkreis daher, für zukünftige Jahres-

49 § 51 GemHVO-Doppik - Rechenschaftsbericht
(2) Der Rechenschaftsbericht soll auch darstellen:
1. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien,
2. Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind,
3. die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken von besonderer Bedeutung; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben,
4. wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen.

abschlüsse zumindest Saldenbestätigungen für Debitoren und Kreditoren, Rechtsanwaltsbestätigungen zur Rückstellungsdotierung und Bankbestätigungen einzuholen.

Gesamtbeurteilung des rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystems

Das rechnungslegungsbezogene Interne Kontrollsystem im Landkreis Darmstadt-Dieburg war im Hinblick auf einzelne Komponenten bereits solide ausgestaltet (Kontrollumfeld, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation). Daneben bestanden jedoch noch deutliche Schwachstellen bei den Risikobeurteilungen und der Überwachung des Internen Kontrollsystems.

Der Aufbau und die Organisation der Buchführung im Landkreis Darmstadt-Dieburg waren nach dem Ergebnis unserer stichprobenweisen Prüfungshandlungen grundsätzlich dazu geeignet, die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sicherzustellen. Bezogen auf das Kontrollumfeld bildeten die Dokumente in der Rubrik „Häufig gestellte Fragen" im Intranetbereich sowie die Festlegungen zur Geschäftspartnerbuchhaltung nach unserer Einschätzung eine Grundlage, um die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zu gewährleisten. Allerdings bestehen hierbei unserer Auffassung nach noch Ausbau- und Verbesserungsmöglichkeiten.

Nach dem Ergebnis unserer Prüfung waren im Buchführungsprozess Schwachstellen im Umgang mit Stammdaten vorhanden. Der anlage- und änderungsberechtigte Mitarbeiterkreis war für die Größe der Finanzabteilung angemessen. Die Sensibilisierung im Hinblick auf Änderungen und Neuanlagen mit Stammdaten war im Landkreis Darmstadt-Dieburg nur unzureichend ausgeprägt. Ein Genehmigungsverfahren zur Änderung und Neuanlage von Stammdaten war nicht eingerichtet. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, ein Verfahren einzurichten das nur genehmigte Stammdatenänderungen und -anlagen zulässt.

Der Landkreis nahm im rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die Einrichtung eines Systems, welches wesentliche Risiken in der Leistungserbringung/ Aufgabenerfüllung identifiziert.

Im Rahmen von Kontrollaktivitäten lagen beispielsweise für den Einsatz von weiteren finanzrelevanten Programmen entsprechende Prüfbescheinigungen vor. Funktionstrennungen wurden beispielsweise im Bereich des Anordnungswesens und der späteren Zahlbarmachung nach dem Ergebnis unserer Prüfung eingehalten. Kontrollen zur Sicherung von Vermögensgegenständen waren nicht ausgeprägt. Der Landkreis befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung in der Vorbereitung zur Erstellung einer Inventurrichtlinie.

In Bezug auf Information und Kommunikation informierte der Landkreis die entsprechenden Stellen und Mitarbeiter rechtzeitig. Hier ist das Rundschreiben zum Jahresabschluss hervorzuheben.

Eine bewusste Überwachung des Internen Kontrollsystems fand in weiten Teilen nicht statt. Hintergrund ist dabei das Testen der Wirksamkeit der eingerichteten Kontrollen und im Bedarfsfall die Änderung der eingerichteten Kontrollen. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen definierten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Keiner der untersuchten Landkreise konnte ein in allen Komponenten ausgereiftes Internes Kontrollsystem aufweisen. Kontrollen und Maßnahmen waren in Teilen vorgesehen und installiert, jedoch fand keine bewusste Zuordnung zu einer der fünf Komponenten statt.

Hinsichtlich des Kontrollumfeldes konnten alle Landkreise eine solide Grundlage aufweisen. Intranetbereiche mit wichtigen Informationen waren allen Mitarbeitern zugänglich. Zudem waren die Grundlagen des regulatorischen Umfeldes in allen Fällen klar kommuniziert. Kontrollaktivitäten waren unterschiedlich ausgeprägt. In allen Landkreisen lagen Softwarebescheinigungen für die Finanzwesensoftware vor. Gleichzeitig verfügte kein Landkreis über ein schriftliches Berechtigungskonzept über die Vergabe von Berechtigungen und Zugriffen für die Finanzwesensoftware. In allen Landkreisen stellten wir Schwächen im Umgang mit Stammdatenänderungen fest. Keiner der Landkreise hatte ein Verfahren vorgesehen, dass nur genehmigte Stammdatenänderung zuließ. Regelmäßige Kontrollen über Stammdatenänderung nahm nur der Landkreis Limburg-Weilburg vor. Kontrollen der Zahlungsvorgänge/ Anordnungswesen waren in allen Landkreisen eingerichtet. Prozessintegrierte Kontrollen, die an die Bearbeitungspfade in der Finanzwesensoftware geknüpft waren, waren ebenso in allen Landkreisen eingerichtet. Im Rahmen der Informati-

on und Kommunikation konnten die Landkreise auf die geschaffenen Grundlagen der Intranetbereiche zurückgreifen, da hierüber alle eingebundenen Mitarbeiter informiert werden konnten. Alle Landkreise sind jedoch angehalten, zukünftig im Vorgriff auf die Erstellung des Jahresabschlusses Rundschreiben mit den anstehenden Jahresabschlussarbeiten und den hiermit verbundenen Terminhorizonten an alle in die Erstellung eingebundenen Mitarbeiter zu kommunizieren. Risikobeurteilungen und die Überwachung des Internen Kontrollsystems fanden in keinem der drei Landkreise statt.

Wir empfehlen dem Landkreis Limburg-Weilburg, ein in allen Komponenten ausgeprägtes Internes Kontrollsystem einzurichten. Ausgangspunkt sollte eine Dokumentation des Internen Kontrollsystems sein, welche auf die bestehenden Maßnahmen und Kontrollen aufsetzt, diese den verschiedenen Komponenten zuordnet und um weitere Maßnahmen ergänzt. Die Landkreise sollten innerhalb der Kontrollaktivitäten verstärkt prozessunabhängige Kontrollen vorsehen. Diese können beispielsweise als Stichprobenkontrollen über vorgenommene Änderungen in den Stammdaten ausgestaltet sein. Zudem sollten die Landkreise die Dokumentation der Risikobeurteilungen mit Auswirkungen auf die Rechnungslegung installieren. Diese unterstützt bei der Identifikation von Risiken und deren adäquate Abbildung in der Rechnungslegung. Eine Überwachung der Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems kann sinnvollerweise erst dann stattfinden, wenn eine ausführliche Definition und Dokumentation vorliegt. Erst mit einer ausführlichen Dokumentation kann eine zielgerichtete Reflexion der Wirksamkeit und in der Folge eine Anpassung der Kontrollen umgesetzt und nachgehalten werden.

10.2 Internes Kontrollsystem in der Sozialhilfe

Durch die Inanspruchnahme der Sozialhilfe soll Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die Leistungen der Sozialhilfe sollen die Leistungsberechtigten soweit wie möglich befähigen, unabhängig von der eigentlichen Sozialhilfeleistung zu werden. Dem Leistungsberechtigten obliegt gleichzeitig die Pflicht, nach ihren Kräften auf die Unabhängigkeit von der Leistung hinzuarbeiten.

Die Sozialhilfe umfasst nach § 8 SGB XII folgende Leistungen:

- Hilfe zum Lebensunterhalt
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
- Hilfen zur Gesundheit
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen
- Hilfe zur Pflege
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten
- Hilfe in anderen Lebenslagen.

Die Hilfe umfasst dabei auch die jeweils gebotene Beratung und Unterstützung.

Abgrenzung zu den Leistungen nach SGB II (Optionskommune)

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg ist eine Optionskommune. Der Landkreis schloss mit der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die „Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen kommunalen Trägers der Grundsicherung für Arbeitssuchende" vom 6. Januar 2005. Gegenstand der Verwaltungsvereinbarung waren Verfahrensregeln hinsichtlich der vom Bund zu tragenden Aufwendungen. Die Umsetzung der Bestimmungen des SGB II wird im Landkreis Darmstadt-Dieburg durch die Kreisagentur für Beschäftigung sichergestellt.

Umfang der Leistungen des Teilhaushalts Soziales im Landkreis Darmstadt-Dieburg

In der nachfolgenden Tabelle wird gleichzeitig die haushalterische Abbildung der Sozialhilfe in Form von Teilbudgets und die im Prüfungszeitraum auf Basis der Planzahlen geplanten Transferaufwendungen, Transfererträge sowie das Ergebnis des Teilhaushalts aufgeführt.

Teilhaushalt Soziale Leistungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg						
	Transferaufwendungen		Transfererträge		Ergebnis Teilhaushalt	
Fachdienste/ Hilfen	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII	28.643.130 €	29.160.410 €	4.560.800 €	4.680.515 €	-24.082.330 €	-24.479.985 €
Grundsicherung nach dem SGB II	125.910.925 €	120.053.840 €	95.932.220 €	91.990.710 €	-29.978.705 €	-28.063.130 €
Hilfen für Asylbewerber	2.400.120 €	2.400.080 €	701.990 €	594.415 €	-1.697.130 €	-1.804.665 €
Soziale Einrichtungen	868.400 €	723.400 €	30.000 €	20.000 €	-838.400 €	-703.400 €
Leistungen nach dem BVG (u.a. Kriegsopfer-fürsorge)	632.500 €	632.500 €	371.000 €	371.100 €	-261.400 €	-261.400 €
Betreuungsleistungen	0 €	0 €	159.600 €	159.600 €	-159.600 €	-159.600 €
Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	0 €	0 €	471.800 €	471.800 €	-471.800 €	-471.800 €
Unterhaltsvorschussleistungen sind im Produktbereich 05 Soziale Leistungen abgebildet, wurden aber in dieser Übersicht nicht mit aufgenommen. Quelle: Haushaltsplan 2010-2011						

Ansicht 37: Teilhaushalt Soziale Leistungen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Aufgrund der betragsmäßigen Bedeutung der Leistungen nach dem SGB XII innerhalb des Teilhaushalts Sozialhilfe beschränken wir unsere weiteren Ausführungen auf die Leistungen nach dem SGB XII, insbesondere auf die Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit dem SGB II wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg in der Produktgruppe „0502 Grundsicherung nach dem SGB II" aus. Hierin waren auch die materiellen und aktivierenden kommunalen Leistungen ausgewiesen.

Organisatorische Grundlagen der Sozialhilfe im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die Ausführungen in diesem Unterkapitel beziehen sich auf die „Abteilung VI/3 Sozialamt, Allgemeine soziale Angelegenheiten".

Das Sozialamt, Amt für soziale Angelegenheiten besteht aus neun Sachgebieten mit neun Sachgebietsleitern, die auf sechs Verwaltungsstellen verteilt sind. Sie befinden sich sowohl in der Hauptverwaltung in Darmstadt als auch in der Außenstelle in Dieburg, wobei eine Konzentration in Dieburg (Konzentration um den Pflegestützpunkt in Dieburg) festzustellen ist.

Neben der Abteilungsleitung waren zwei Sachgebietsleiter eingesetzt (Hilfen außerhalb von Einrichtungen, Finanzen & Controlling, Unterhalt; Hilfe zur Pflege stationär/ ambulant, Eingliederungshilfe).

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte nach unserer Einschätzung eine sachgerechte organisatorische Grundstruktur zur Erbringung der gesetzlichen Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe des SGB XII geschaffen. Durch die beschlossene Aufteilung sind die Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Hilfearten klar gefasst und auf die verschiedenen Fachdienstleitungen aufgeteilt.

Die Beschreibungen zum Aufbau und den organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung in der Sozialhilfe sind diesem Bericht als Anlage 4 beigefügt.

Beurteilung des Internen Kontrollsystems

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte nicht über ein in allen Komponenten ausgereiftes Internes Kontrollsystem in der Sozialhilfe.

Bezogen auf das Kontrollumfeld konnte der Fachbereich Soziales mit der vorgefundenen Organisation des Fachbereichs eine strukturierte Aufgabenverteilung innerhalb der Organisationseinheit sicherstellen. Weiterhin ist positiv zu beurteilen, dass Richtlinien, weitere Arbeitshilfen, Checklisten und Formulare waren in einer Intranet-Plattform für die Mitarbeiter bereitgestellt waren.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Einzelne Hinweise auf Risiken ließen sich aus den Erläuterungen zum Ergebnisplan des Teilhaushalts Soziales ableiten. Eine standardisierte Dokumentation war nicht zu erkennen.

Kontrollaktivitäten waren systemseitig bei der Anlage eines Sozialhilfefalls bereits vorgesehen. Die im Einsatz befindliche Software verfügte über ein Testat und war für die Fallbearbeitung geeignet. Darüber hinaus stellte der Landkreis weitreichende Neu- und Bestandsfallkontrollen sicher. Kontrollen über die Änderung von Stammdaten fanden nicht statt und ein Freigabeverfahren zu Stammdatenänderungen war nicht eingerichtet.

Die Mitarbeiter des Fachbereichs wurden im Rahmen der Information und Kommunikation regelmäßig über Neuerungen und Veränderungen informiert. Zudem wird eine Intranet-Plattform gepflegt, um eine zeitnahe und umfassende Informationsbereitstellung zu gewährleisten.

Eine strukturierte Überwachung der Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems durch die Amtsleitung und die Fachdienstleitunen fand noch nicht statt. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen definierten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Alle drei in die vergleichende Prüfung einbezogenen Kreise konnten kein Internes Kontrollsystem aufweisen, das in allen fünf zu berücksichtigenden Komponenten als ausgereift bezeichnet werden könnte. Ausgenommen den Landkreis Limburg-Weilburg hatte kein Landkreis schriftliche Ausarbeitungen oder ein Konzept über ein Internes Kontrollsystem vorgelegt.

Das Kontrollumfeld sowie die Information und Kommunikation hatten alle Landkreise bereits solide ausgestaltet. Kontrollaktivitäten waren sehr heterogen ausgestaltet. Neufallkontrollen bei Fallanlagen waren in allen Landkreisen installiert. Bestandsfallkontrollen führte nur der Landkreis Darmstadt-Dieburg durch. Alle Landkreise zeigten Schwächen im Umgang mit Stammdatenänderungen. In keinem Landkreis war ein Verfahren eingerichtet, dass nur genehmigte Stammdatenänderungen zuließ. Regelmäßige Kontrollen von Änderungen an den Stammdaten waren in keinem Landkreis vorhanden.

Risikobeurteilungen nahm kein Landkreis vor. Eine bewusste Überwachung des Internen Kontrollsystems fand in weiten Teilen nicht statt. Hintergrund ist dabei das Testen der Wirksamkeit der eingerichteten Kontrollen und im Bedarfsfall die Änderung der eingerichteten Kontrollen. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen definierten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Zum Zeitpunkt der Interimsbesprechung befand sich ein schriftliches Konzept zum Internen Kontrollsystem in der Endabstimmung. Die Umsetzung war ab dem 1. Februar 2013 vorgesehen.

10.3 Internes Kontrollsystem in der Jugendhilfe

Der rechtliche Anspruch eines jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und das Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit ist in § 1 SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe kodifiziert.[50] Die Pflege und Erziehung eines Kindes ist das natürliche Recht der Eltern und die ihnen zu förderst obliegende Pflicht. Über die Ausübung dieser Rechte und Pflichten wacht

50 § 1 Abs. 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) - Recht auf Erziehung, Elternverantwortung, Jugendhilfe

die staatliche Gemeinschaft. Aufgabe der Jugendhilfe ist dabei, zu der Verwirklichung dieses Rechts beizutragen. Die Ziele[51] der Jugendhilfe lassen sich so beschreiben:

- Junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen.
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen.
- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen.
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

Die Leistungen der Jugendhilfe umfassen nach § 2 Absatz 2 SGB VIII folgende Bestandteile:

- Angebote der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes.
- Angebote zur Förderung der Erziehung in der Familie.
- Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und der Tagespflege.
- Hilfe zur Erziehung und ergänzende Leistungen.
- Hilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und ergänzende Leistungen.
- Hilfe für junge Volljährige und Nachbetreuung.

Neben diesen Leistungen umfasst die Jugendhilfe noch andere Aufgaben[52].

---

51 § 2 Abs. 2 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) - Aufgaben der Jugendhilfe

52 § 2 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) - Aufgaben der Jugendhilfe
(3) Andere Aufgaben der Jugendhilfe sind
1. die Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen (§ 42),
2. (weggefallen),
3. die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Pflegeerlaubnis (§§ 43, 44),
4. die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis für den Betrieb einer Einrichtung sowie die Erteilung nachträglicher Auflagen und die damit verbundenen Aufgaben (§§ 45 bis 47, 48a),
5. die Tätigkeitsuntersagung (§§ 48, 48a),
6. die Mitwirkung in Verfahren vor den Familiengerichten (§ 50),
7. die Beratung und Belehrung in Verfahren zur Annahme als Kind (§ 51),
8. die Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (§ 52),
9. die Beratung und Unterstützung von Müttern bei Vaterschaftsfeststellung und Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen sowie von Pflegern und Vormündern (§§ 52a, 53),
10. die Erteilung, der Widerruf und die Zurücknahme der Erlaubnis zur Übernahme von Vereinsvormundschaften (§ 54),
11. Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und Gegenvormundschaft des Jugendamts (§§ 55 bis 58),
12. Beurkundung (§ 59),
13. die Aufnahme von vollstreckbaren Urkunden (§ 60).

Umfang der Leistungen des Teilhaushalts Kinder-, Jugend- und Familienhilfe im Landkreis Darmstadt-Dieburg

In der nachfolgenden Tabelle wird gleichzeitig die haushalterische Abbildung der Jugendhilfe in Form von Teilbudgets und die im Prüfungszeitraum auf Basis der Planzahlen geplanten Transferaufwendungen, Transfererträge sowie das Ergebnis des Teilhaushalts aufgeführt.

Teilhaushalt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe des Landkreises Darmstadt-Dieburg

	Transferaufwendungen		Transfererträge		Ergebnis Teilhaushalt	
Fachdienste/ Leistungspositionen	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Unterhaltsvorschussleistungen	3.150.200 €	3.150.200 €	2.383.350 €	2.383.350 €	-766.850 €	-766.850 €
Tageseinrichtungen und Tagespflege	3.235.575 €	3.187.560 €	1.419.865 €	1.420.865 €	-1.815.710 €	-1.766.695 €
Jugendarbeit	455.915 €	455.915 €	95.100 €	95.100 €	-360.815 €	-360.815 €
Hilfen zur Erziehung	19.231.915 €	19.231.915 €	3.257.890 €	3.257.890 €	-15.974.025 €	-15.974.025 €
Hilfe für junge Volljährige	1.687.065 €	1.687.065 €	192.000 €	192.000 €	-1.495.065 €	-1.495.065 €
Eingliederungshilfe	7.442.030 €	7.442.030 €	435.100 €	435.100 €	-7.006.930 €	-7.006.930 €
Sonstige Leistungen	7.355.390 €	7.338.025 €	2.573.065 €	2.573.170 €	-4.764.855 €	-4.782.325 €
Einrichtungen des Landkreises	1.684.305 €	1.675.190 €	598.355 €	598.375 €	-1.076.815 €	-1.085.950 €

Die Unterhaltsvorschussleistungen waren im Haushalt des Landkreises dem Produktbereich 05 Soziale Leistungen zugeordnet. Aus thematischen Gründen haben wir die Darstellung einheitlich für alle Landkreise in der Jugendhilfe vorgenommen.

Die Einrichtungen des Landkreises umfassen die Produktgruppen 0604, 0605 und 0606.

Quelle: Nachtragshaushaltsplan 2009, Nachtragshaushaltsplan 2010, Haushaltsplan 2011

Ansicht 38: Teilhaushalt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Aufgrund der betragsmäßigen Bedeutung der Unterhaltsvorschussleistungen (in Verbindung mit dem in der Verantwortlichkeit des Landkreises liegenden Genehmigungsprozesses) und der Hilfen zur Erziehung beschränken wir unsere weiteren Ausführungen auf diese Aufgaben der Jugendhilfe.

Organisatorische Grundlagen der Jugendhilfe im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Das Jugendamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg war vollständig in der Hauptverwaltung des Landkreises in Darmstadt angesiedelt. In der Hauptabteilung VI Familie und Soziales waren insgesamt fünf Abteilungen zusammengefasst. Das Jugendamt umfasste dabei die Abteilung VI/1 Familienförderung und die Abteilung VI/2 Jugendhilfe.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte nach unserer Einschätzung eine sachgerechte organisatorische Grundstruktur zur Erbringung der Jugendhilfeleistungen geschaffen. Durch die beschlossene Aufteilung waren die Verantwortlichkeiten für die jeweiligen Aufgaben klar gefasst und auf die verschiedenen Fachdienstleitungen aufgeteilt.

Der Jugendhilfeausschuss war im Prüfungszeitraum eingerichtet. Die stimmberechtigten Vertreter im Jugendhilfeausschuss waren satzungsgemäß bestimmt.

Die Beschreibungen zum Aufbau und den organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung in der Jugendhilfe sind diesem Bericht als Anlage 5 beigefügt.

Beurteilung des Internen Kontrollsystems

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte nicht über ein in allen Komponenten ausgereiftes Internes Kontrollsystem in der Jugendhilfe.

In Bezug auf das Kontrollumfeld konnte der Fachbereich Jugend mit der aktuell beschlossenen Organisation des Fachbereichs eine strukturierte Aufgabenverteilung innerhalb des Fachbereichs sicherstellen. Die Nutzung des Intranets für die Ablage von Dienstanweisungen bildete eine solide Grundlage. Im Bedarfsfall wurden Dienstanweisungen neu erstellt oder weiterentwickelt. Die zur Abwicklung der Jugendhilfeleistungen eingesetzten Softwarelösungen wiese keine einheitliche IT-Strategie auf. Zu bemängeln war insbesondere, dass alle anfallenden Stammdaten zweifach vorgehalten und auch auf einem einheitlichen Stand durch laufenden Abgleiche gehalten werden müssen. Zusätzlichen Buchungs- und Erfassungsaufwand verursachte die nicht vorhandene Schnittstelle zur Finanzwesensoftware. Wir empfehlen dem Landkreis, eine einheitliche IT-Strategie für die Erbringung der Jugendhilfe zu prüfen. Angabegemäß war für das Jahr 2013 die Schaffung der Schnittstelle zwischen der Spezialsoftware für die Wirtschaftliche Jugendhilfe und der Finanzwesensoftware vorgesehen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm keine systematischen Risikobeurteilungen vor. Einzelne Hinweise auf Risiken ließen sich aus den Erläuterungen zum Ergebnisplan des Teilhaushalts Jugend ableiten. Eine standardisierte Dokumentation war nicht zu erkennen. Wir empfehlen dem Landkreis, eine auf die Jugendhilfe ausgerichtete standardisierte Risikoerkennung einzurichten. Ziel soll dabei sein, diejenigen Risiken zu identifizieren und zu benennen, die zu falschen Bescheiden und ggf. fehlerhaften Zahlungsströmen führen. Dabei ist es auch von Bedeutung, die Ergebnisse der Risikobeurteilung zeitnah an die Mitarbeiter im Fachbereich Jugendhilfe zu kommunizieren.

Kontrollaktivitäten waren systemseitig bei der Fallverarbeitung durch die Software bereits vorgesehen (Pflichtfelder). Neufall- und Bestandsfallkontrollen waren nicht durchgängig eingerichtet. Bei Hilfefällen im Bereich der Unterhaltsvorschussleistungen bestanden Neufallkontrollen. Bestandsfallkontrollen waren nicht vorhanden. Bei den Hilfen zur Erziehung ist positiv hervorzuheben, dass ein sehr dezidierter Prozess der Entscheidungsfindung eingerichtet ist und die Hilfen, abhängig von der Art, zeitlich befristet bewilligt werden. Keine Kontrollen bestanden hinsichtlich der Änderung von Stammdaten. Ebenso fehlte ein Verfahren zur Genehmigung von Stammdatenänderungen. Wir empfehlen dem Landkreis, ein Verfahren zur Kontrolle von Fallanlagen einzurichten und in angemessenem Umfang Stichproben zur Kontrolle der Stammdatenänderungen vorzunehmen.

Die Mitarbeiter der Abteilungen wurden im Rahmen der Information und Kommunikation regelmäßig über Neuerungen und Veränderungen informiert. Zudem nutzte die Fachbereichsleitung die Intranet-Informationsplattform, um die Mitarbeiter des Fachbereichs über neue Dienstanweisungen, gesetzliche Änderungen oder Rechtsprechung zu informieren.

Eine strukturierte Überwachung der Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems durch die Amtsleitung und die Fachdienstleitungen fand nicht statt. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen bestimmten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

Alle drei in die vergleichende Prüfung einbezogenen Kreise konnten kein Internes Kontrollsystem aufweisen, das in allen fünf zu berücksichtigenden Komponenten als ausgereift bezeichnet werden könnte. Kein Landkreis hatte schriftliche Ausarbeitungen oder ein Konzept über ein Internes Kontrollsystem vorgelegt.

Das Kontrollumfeld sowie die Information und Kommunikation hatten alle Landkreise bereits solide ausgestaltet. Kontrollaktivitäten waren sehr heterogen ausgestaltet. Alle Landkreise zeigten Schwächen im Umgang mit Stammdatenänderungen. In keinem Landkreis war ein Verfahren eingerichtet, dass nur genehmigte Stammdatenänderungen zuließ. Regelmäßige Kontrollen von Änderungen an den Stammdaten waren in keinem Landkreis vorhanden.

Risikobeurteilungen nahm kein Landkreis vor. Eine bewusste Überwachung des Internen Kontrollsystems fand in weiten Teilen nicht statt. Hintergrund ist dabei das Testen der Wirksamkeit der eingerichteten Kontrollen und im Bedarfsfall die Änderung der eingerichteten Kontrollen. Dies kann auch erst zielgerichtet erfolgen, wenn Kontrollen innerhalb des Internen Kontrollsystems definiert, hinreichend beschrieben und eingerichtet sind. Erst dann lässt sich über einen definierten Zeitraum die Wirkung von eingerichteten Kontrollen testen.

10.4 Internes Kontrollsystem in der Kreisagentur für Beschäftigung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde anstelle der Bundesagentur für Arbeit gemäß § 6a Absatz 2 SGB II in Verbindung mit § 1 der Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende als Träger der Leistung nach § 6 Absatz 1 Nr. 1 SGB II zugelassen. Diese Zulassung war zunächst bis zum 31. Dezember 2010 befristet.

Mit der Einführung des Artikels 91e Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und der Verordnung zur Änderung der Kommunalträger-Zulassungsverordnung vom 1. Dezember 2010 wurde diese Befristung aufgehoben und die Zulassung zur Trägerschaft unbefristet fortgeschrieben.

Zwischen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundeministerium für Wirtschaft und Soziales wurde vor dem Hintergrund der o.g. Verordnung eine „Verwaltungsvereinbarung über die vom Bund zu tragenden Aufwendungen des zugelassenen Trägers der Grundsicherung für Arbeitssuchende" vom 6. Januar 2005 geschlossen. Die Verwaltungsvereinbarung regelt in Abschnitt 1 die Mittelbereitstellung und Abrechnung der Aufwendungen des kommunalen Trägers als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende ab dem Jahr 2005 und in Abschnitt 2 die Berichtspflichten und die Finanzkontrolle. In Abschnitt 3 sind die Schlussvorschriften genannt.

Vor dem Hintergrund der Untersuchung des eingerichteten Internen Kontrollsystems war daher insbesondere § 5 der Verwaltungsvereinbarung von Bedeutung. Hiernach hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten, welches die Ordnungsmäßigkeit der Berechnung der Zahlung der vom Bund hinsichtlich der besonderen Einrichtung des Landkreises nach § 6a Absatz 6 SGB II i.V.m. Artikel 106 Absatz 8 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland zu tragenden Aufwendungen sicherstellt. Der Landkreis überwacht zudem das einwandfreie Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems. Gemäß § 5 Absatz 3 Nr.3 dieser Vereinbarung hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit jährlich eine kurze Darstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie eine Übersicht über die Ergebnisse der im Vorjahr durchgeführten Kontrollen mitzuteilen.

Jahresberichte an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Wir prüften daher, ob der Landkreis Darmstadt-Dieburg ein Verwaltungs- und Kontrollsystem eingerichtet hatte und im Prüfungszeitraum der jährlichen Verpflichtung über die Berichterstattung gemäß § 5 Absatz 3 Nr. 3 der o.g. Verwaltungsvereinbarung nachkam.

Im Prüfungszeitraum legte der Landkreis Darmstadt-Dieburg in jedem Jahr einen Jahresbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über das Verwaltungs- und Kontrollsystem der Kreisagentur für Beschäftigung vor. Im Rahmen unserer stichprobenweisen Prüfungshandlungen hinterfragten wir verschiedene, in dem Jahresbericht beschriebene Komponenten des Kontrollsystems. Wir nahmen stichprobenweise Einsicht in den Aufbau und Inhalt der Protokolle der Teamleiter-Sitzungen der Materiellen Hilfe, in die Wissensdatenbank und die verbindlichen Arbeitshilfen und Leistungsbeschreibungen („blaue Seite"). Darüber hinaus wurden uns die bestehenden Konzepte zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter in der Sachbearbeitung und im Fallmanagement zur Verfügung gestellt. Aus der wiederkehrenden EDV-gestützten Überprüfung des Datenbestandes/ Fallbestandes leitete der Landkreis Kontrollen über die Falleingaben ab. Darüber hinaus wurden themenbezogene Auswertungen und eine monatliche Auswertung der Ausgaben im Eingliederungsbereich vorgenommen. Die Dokumentation dieser Kontrollen (Fehlerlisten und weitere Auswertungen) haben wir stichprobenweise auf Vorhandensein geprüft.

Nach dem Ergebnis unserer stichprobenweisen Prüfung waren die Angaben zum Kontrollsystem im Jahresbericht 2011 zutreffend und nachvollziehbar dargestellt.

Innenrevision

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Prüfungszeitpunkt für die Kreisagentur für Beschäftigung eine Innenrevision eingerichtet. Die Erfordernis hierzu ergab sich aus analoger Anwendung des § 49 SGB II. Zur Erfüllung dieser Aufgabe standen im Jahr 2011 zwei Planstellen zur Verfügung. Organisatorisch waren die Mitarbeiter der Innenrevision dem Revisionsamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg zugeordnet. Die Berichterstattung fand jedoch fachlich unmittelbar an die Hauptabteilungsleitung der Kreisagentur für Beschäftigung statt.

Die Innenrevision prüfte im Prüfungszeitraum die Jahre 2010 und 2011. Hierzu lagen jeweils ein Halbjahresbericht und ein Jahresbericht vor. Die Innenrevision traf dabei folgende wesentliche Feststellungen:

- Im Jahr 2010 stellte die Innenrevision in den Bereichen „materielle Hilfe" als auch „aktivierende Hilfe" keine Anzeichen auf dolose Handlungen fest. Es gab, bis auf wenige Ausnahmen, keine gravierenden Mängel hinsichtlich der Anwendung des materiellen Rechts. Diese Ausnahmen waren ausschließlich bei Sachbearbeitern zu finden, die erst seit kurzer Zeit bei der Kreisagentur für Beschäftigung tätig waren.
- Die Prüfungstätigkeit der Innenrevision im ersten und zweiten Halbjahr 2011 führte zu keinen Feststellungen, die Anhaltspunkte für ein insgesamt unzweckmäßiges oder unwirtschaftliches Verwaltungshandeln gaben. Diese Feststellung erstreckte sich ebenso auf die Prüfung auf dolose Handlungen.

Prüfung des Revisionsamtes des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Das Revisionsamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg prüfte in den Jahren 2010 und 2011 das interne Verwaltungs-Kontrollsystem der Kreisagentur für Beschäftigung. Hierzu legte das Revisionsamt einen Bericht vom 24. Februar 2011 vor.

Das Revisionsamt lehnte seine Prüfung an die Definition eines Internen Kontrollsystems des Instituts der Wirtschaftsprüfer an: „Das Verwaltungs- und Kontrollsystem besteht aus Regelungen zur Steuerung der Verwaltungsaktivitäten (internes Steuerungssystem) und Regelungen zur Überwachung der Einhaltung der vorgenannten Regelungen (internes Überwachungssystem)". Das Revisionsamt prüfte daher nach der in der Praxis weit verbreiteten Auffassung das interne Kontrollsystem bei der Kreisagentur für Beschäftigung auf die Komponenten „Kontrollumfeld", „Risikobeurteilungsprozess", „Rechnungslegungsrelevante Informationssysteme", „Geschäftsprozesse und Kommunikation" sowie „Kontrollaktivitäten".

Das Revisionsamt stellte anhand seiner Prüfungshandlungen fest, dass in der Kreisagentur für Beschäftigung ein Verwaltungskontrollsystem existiert. Die wesentlichen Punkte und Anforderungen an ein Kontrollsystem wurden erfüllt. Die Kontrollmechanismen bei der Kreisagentur für Beschäftigung waren sehr weit gestreut und deckten einen Großteil der Risikobereiche innerhalb der Prozessabläufe ab. Darüber hinaus befand das Revisionsamt, dass ein zentral gesteuertes, dokumentiertes und überwachtes System der Verwaltungskontrolle nicht existierte. Vielmehr setzte sich die Verwaltungskontrolle aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen, welche keiner zentralen Verzahnung und Koordination unterlagen.

Das Revisionsamt orientierte sich in seiner Gesamtbeurteilung an verschiedenen Stufen von Reifegraden. Auch wenn die Maßnahmen im Verwaltungs- und Kontrollsystem der Kreisagentur für Beschäftigung schon sehr weit entwickelt waren, waren „Risikobewertung und Einstufung sowie die Definition und Dokumentation von Kernprozessen des Verwaltungskontrollsystems nicht ausreichend vorhanden, um einen höheren Reifegrad festzustellen". Dokumentation umfasste dabei nach Auffassung des Revisionsamtes sowohl die Dokumentation der Ausgestaltung des Verwaltungskontrollsystems als auch die Dokumentation der Umsetzung einschließlich diesbezüglicher Kontrollen. Ebenso stellte das Revisionsamt fest, dass eine „VKS-spezifische Grundausbildung der Mitarbeiter" nicht durchgeführt wurde.

In der Gesamtabwägung beurteilte das Revisionsamt den Reifegrad folgendermaßen:

> „Es besteht ein Überblick über einzelne Verwaltungsaktivitäten und dazugehörige Kontrollhandlungen sind definiert. Sie finden jedoch eher selten statt und sind stark von den einzelnen Handelnden abhängig. Ein ausgeprägtes Kontrollbewusstsein ist ebenso wenig festzustellen, wie abgeschlossene Risikoermittlungen und -bewertungen. Dieser Reifegrad ist davon geprägt, dass zwar ein VKS-spezifisches Grundverständnis vorhanden ist, jedoch keine diesbezügliche Dokumentation erstellt wurde. Das VKS existiert informell und somit eingeschränkt."

Aufbauend auf dem Prüfbericht des Revisionsamtes haben wir in Interviews mit den Verantwortlichen der Kreisagentur für Beschäftigung die Reaktion und den Umgang mit Feststellungen und Empfehlungen des Berichts hinterfragt.

Einer der zentralen Parameter für die Einstufung in den oben beschriebenen Reifegrad war die fehlende Dokumentation des Verwaltungs- und Kontrollsystems an sich sowie die Dokumentation der eingerichteten Kontrollen. Eine Dokumentation der Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems wurde bis

zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht entwickelt. Das Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie die darin enthaltenen Kontrollen bildeten vielmehr eine gelebte und eingespielte Praxis. Stichprobenweise haben wir uns dabei ein Bild von den Kontrollen der EDV-Zahllisten im Zusammenhang mit einem Zahlungslauf gemacht.

Die Kreisagentur für Beschäftigung hatte ein Leitungsteam eingerichtet. Die Treffen des Leitungsteams fanden in einem Zwei-Wochen-Rhythmus statt. Das Leitungsteam setzte sich aus den Abteilungsleitungen der Kreisagentur für Beschäftigung sowie Spezialisten aus den Aufgabengebieten EMP, Finanzen, Statistik, Controlling und EDV/ Systempflege zusammen. Im Leitungsteam werden u.a. Gesetzesänderungen vorgestellt und besprochen sowie daraus abgeleitete Risikobewertungen vorgenommen. Die Treffen des Leitungsteams werden zudem protokolliert.

Eine systematische Risikodokumentation, losgelöst von den Besprechungen und Protokollen des Leitungsteams existierte nicht. Risiken mit Zahlungsauswirkung entstehen häufig im Zusammenhang mit gesetzlichen Änderungen oder durch Rechtsprechung. In den zweiwöchentlichen Besprechungen des Leitungsteams werden Risiken besprochen. Diese fließen in die Protokolle dieser Besprechungen ein.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Prüfung des Revisionsamtes, der Plausibilisierung der Jahresberichte sowie der weiteren stichprobenweisen Prüfungshandlungen sind wir der Auffassung, dass in der Kreisagentur für Beschäftigungen die Grundlagen für funktionierenden Verwaltungs- und Kontrollsystem geschaffen waren. Gemessen an den o.g. Komponenten eines Internen Kontrollsystems waren zu allen fünf Komponenten die vorgefundenen Maßnahmen und Kontrollen zuordenbar. Ein in sich schlüssiges und dokumentiertes Gesamtkonzept zum Internen Kontrollsystem war jedoch noch nicht vorhanden. Auch waren die Kontrollen und Maßnahmen nicht in vollem Bewusstsein der Ausgestaltung der fünf Komponenten eines Internen Kontrollsystems installiert worden.

11. Schulträgeraufgaben

11.1 Struktur

Nach § 138 Absatz 1 HSchG[53] 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. Zu den Aufgaben der Schulträger zählen insbesondere die Schulentwicklungsplanung, die Bereitstellung und Unterhaltung von Schulbauten und Schulanlagen, das Vorhalten des Verwaltungspersonals und der geeigneten Schuleinrichtung sowie die Schülerbeförderung.[54]

Die Aufteilung der Bruttogrundfläche und der Schülerzahlen auf die einzelnen Schularten werden in Ansicht 39 dargestellt:

Schulen, Bruttogrundflächen und Schülerzahlen im Landkreis Darmstadt-Dieburg

	Zahl der Schulen 2011	Brutto-grundfläche in Quadratmetern 2011	Schülerzahlen		
			Schuljahr 2009/2010	Schuljahr 2010/2011	Schuljahr 2011/2012
Grundschulen	50	155.999	10.020	9.675	9.437
Gymnasien	3	23.326	2.240	2.309	2.482
Gesamtschulen	14	209.279	15.628	15.618	15.320
Kombinationsschulen[1]	3	24.218	1.787	1.714	1.624
Förderschulen	10	16.660	827	832	820
Berufliche Schulen	1	16.522	2.087	2.071	2.022
Summe	81	446.004	32.589	32.219	31.705

1) Grund- und Hauptschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen, Haupt- und Realschulen wurden für Zwecke des Vergleichs unter dem Oberbegriff Kombinationsschulen zusammengefasst.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 39: Schulen, Bruttogrundflächen und Schülerzahlen im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verwaltete als Schulträger zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung 81 Schulen, davon 50 Grundschulen, 3 Gymnasien, 14 Gesamtschulen, 3 Kombinationsschulen[55], 10 Förderschulen sowie 1 Berufliche Schulen. Die Bruttogrundfläche der Schulgebäude betrug im Jahr 2011 insgesamt 446.004 Quadratmeter. Die Zahl der Schüler verringerte sich im Prüfungszeitraum von 32.589 im Schuljahr 2009/2010 auf 31.705 im Schuljahr 2011/2012.

53 § 138 HSchG - Land, Gemeindeverbände und Gemeinden
(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

54 Siehe hierzu §§ 155 ff. HSchG

55 Aus Vereinfachungsgründen wurden im Vergleich die Schulformen Grund- und Hauptschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen sowie Haupt- und Realschulen unter dem Oberbegriff Kombinationsschulen zusammengefasst.

Nachfolgende Ansicht zeigt den Vergleich der wichtigsten Strukturkennzahlen, jeweils nach Schulformen gegliedert:

Entwicklung der Schülerzahlen, Schulgrößen und Schülerflächen			
	Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
Entwicklung der Schülerzahlen 2009-2011	-3%	-4%	-3%
Grundschulen	-6%	-7%	-10%
Gymnasien	11%	8%	-7%
Gesamtschulen	-2%	-4%	-1%
Kombinationsschulen	-9%	-	1%
Förderschulen	-1%	-7%	-11%
Berufliche Schulen	-3%	-8%	-2%
Durchschnittliche Schulgröße in Quadratmetern 2011	5.506	6.109	5.016
Grundschulen	3.120	3.053	1.927
Gymnasien	7.775	14.514	16.037
Gesamtschulen	14.949	14.014	13.648
Kombinationsschulen	8.073	-	7.251
Förderschulen	1.666	3.918	3.268
Berufliche Schulen	16.522	18.937	9.583
Schulfläche in Quadratmetern je Schüler 2011	14	17	13
Grundschulen	17	19	17
Gymnasien	9	16	13
Gesamtschulen	14	18	13
Kombinationsschulen	15	-	15
Förderschulen	20	29	34
Berufliche Schulen	8	11	7
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 40: Entwicklung der Schülerzahlen, Schulgrößen und Schülerflächen

In den Landkreisen des Vergleichs fand im Prüfungszeitraum durchweg ein Rückgang der Schülerzahlen statt. In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Limburg-Weilburg ging die Zahl der Schüler in den Jahren 2009 bis 2011 um jeweils drei Prozent zurück. Der Landkreis Kassel verzeichnete im Prüfungszeitraum einen Rückgang der Schülerzahlen von vier Prozent.

Der Landkreis Kassel stellte im Vergleich den Schülern am meisten Schulfläche zur Verfügung, während der Landkreis Limburg-Weilburg die geringste Schulfläche vorhielt. Zur Bestimmung der durchschnittlichen Schulgröße wurde die Bruttogrundfläche der Schulgebäude durch die Anzahl der Schulen geteilt. Der Landkreis Kassel wies mit 6.109 Quadratmetern den höchsten Wert im Vergleich aus. Im Landkreis Limburg-Weilburg war die durchschnittliche Schulgröße mit 5.016 Quadratmetern deutlich kleiner. Das Verhältnis von Schülerzahl und Bruttogrundfläche war im Landkreis Kassel mit 17 Quadratmetern je Schüler am höchsten. Den niedrigsten Wert wies der Landkreis Limburg-Weilburg mit 13 Quadratmetern je Schüler aus.

Die Schulträger tragen nach § 156 HSchG die Personalkosten der äußeren Schulverwaltung. Die Landkreise beschäftigten für den Betrieb ihrer Schulen insbesondere Verwaltungs-, Schulhausmeister- und Reinigungspersonal sowie Sekretariatskräfte. Bezogen auf die einzelnen Schularten hielt der Landkreis Darmstadt-Dieburg in seinen Schulen zum Stichtag 31. Dezember 2011 folgende Personalausstattung vor:

Personalausstattung der äußeren Schulverwaltung im Landkreis Darmstadt-Dieburg
(zum Stichtag 31. Dezember 2011 in VZÄ)

	Verwaltungs-kräfte	Hausmeister-kräfte	Reinigungs-kräfte	Sekretariats-kräfte	Summe
Grundschulen, Haupt- und Realschulen	5,0	34,7	39,5	25,5	104,7
Gymnasien	0,4	3,0	1,5	3,4	8,3
Gesamtschulen	4,6	29,5	36,5	26,4	97,0
Förderschulen	0,7	4,0	4,1	6,0	14,8
Berufliche Schulen	0,3	4,0	0,0	2,6	6,9
Summe	11,0	75,2	81,6	63,9*	231,7

*: davon 2,0 VZÄ Schulassistenz
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 41: Personalausstattung der äußeren Schulverwaltung im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg beschäftigte zum Stichtag 31. Dezember 2011 insgesamt 231,7 VZÄ zur Wahrnehmung der äußeren Schulverwaltung. Davon waren 11,0 VZÄ den Verwaltungskräften, 75,2 VZÄ den Hausmeisterkräften, 81,6 VZÄ den Reinigungskräften und 63,9 VZÄ den Sekretariatskräften[56] zuzuordnen.

Die Gebäudewirtschaft des Landkreises Darmstadt-Dieburg wurde im Prüfungszeitraum als Betriebszweig des Eigenbetriebs „Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg" geführt. Zweck des Eigenbetriebs war es, im Bereich Gebäudemanagement eine dem Lebenszyklus-Ansatz entsprechende bedarfsgerechte Bereitstellung und effiziente Bewirtschaftung kreiseigener Grundstücke, Gebäude und Räume unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten sicherzustellen.

11.2 Finanzielle Abbildung

Die Kosten der äußeren Schulverwaltung sind in den §§ 155 bis 162 HSchG aufgeführt und durch die Schulträger zu tragen. Gemäß § 37 Absatz 3 FAG erheben die Landkreise zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Ein Schulträger kann den Aufwand für das Vorhalten seiner Schulen nicht alleine aus eigenen Mitteln finanzieren. Daher erhalten die Landkreise durch jährliche Finanzzuweisungen nach Maßgabe des § 22 FAG einen Ausgleich der ihnen erwachsenden Ausgaben (Schullastenausgleich) vom Land.

56 Von den 11,0 VZÄ waren 2,0 VZÄ dem Bereich Schulassistenz zuzuordnen.

Im Prüfungszeitraum wurde die Schulträgeraufgabe finanziell im Haushalt des Landkreises Darmstadt-Dieburg wie folgt abgebildet:

Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe für den Landkreis Darmstadt-Dieburg				
	2009*	2010*	2011*	Gesamter Prüfungszeitraum
Leistungsentgelte, Kostenersatzleistungen	1.131.506 €	2.491.596 €	2.508.776 €	6.131.878 €
Steuern und ähnliche Erträge/ inklusive Umlagezahlungen	46.607.119 €	47.540.174 €	54.751.348 €	148.898.641 €
Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen	9.244.136 €	6.578.928 €	6.784.302 €	22.607.366 €
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	0 €	3.267.302 €	5.075.144 €	8.342.446 €
Sonstige Erträge	152.554 €	738.608 €	1.812.447 €	2.703.608 €
Personal- und Versorgungsaufwendungen	-5.338.305 €	-5.749.067 €	-6.614.658 €	-17.702.030 €
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-28.659.742 €	-29.825.643 €	-40.714.073 €	-99.199.459 €
Abschreibungen	-10.801.928 €	-10.829.315 €	-10.705.013 €	-32.336.257 €
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse	-5.778.474 €	-8.130.325 €	-8.434.693 €	-22.343.492 €
Sonstige Aufwendungen	-7.736.309 €	-6.230.850 €	-4.463.581 €	-18.430.739 €
Jahresergebnis	-1.179.444 €	-148.594 €	0 €	-1.328.038 €

*: Ergebniszahlen Systemauszüge
Quelle: Finanzdaten des Landkreises 2009 bis 2011, eigene Erhebungen

Ansicht 42: Finanzielle Abbildung der Schulträgeraufgabe für den Landkreis Darmstadt-Dieburg

Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg waren zur Finanzierung seiner Aufwendungen aus Schulträgeraufgaben im Prüfungszeitraum mit 148,9 Millionen € die Erträge aus Umlagezahlung sowie mit 22,6 Millionen € die Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen die wichtigsten Ertragskomponenten. Auf der Seite der Aufwendungen befanden sich im Prüfungszeitraum insbesondere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von 99,2 Millionen € sowie Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse, hier hauptsächlich Gastschulbeiträge, in Höhe von 22,3 Millionen €. Zudem wurden Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von 17,7 Millionen € ausgewiesen. Die Abschreibungen beliefen sich im Prüfungszeitraum auf 32,3 Millionen €. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg plante im Prüfungszeitraum im Zusammenhang mit der Ausübung seiner Schulträgeraufgabe mit einem Ergebnis von -1,3 Millionen €. Angabegemäß wurden mit dem Ergebnis Überdeckungen aus Vorjahren ausgeglichen.

Zur Betrachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten hinsichtlich des Betriebs der landkreiseigenen Schulen haben wir die Ergebnisrechnung ausgewählter Teilbereiche exemplarisch für das Jahr 2011 herangezogen:

Ergebnisrechnung ausgewählter Teilbereiche der Schulträgeraufgabe im Landkreis Darmstadt-Dieburg

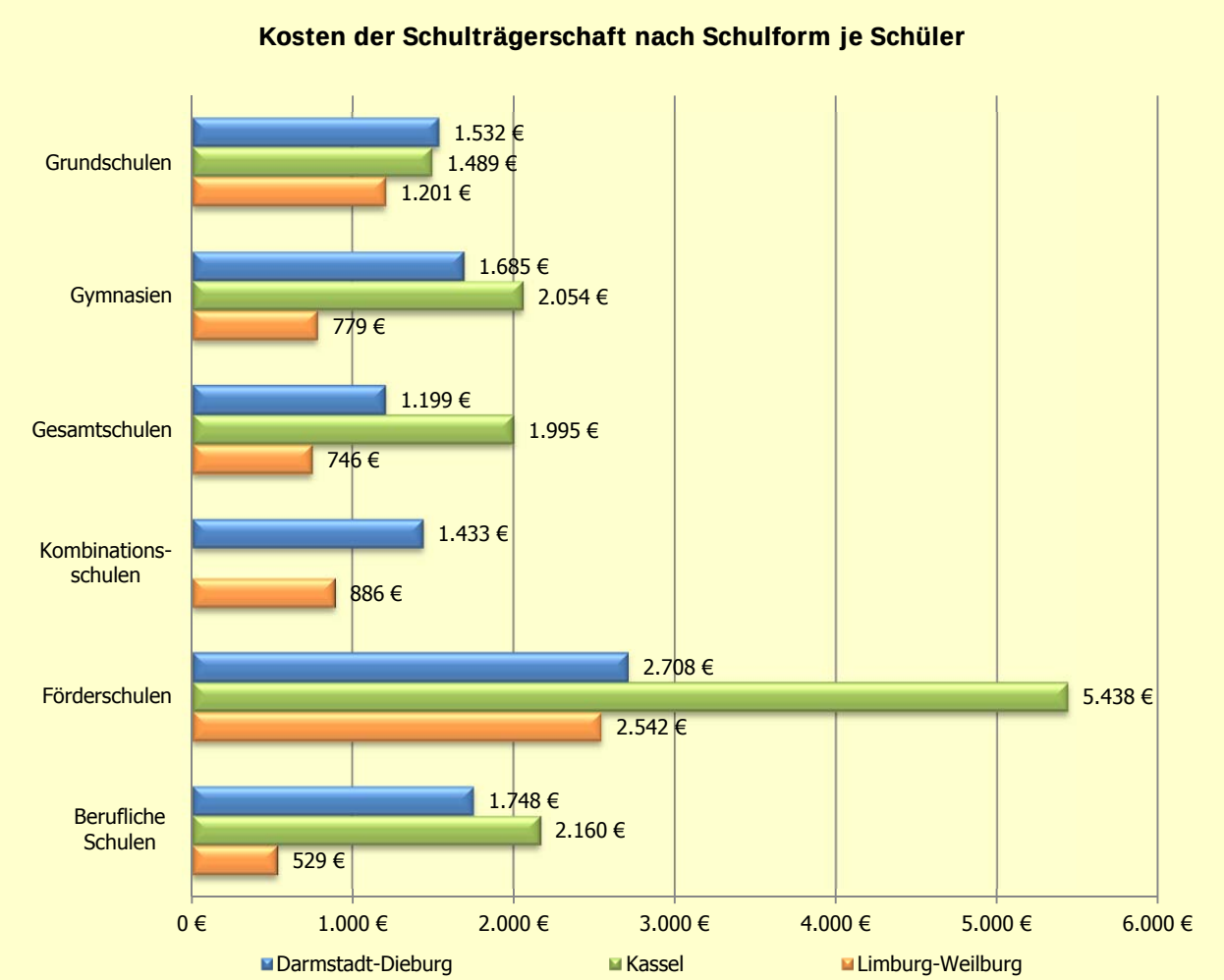
	Grundschulen	Gymnasien	Gesamt-schulen	Kombinati-onsschule	Förderschulen	Berufliche Schulen
Gesamterträge	1.973.761 €	738.300 €	3.234.312 €	408.455 €	434.155 €	542.216 €
Personal- und Versorgung-saufwendungen	-1.446.625 €	-167.808 €	-1.446.865 €	-173.088 €	-273.033 €	-129.734 €
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-11.377.792 €	-2.225.075 €	-14.201.100 €	-1.836.079 €	-1.321.386 €	-1.705.647 €
Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse[1]	-371.194 €	-1.882.184 €	-1.049.165 €	-1.994 €	-573.056 €	-1.633.375 €
Abschreibungen	-3.232.114 €	-639.187 €	-4.902.889 €	-724.250 €	-487.036 €	-606.547 €
Sonstige Aufwendungen	-69 €	-7.066 €	-714 €	-105 €	0 €	-550 €
Ergebnis	-14.454.033 €	-4.183.019 €	-18.366.420 €	-2.327.060 €	-2.220.356 €	-3.533.636 €
Ergebnis je Schüler	-1.532 €	-1.685 €	-1.199 €	-1.433 €	-2.708 €	-1.748 €

1) Insbesondere Gastschulbeiträge
Quelle: Haushaltsplan 2011, eigene Erhebungen

Ansicht 43: Ergebnisrechnung ausgewählter Teilbereiche der Schulträgeraufgabe im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Im direkten Vergleich der Ergebnisse für den Betrieb von Schulen nach Schularten verursachten im Landkreis Darmstadt-Dieburg die Gesamtschulen mit 18,4 Millionen € das größte Defizit. Dagegen belief sich das Defizit der Grundschulen auf 14,5 Millionen €. Je Schüler gerechnet lag die ermittelten Bandbreite der Fehlbedarfe zwischen 2.708 € für Förderschulen und 1.199 € für Gesamtschulen.

Nachfolgende Ansicht vergleicht die Kosten der Schulträgerschaft je Schüler im Haushaltsjahr 2011 nach Schulform:



Quelle: Nachtragshaushaltspläne 2011, Systemauszüge 2011, Schulstatistiken, Eigene Berechnungen

Ansicht 44: Kosten der Schulträgerschaft nach Schulform je Schüler

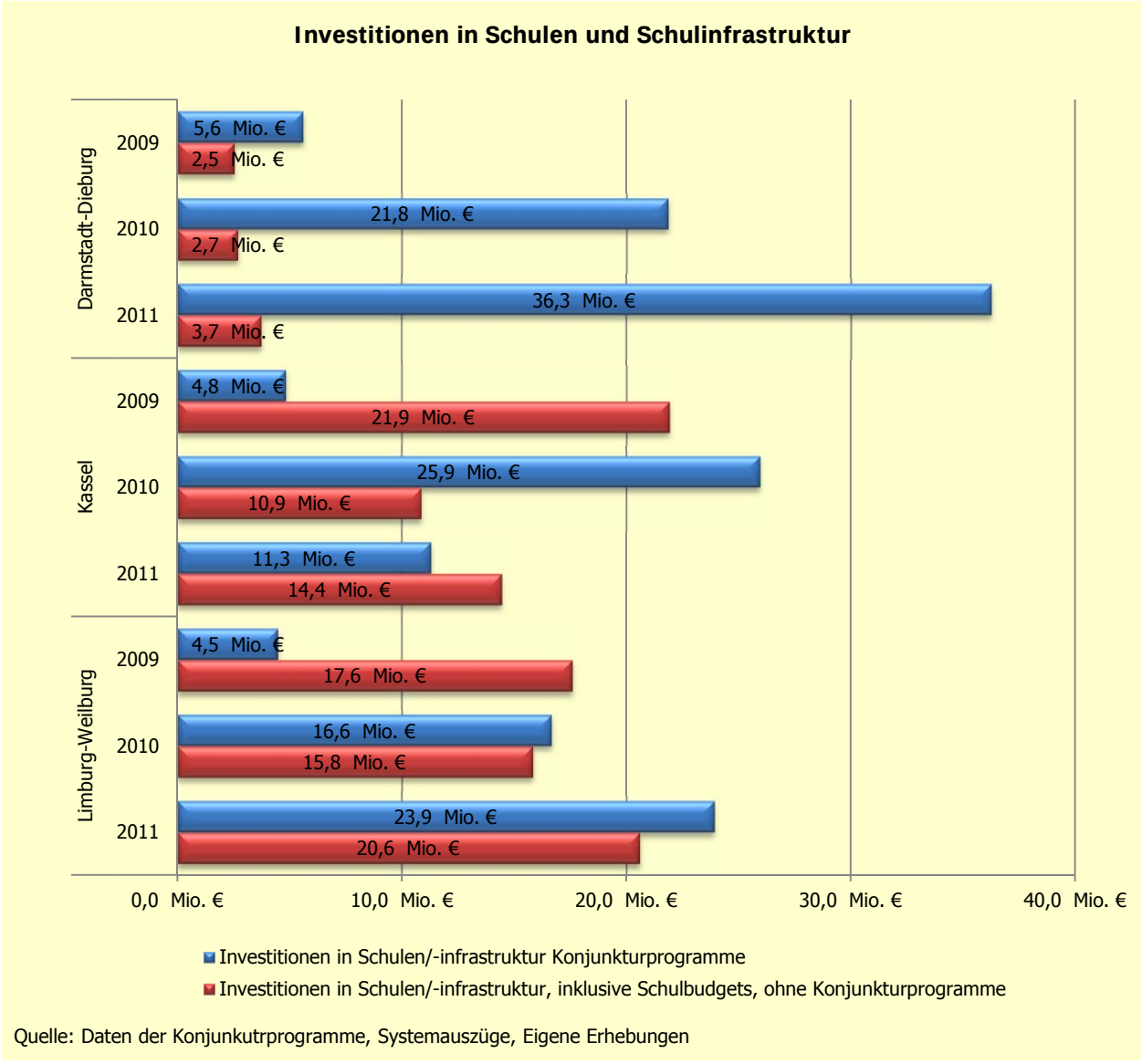
Die Kosten der Schulträgerschaft waren im Landkreis Limburg-Weilburg für die betrachteten Schulformen jeweils am niedrigsten. Für die Beschulung von Grundschülern und Schülern in Kombinationsschulen entstanden die höchsten Kosten im Vergleich im Landkreis Darmstadt-Dieburg[57]. Korrespondierend zu den vorgehaltenen Schulflächen führte der Landkreis Kassel hinsichtlich der Kosten je Schüler den Vergleich für die Schulformen Gymnasien, Gesamtschulen, Förderschulen und Berufliche Schulen an. Die Kosten für die Beschulung von Schülern in Gymnasien, Gesamtschulen und Förderschulen waren im Landkreis Kassel doppelt so hoch wie im Landkreis Limburg-Weilburg.[58] Bei den Beruflichen Schulen waren die Kosten der Schulträgerschaft sogar viermal so hoch.[59]

57 Grundschulen in Darmstadt-Dieburg 1.532 € je Schüler, Kombinationsschulen in Darmstadt-Dieburg 1.433 € je Schüler. Der Landkreis Kassel hatte keine Kombinationsschulen in seiner Schullandschaft vorgehalten.

58 z.B. Förderschulen in Limburg-Weilburg 2.542 € je Schüler zu 5.438 € je Schüler in Kassel (Faktor 2,13).

59 Berufliche Schulen in Limburg-Weilburg 529 € je Schüler zu 2.160 € je Schüler in Kassel (Faktor 4,08).

Die Landkreise des Vergleichs trugen nicht nur die laufenden Aufwendungen der Schulträgerschaft, sondern haben im Prüfungszeitraum auch erhebliche Investitionen in ihre Schulgebäude und ihre Schulinfrastruktur getätigt. Vor dem Hintergrund der aufgelegten Konjunkturprogramme wurde in den Schulen der Landkreise eine Vielzahl zusätzlicher Sanierungs- und Neubaumaßnahmen realisiert (siehe Kapitel 13). Nachfolgende Ansicht zeigt die im Prüfungszeitraum in den Landkreisen realisierten Investitionen in Schulgebäude und Schulinfrastruktur, differenziert nach regulären Investitionen und Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme:



Quelle: Daten der Konjunkutrprogramme, Systemauszüge, Eigene Erhebungen

Ansicht 45: Investitionen in Schulen und Schulinfrastruktur

Die Landkreise des Vergleichs investierten im Prüfungszeitraum insgesamt 260,7 Millionen € in ihre Schulgebäude und ihre Schulinfrastruktur. Davon entfielen 150,7 Millionen € auf Investitionen im Rahmen der Konjunkturprogramme.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum insgesamt 72,6 Millionen € in seine Schulen investiert, davon 63,6 Millionen im Zusammenhang mit der Förderung aus den Konjunkturprogrammen. Das jährliche Investitionsvolumen stieg dabei von 8,1 Millionen € im Jahr 2009 auf 40,0 Millionen € im Jahr 2011. Damit hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg das niedrigste Gesamtinvestitionsvolumen im Vergleich. Die höchste Gesamtinvestitionssumme im Prüfungszeitraum wies der Landkreis Limburg-Weilburg mit 98,9 Millionen € aus. Der Landkreis Kassel lag mit 89,2 Millionen € in der Mitte des Vergleichs.

11.3 Gastschüler und Schülerbeförderung

Kommunale Schulträger sind grundsätzlich zum finanziellen Ausgleich verpflichtet, wenn Schüler aus ihrem Gebiet Schulen eines anderen Schulträgers in Hessen besuchen. Nach § 163 HSchG[60] können Schulträger, mit Ausnahme des Landes Hessen und des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, für auswärtige Schüler Gastschulbeiträge von den Schulträgern verlangen, in deren Gebiet die Schüler ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies im Prüfungszeitraum folgende Gastschülerstruktur auf:

Gastschülerstruktur im Landkreis Darmstadt-Dieburg

	Auspendelnde Gastschüler			Einpendelnde Gastschüler			Gastschülersaldo		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Grundschulen	202	200	206	154	136	128	-48	-64	-78
Haupt-/ Realschulen	4.657	4.849	4.301	160	185	140	-4.497	-4.664	-4.161
Gymnasien	642	765	1.008	1.375	1.423	1.355	733	658	347
Gesamtschulen	254	229	0	118	127	112	-136	-102	112
Förderschulen	167	174	156	40	41	40	-127	-133	-116
Berufliche Schulen	4.187	4.560	4.599	448	293	456	-3.739	-4.267	-4.143
Summe	10.109	10.777	10.270	2.295	2.205	2.231	-7.814	-8.572	-8.039

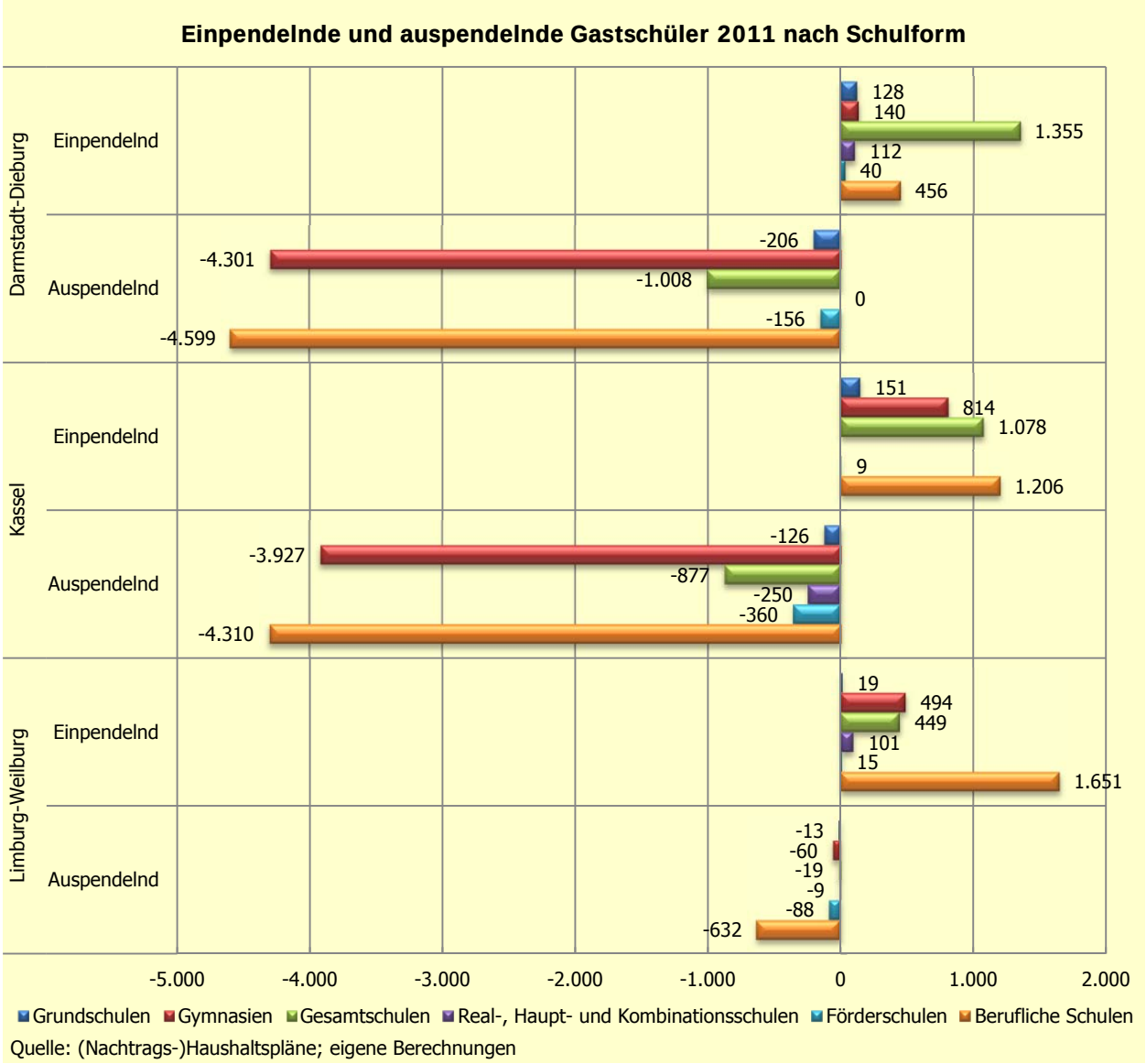
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 46: Gastschülerstruktur im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die Zahl der aus dem Landkreis Darmstadt-Dieburg auspendelnden Gastschüler erhöhte im Prüfungszeitraum von 10.109 im Jahr 2009 um zwei Prozent auf 10.270 im Jahr 2011. Während die Zahl der Gymnasialschüler im Prüfungszeitraum von 4.657 im Jahr 2009 auf 4.301 im Jahr 2011 abnahm, erhöhte sich die Zahl der Schüler in Beruflichen Schulen von 4.187 im Jahr 2009 auf 4.599 im Jahr 2011. Die Zahl der einpendelnden und in den Schulen des Landkreises Darmstadt-Dieburg beschulten Schüler nahm um drei Prozent von 2.295 im Jahr 2009 auf 2.231 im Jahr 2011 ab. Im Prüfungszeitraum wies der Landkreis Darmstadt-Dieburg durchgehend einen negativen Gastschülersaldo auf.

60 § 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.

Folgende Ansicht zeigt die Zahl der ein- und auspendelnden Gastschüler der verglichenen Landkreise, untergliedert nach Schulformen und exemplarisch für das Jahr 2011:



Ansicht 47: Einpendelnde und auspendelnde Gastschüler 2011 nach Schulform

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg (-8.039 Schüler) hatte im Jahr 2011 zusammen mit dem Landkreis Kassel (-6.592 Schüler) jeweils einen negativen Gastschülersaldo, während der Landkreis Limburg-Weilburg einen positiven Gastschülersaldo (1.908 Schüler) aufwies. Dies war insbesondere auf die geografische Angrenzung an die kreisfreien Städte Darmstadt bzw. Kassel und die damit verbundene enge Zusammenarbeit mit den entsprechenden Schulträgern zurückzuführen. Gastschülerbewegungen wurden insbesondere für Berufliche Schulen und Gymnasien verzeichnet.

„Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erklärte hierzu:

Die Wanderbewegungen der Gastschüler in die Stadt Darmstadt schlagen sich in besonderem Maße in den Schulformen der Gymnasien, Gesamtschulen und Beruflichen Schulen nieder. Diese Bewegungen resultieren punktuell aus den bestehenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen über den Zugang von Schüler/innen aus Messel und Mühltal an weiterführenden Schulen der Stadt Darmstadt.

Im Übrigen sind die Wanderbewegungen aus unserer Sicht im Falle der Gymnasien und Gesamtschulen traditionell motiviert. Im Fall der Beruflichen Schulen finden die Bewegungen auf Grund der jeweils gewählten Ausbildungsberufe und des Sitzes des Ausbildungsbetriebs statt.

Insgesamt herrscht ein rückläufiger Trend auspendelnder Schüler im Bereich der allgemeinbildenden Schulformen mit Ausnahme der kombinierten Grund-, Haupt- und Realschulen."

Die vom Landkreis Darmstadt-Dieburg gezahlten und vereinnahmten Gastschulbeiträge der Jahre 2009 bis 2011 werden in nachfolgender Ansicht aufgezeigt:

Gezahlte und vereinnahmte Gastschulbeiträge Landkreis Darmstadt-Dieburg

	Gezahlte Gastschulbeiträge			Erhaltene Gastschulbeiträge			Saldo
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009 bis 2011
Grundschulen	26.255 €	32.232 €	29.574 €	45.354 €	60.482 €	51.993 €	69.768 €
Gymnasien	1.621.267 €	1.616.316 €	1.474.407 €	81.764 €	101.049 €	131.652 €	-4.397.525 €
Gesamtschulen	223.390 €	255.012 €	345.348 €	666.379 €	695.728 €	605.220 €	1.143.577 €
Real-, Haupt- und Kombinations-schulen	88.555 €	76.314 €	0 €	9.305 €	11.280 €	10.110 €	-134.174 €
Förderschulen	162.272 €	148.563 €	170.661 €	33.751 €	37.869 €	39.786 €	-370.090 €
Berufliche Schulen	1.454.469 €	1.374.881 €	1.494.933 €	118.658 €	154.022 €	151.914 €	-3.899.689 €
Summe	3.576.208 €	3.503.318 €	3.514.923 €	955.211 €	1.060.430 €	990.675 €	-7.588.133 €

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 48: Gezahlte und vereinnahmte Gastschulbeiträge Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die vom Landkreis Darmstadt-Dieburg gezahlten Gastschulbeiträge verminderten sich im Prüfungszeitraum von 3.576.208 € im Jahr 2009 auf 3.514.923 € im Jahr 2011. Die erhaltenen Gastschulbeiträge für die Beschulung von Gastschülern an den landkreiseigenen Schulen erhöhten sich von 955.211 € im Jahr 2009 auf 990.675 € im Jahr 2011. Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ermittelten wir im Prüfungszeitraum einen Saldo aus gezahlten und erhaltenen Gastschülerbeiträgen von -7.588.133 €.

Eine Schülerbeförderung ist nach § 161 Absatz 2 HSchG[61] grundsätzlich dann notwendig, wenn der Schulweg zwischen Wohnung und Schule oder einem sonstigen Ort, an dem regelmäßig lehrplanmäßiger Unterricht stattfindet, eine Mindestlänge hat oder besondere Umstände vorliegen, z.B. wenn sich Gefährdungen auf der Wegstrecke befinden, oder die Schüler aufgrund einer Behinderung die Wegstrecke nicht zurücklegen können. Nach § 161 Absatz 1 HSchG[62] sind die Landkreise örtlich jeweils für die Schülerbeförderung derjenigen Schüler zuständig, die in ihrem Gebiet wohnen.

61 § 161 HSchG - Schülerbeförderung
(2) Eine Beförderung ist notwendig, wenn die kürzeste Wegstrecke zwischen Wohnung und Schule sowie zwischen Wohnung oder Schule und einem sonstigen Ort, an dem regelmäßig lehrplanmäßiger Unterricht erteilt wird, für Schülerinnen und Schüler der Grundschule mehr als zwei Kilometer und für Schülerinnen und Schüler ab der fünften Jahrgangsstufe mehr als drei Kilometer beträgt. Unabhängig von der Entfernung kann die Beförderung als notwendig anerkannt werden, wenn der Schulweg eine besondere Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler bedeutet oder eine Schülerin oder ein Schüler ihn aufgrund einer Behinderung nicht ohne Benutzung öffentlicher oder privater Verkehrsmittel zurücklegen kann. Für Schülerinnen und Schüler, die eine Förderschule besuchen, gilt Satz 1 und 2 entsprechend; es sind ferner Art und Grad der Behinderung zu berücksichtigen.

62 § 161 HSchG - Schülerbeförderung
(1) Träger der Schülerbeförderung sind die Gemeinden, die Schulträger sind, die kreisfreien Städte und die Landkreise für die in ihrem Gebiet wohnenden Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Schulen der Grundstufe (Primarstufe) und der Mittelstufe (Sekundarstufe I) und für die Schülerinnen und Schüler, die die Grundstufe der Berufsschule, das erste Jahr der Bildungsgänge nach § 39 Abs. 6 an der Berufsschule oder einer Berufsfachschule besuchen, durch deren Besuch die Vollzeitschulpflicht erfüllt werden kann. 2Abweichend von Satz 1 ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen Träger der Schülerbeförde-

Die Träger der Schulbeförderung haben nach § 161 Absatz 4 HschG[63] unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs sowie des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Einzelnen über die geeignete Beförderungsart zu entscheiden.

Im Rahmen der Prüfung wurde die Schülerbeförderung grundsätzlich nach folgenden Beförderungsarten unterschieden:

- Öffentlicher Personennahverkehr: Übernahme der Fahrtkosten für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (nachträgliche Rückerstattung oder Schülerjahreskarten)
- Freigestellte Schülerbeförderung: Sofern es kein geeignetes Angebot für die Benutzung von öffentlichen Verkehrsmittel gibt, kann der Schulträger Schulbusverkehre oder Sammeltransporte einrichten
- Kostenerstattungen: Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach § 6 des Hessischen Reisekostengesetzes, sofern die Beförderung der Schüler durch die Landkreise nicht wirtschaftlich vertretbar organisiert werden kann und die Beförderung auf privatem Wege erfolgt
- Sonderschulbeförderung: Beförderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf, in der Regel in Form von freigestellter Schülerbeförderung

Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg ermittelten wir – unterteilt nach oben genannten Beförderungsarten – wie folgt die Zahl an beförderten Schülern sowie die zuordenbaren Aufwendungen im Prüfungszeitraum:

Arten der Schülerbeförderung und zuordenbare Aufwendungen						
	Zahl der Fälle/ beförderte Schüler			Zuordenbare Aufwendungen der Beförderung		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Öffentlicher Personennahverkehr	6.428	5.847	5.460	1.588.923 €	1.437.481 €	802.259 €
Freigestellte Schülerbeförderung	379	387	382	539.264 €	868.478 €	826.247 €
Kostenerstattungen	2.224	2.329	2.603	529.898 €	648.826 €	1.362.825 €
Sonderschulbeförderung	243	244	244	1.058.589 €	846.084 €	831.674 €
Summe	9.274	8.807	8.689	3.716.674 €	3.800.870 €	3.823.005 €
Quelle: Eigene Erhebungen						

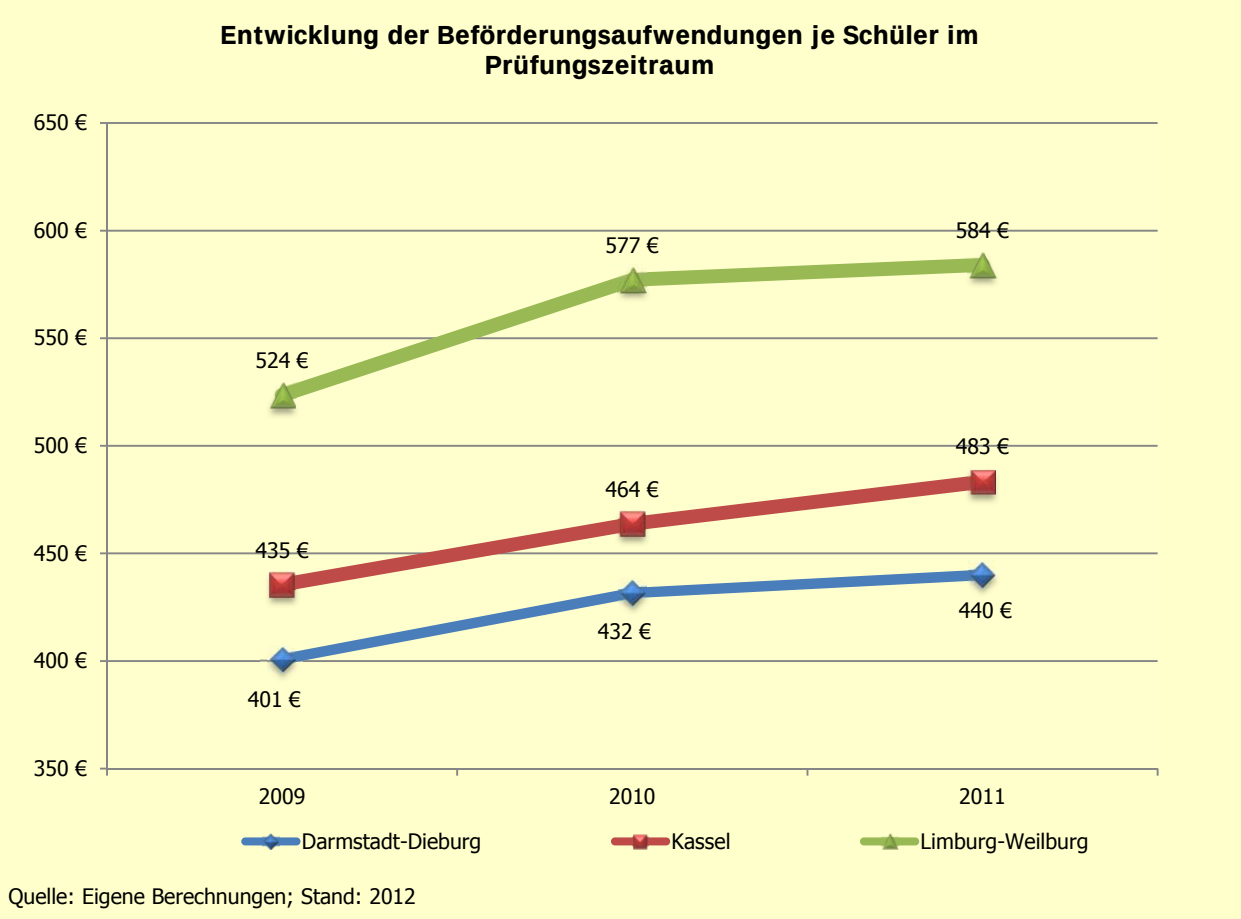
Ansicht 49: Arten der Schülerbeförderung und zuordenbare Aufwendungen

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg reduzierten sich die Beförderungsfälle von 9.274 im Jahr 2009 auf 8.689 im Jahr 2011, während sich die mit der Beförderung verbundenen Aufwendungen im gleichen Zeitraum von 3,7 Millionen € auf 3,8 Millionen € erhöhten.

rung für die Schülerinnen und Schüler, deren Beschulung nach § 139 Abs. 1 und 3, die Fachschulen für Sozialpädagogik ausgenommen, seine Aufgabe ist.

63 § 161 HSchG - Schülerbeförderung
(4) Die Träger der Schülerbeförderung entscheiden unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs und des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit über die Beförderungsart. 2Vorrangig haben die Schülerinnen und Schüler öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. 3Ist deren Benutzung nicht möglich oder nicht zumutbar, können die Schulträger Schulbusse einsetzen oder die Kosten für die Benutzung privater Kraftfahrzeuge in Höhe der Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach dem Hessischen Reisekostengesetz erstatten, wenn der Einsatz eines Schulbusses wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Von dieser Entwicklung, abnehmende Fallzahl und zunehmende Beförderungsaufwendungen, waren alle Landkreise des Vergleichs gleichermaßen betroffen. Dies spiegelt sich in der Entwicklung der Aufwendungen je beförderten Schüler im Prüfungszeitraum wider:



Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 2012

Ansicht 50: Entwicklung der Beförderungsaufwendungen je Schüler im Prüfungszeitraum

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies im Vergleich der Landkreise die niedrigsten Beförderungsaufwendungen je Schüler aus; sie erhöhten sich von 401 € je Schüler im Jahr 2009 auf 440 € je Schüler im Jahr 2011. Die höchsten Beförderungsaufwendungen im Vergleich waren vom Landkreis Limburg-Weilburg zu tragen. Auch hier erhöhten sich die Beförderungsaufwendungen von 524 € je Schüler im Jahr 2009 auf 584 € je Schüler im Jahr 2011. Die aufgezeigten Unterschiede in den Beförderungsaufwendungen waren unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Kassel mit ihrer geografischen Angrenzung an die kreisfreien Großstädte Darmstadt bzw. Kassel über eine günstigere ÖPNV-Infrastruktur für die Schülerbeförderung verfügten als der Landkreis Limburg-Weilburg mit seiner Mittelstadt Limburg.

11.4 Schulentwicklungsplanung

Die Schulentwicklungsplanung soll dazu beitragen, ein gleichmäßiges und alle Schulformen umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot sicherzustellen. Die Landkreise müssen unter den vom Land vorgegebenen Rahmenbedingungen der Bildungspolitik im Sinne einer strategischen Konzeption für ein flächendeckendes, wohnortnahes Schulangebot sorgen.

Nach § 145 Absatz 1 HSchG[64] haben die Schulträger für ihr Gebiet einen Schulentwicklungsplan aufzustellen. Der Schulentwicklungsplan ist das dokumentierte formelle Ergebnis der Schulentwicklungspla-

64 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung
(1) Die Schulträger stellen Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet auf. In den Plänen werden der gegenwärtige und zukünftige Schulbedarf sowie die Schulstandorte ausgewiesen. Für den Schulort ist anzugeben, welche Bildungsangebote dort vorhanden

nung. In den Plänen sollen die Ziele der Schulentwicklungsplanung bestimmt und begründet, die gegenwärtigen und zukünftigen Schulbedarfe und Schulstandorte ausgewiesen sowie notwendige schulorganisatorische und bauliche Maßnahmen festgelegt werden.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Schulentwicklungsplan mit unterschiedlichen Fortschreibungsständen für die einzelnen Teilbereiche:

- Schulentwicklungsplan, Allgemeinbildende Schulen und Förderschulen 2005-2010 vom 29. September 2005
- Schulentwicklungsplan, Berufliche Schulen 2004-2012 vom 12. Dezember 2006
- Schulentwicklungsplan, Allgemeinbildende Schulen und Förderschulen 2010/11-2014/15 vom 14. Dezember 2010

Die Bildungsangebote der einzelnen Schulen waren im Schulentwicklungsplan umfangreich dargestellt. Zudem wurden detaillierte Angaben zur Schülerstruktur, zum Schulprofil und zu den Gebäuden/ Räumlichkeiten getroffen. Eine Übersicht über die durchzuführenden schulorganisatorischen Maßnahmen sowie wesentliche Investitionsmaßnahmen wurden im Schulentwicklungsplan dargestellt. Eine Rangfolge der Verwirklichung war nicht ersichtlich. Eine Zusammenfassende Darstellung der geplanten Investitionsmaßnahmen sowie eine zugehörige Finanzplanung waren nicht enthalten.

Wir empfehlen dem Landkreis, die genannten fehlenden Angaben in der Fortschreibung des Schulentwicklungsplans zu ergänzen. Hierzu könnte unter anderem auf bestehende Dokumentationen zurückgegriffen werden. Der Landkreis dokumentierte alle wesentlichen Investitionsmaßnahmen, die durch den Eigenbetrieb Da-Di-Werk im Bereich der Schulgebäude durchgeführt werden in einer jährlich vom Kreistag zu beschließenden Prioritätenliste. Darin wurden die einzelnen Investitionen sowie deren Abfolge an den jeweiligen Schulen mit einem Planungshorizont von fünf Jahren aufgeführt. Die Rangfolge der Verwirklichung der Investitionsmaßnahmen könnte in der Fortschreibung des Schulentwicklungsplans auf Basis dieser Daten ergänzt werden.

Als Grundlage zur Abschätzung zukünftiger Schulbedarfe sollten die Landkreise in ihren Schulentwicklungsplänen die voraussichtlichen Schülerzahlen für den vorgegebenen Planungszeitraum prognostizieren. Bei der Prognose der zukünftigen Schulbedarfe und Schülerzahlen griff der Landkreis Darmstadt-Dieburg auf die statistischen Erhebungen des Hessischen Statistischen Landesamts sowie eigene Erhebungen zurück. Zudem wurde das statistische Bevölkerungsmodell der Hildesheimer Planungsgruppe in den Prognosen berücksichtigt. Der Prognosehorizont lag je nach Schule und verfügbaren Daten zwischen 4 und 18 Jahren.

Die Schulentwicklungspläne werden vom Kreistag beschlossen und bedürfen nach § 145 Absatz 6 HSchG[65] der Zustimmung des Kultusministeriums. Die Zustimmung kann unter Auflagen erfolgen oder sich nur auf Teile des Schulentwicklungsplans beziehen.

Das Kultusministerium hat den Fortschreibungen des Schulentwicklungsplans am 28. Februar 2006 (Allgemeinbildende Schulen und Förderschulen 2005-2010) und am 12. Juli 2007 zugestimmt. Im ersten Fall erfolgte die Zustimmung unter Auflagen.

---

sind und für welche Einzugsbereiche sie gelten sollen. Schulen in freier Trägerschaft können bei der Planung mit einbezogen werden, soweit ihre Träger damit einverstanden sind; die regelmäßige Zahl ihrer Schülerinnen und Schüler ist bei der Prognose des Schulbedarfs zu berücksichtigen. Es sind auch die Bildungsbedürfnisse zu erfassen, die durch Schulen im Gebiet eines Schulträgers nicht sinnvoll befriedigt werden können. Die Schulentwicklungspläne müssen sowohl die langfristige Zielplanung als auch die Durchführungsmaßnahmen unter Angabe der Rangfolge ihrer Verwirklichung enthalten. Sie sind mit den benachbarten Schulträgern und mit anderen Fachplanungen, insbesondere der Jugendhilfeplanung, abzustimmen.

65 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung
(6) Schulentwicklungspläne und ihre Fortschreibung bedürfen der Zustimmung des Kultusministeriums. Diese ist zu versagen, wenn der Schulentwicklungsplan den in Abs. 1 bis 4 genannten Anforderungen nicht entspricht oder wenn er mit einer zweckmäßigen Schulorganisation nicht vereinbar ist oder einer ordnungsgemäßen Gestaltung des Unterrichts entgegensteht. Das Kultusministerium kann Schulentwicklungsplänen auch unter Erteilung von Auflagen oder lediglich in Teilen zustimmen. Für die Erfüllung von Auflagen ist keine weitere Fortschreibung des Schulentwicklungsplans erforderlich; für die Erfüllung können Fristen gesetzt werden.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung lag die Zustimmung des Kultusministeriums im Entwurf unter Auflagen mit Datum vom 31. Mai 2012 vor. Der Entwurf der Zustimmung sah folgende Beschränkungen und Auflagen zum Schulentwicklungsplan des Landkreises vor:

- Der Landkreis hatte seine Absicht bekundet, eine kooperative Gesamtschule an der Grundschule am Pfaffenberg in der Gemeinde Mühltal mit einem G-9- und einem MINT-Angebot errichten zu wollen. Die Aufsichtsbehörde stellte fest, dass die vorgeschlagene Erweiterung des Bildungsangebots nicht angemessen sei und dem Vorhaben seine Zustimmung versagt.
- Der Errichtung einer Gesamtschule mit einem G8-Zweig und einem schulformübergreifenden Zweig (IGS) in Babenhausen anstelle einer kooperativen Gesamtschule wurde nicht zugestimmt.
- Der Errichtung von Jahrgangsstufen 5 und 6 an den Sprachheilschulen „Schule am Kiefernwäldchen" in Griesheim sowie „Mira-Lobe-Schule" in Eppertshausen wurde nicht zugestimmt.
- Im Rahmen der nächsten Fortschreibung des Schulentwicklungsplans sollte für acht Grundschulen, die die Mindestklassengrößen erreichen oder unterschreiten, die planerische Grundlage für ein zukunftsfähiges, dem HSchG entsprechendes Bildungsangebot geschaffen werden (u.a. Neufestsetzung der Schulgröße, Errichtung von Verbundschulen). Eine entsprechende Konsolidierung des Grundschulangebots wurde seitens der Aufsichtsbehörde für geboten gehalten.
- Die Fortschreibung des Schulentwicklungsplans soll der Aufsichtsbehörde im Laufe der folgenden fünf Jahre nach Genehmigung vorgelegt werden.

Der Landkreis hatte hierzu am 29. Juni 2012 schriftlich Stellung genommen. Eine endgültige Zustimmung zum SEP wurde bis zum Ende des Jahres 2012 erwartet.

Die Schulträger sind gemäß § 145 Absatz 5 HSchG[66] verpflichtet, ihre Schulentwicklungspläne innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu diesen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird. Um eine lückenlose Planung und fortlaufende Dokumentation zu gewährleisten, sollte der Schulentwicklungsplan spätestens nach Ablauf des angelegten Planungszeitraums fortgeschrieben werden.[67] Nach dieser Maßgabe prüften wir die Aktualität der Schulentwicklungspläne.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war der Schulentwicklungsplan des Landkreises Darmstadt-Dieburg, mit Ausnahme der Teilfortschreibung für die Beruflichen Schulen, auf einem aktuellen Stand. Für die Beruflichen Schulen war zwar ein Planungszeitraum von 2004 bis 2012 definiert, eine Planung auf Jahresbasis war jedoch nicht zu erkennen. Der Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen reichte nur bis zum Schuljahr 2007/2008. Eine lückenlose Darstellung der Planung im Schulentwicklungsplan war somit nicht gewährleistet. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, konkrete Planungszeiträume und einen angemessenen Anpassungsturnus für alle Teilbereiche seines Schulentwicklungsplans festzulegen. Um eine lückenlos Planung nachweisen zu können, sollte der Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen sowie der Maßnahmenkatalog auf Jahresbasis mit dem Planungszeitraum im Schulentwicklungsplan übereinstimmen.

11.5 Sonderpädagogische Förderung und Inklusion

Kinder und Jugendliche, die zur Gewährleistung ihrer körperlichen, sozialen und emotionalen sowie kognitiven Entwicklung in der Schule sonderpädagogischer Hilfen bedürfen, haben nach § 49 HSchG[68] einen

66 § 145 HSchG - Schulentwicklungsplanung
(5) Schulentwicklungspläne sind innerhalb von fünf Jahren nach der Zustimmung zu ihnen auf die Zweckmäßigkeit der Schulorganisation hin zu überprüfen und fortzuschreiben, soweit es erforderlich wird.

67 Sofern kein konkreter Planungszeitraum genannt war, richteten wir nachfolgende Beurteilung am Prognosezeitraum für die Entwicklung der Schülerzahlen, oder, sofern nicht vorhanden, am gesetzlich vorgesehenen Überprüfungsturnus von fünf Jahren nach Zustimmung zum Schulentwicklungsplan durch die Aufsicht aus.

68 § 49 HSchG - Anspruch auf sonderpädagogische Förderung
(1) Kinder und Jugendliche, die zur Gewährleistung ihrer körperlichen, sozialen und emotionalen sowie kognitiven Entwicklung in der Schule sonderpädagogischer Hilfen bedürfen, haben einen Anspruch auf sonderpädagogische Förderung.
(2) Den sich aus diesem Anspruch ergebenden sonderpädagogischen Förderbedarf erfüllen die Förderschulen in ihren verschiedenen Formen oder die allgemein bildenden und beruflichen Schulen (allgemeine Schulen), an denen eine angemessene

Anspruch auf sonderpädagogische Förderung. Die sonderpädagogische Förderung kann in Förderschulen in ihren verschiedenen Formen oder in allgemeinen Schulen erfolgen (gemeinsamer Unterricht), sofern eine angemessene personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist. Die Schulträger sind verpflichtet, unter Abwägung der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten und der gesellschaftlichen Bedürfnisse, den gemeinsamen Unterricht in der allgemeinen Schule durch erforderliche Bau- und Sachleistungen zu ermöglichen.

Wir haben zunächst erhoben, wie viele Schüler im Landkreis Darmstadt-Dieburg mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf, im Prüfungszeitraum am gemeinsamen Unterricht in allgemeinbildenden Schulen teilnahmen:

Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf, die am gemeinsamen Unterricht in allgemeinbildenden Schulen teilnahmen

	Schuljahr 2009/2010	Schuljahr 2010/2011	Schuljahr 2011/2012
Zahl der Schulen	33	47	42
Zahl der Klassen	73	116	92
Zahl der Schüler gesamt	83	136	112
Zahl der Schüler nach Bildungsabschnitt			
davon im Grundschulbereich	55	95	79
davon in Sekundarstufe I	28	41	33
Zahl der Schüler nach Art der Behinderung			
davon Lernhilfebedarf	6	11	19
davon Erziehungshilfebedarf	55	92	71
davon Praktische Bildbarkeit	1	2	1
davon Körperbehinderung	8	16	13
davon Sprachheilbedarf	4	3	2
davon Hörschädigung	5	9	2
davon sonstige Behinderungsform	4	3	4

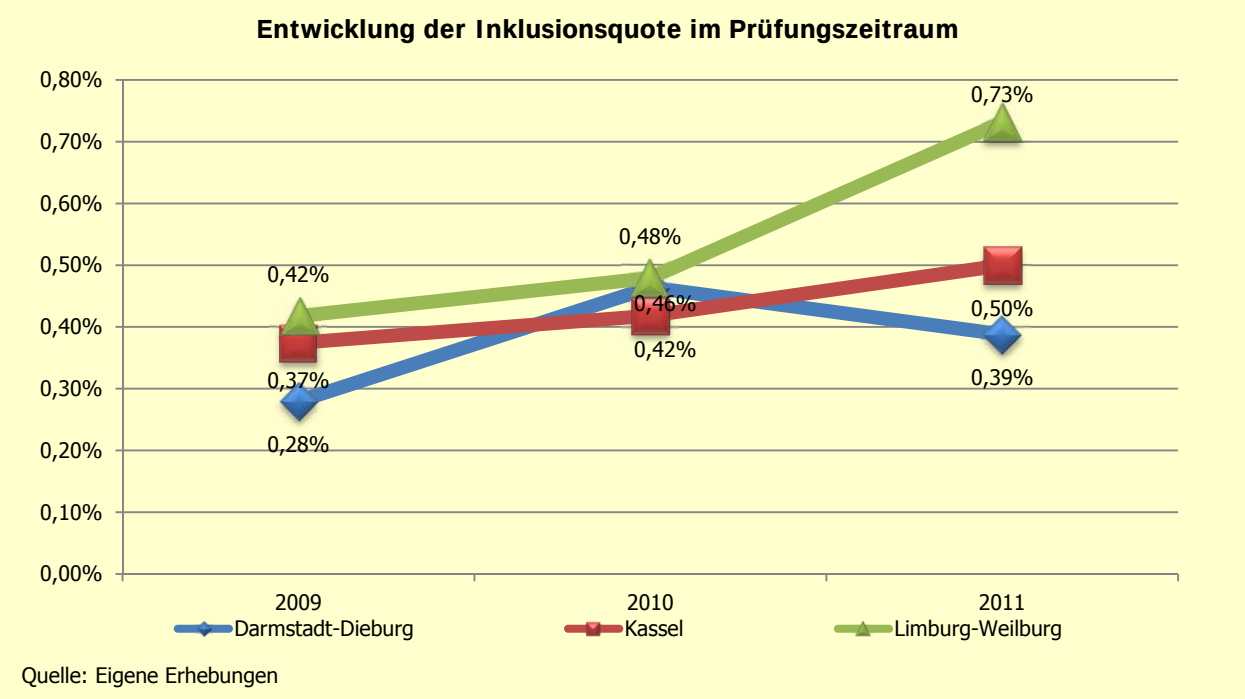
Quelle: Hessische Statstisches Landesamt

Ansicht 51: Schüler mit festgestelltem sonderpädagogischem Förderbedarf, die am gemeinsamen Unterricht in allgemeinbildenden Schulen teilnahmen

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg stieg die Zahl der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf, die am gemeinsamen Unterricht in der allgemeinbildenden Schule teilnahmen, im Prüfungszeitraum von 83 im Schuljahr 2009/2010 auf 112 im Schuljahr 2011/2012. Gleichzeitig nahm die Zahl der Schüler in landkreiseigenen Förderschulen von 827 im Schuljahr 2009/2010 auf 820 im Schuljahr 2011/2012 ab. Aus dieser gegenläufigen Bewegung lässt sich eine Tendenz hin zur zunehmenden gemeinsamen Beschulung in allgemeinen Schulen erkennen.

personelle, räumliche und sächliche Ausstattung vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die sonderpädagogische Förderung erfolgt für jede Schülerin und jeden Schüler auf der Grundlage eines individuellen Förderplans.

In folgender Ansicht ist dargestellt, wie sich das Verhältnis von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Allgemeinbildenden Schulen zur Gesamtschülerzahl, nachfolgend Inklusionsquote genannt, in den verglichenen Landkreisen im Prüfungszeitraum entwickelte:



Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 52: Entwicklung der Inklusionsquote im Prüfungszeitraum

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl die geringste Zahl an Schülern mit sonderpädagogischen Förderbedarf in Allgemeinbildenden Schulen beschult. Die Inklusionsquote erhöhte sich im Landkreis Darmstadt-Dieburg von 0,28 Prozent im Jahr 2009 auf 0,39 Prozent im Jahr 2011. Im Vergleich der Landkreise wurden im Landkreis Limburg-Weilburg im Prüfungszeitraum prozentual am meisten Schüler inklusiv beschult. Die Inklusionsquote stieg im Landkreis Limburg-Weilburg von 0,42 Prozent im Jahr 2009 auf 0,73 Prozent im Jahr 2011.

Die Prüfung zeigte, dass im Prüfungszeitraum die Mehrheit der Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den Landkreisen in Förderschulen (Exklusion) unterrichtet wurden, jedoch die gemeinsame Beschulung in allgemeinen Schulen mit Kindern ohne Förderbedarf (Inklusion) zunahm. Mit der Novellierung des Hessischen Schulgesetzes zum 1. Januar 2012 wurde der Begriff „Inklusion" kodifiziert und das Thema gemeinsamer Unterricht deutlich stärker gewichtet. Gemäß § 51 HSchG n.F.[69] findet inklusive Beschulung als Regelform in der allgemeinen Schule in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen Beratungs- und Förderzentrum und gegebenenfalls unter Beteiligung der Förderschulen statt. Die Schulen sind im Rahmen der beim Schulträger vorhandenen Mittel auszustatten.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung besaß der Landkreis Darmstadt-Dieburg noch kein Konzept zum Ausbau inklusiver Beschulung. Der Landkreis gab an, ein ganzheitliches inklusives Schulmodell, nach dem

69 § 51 HschG - Inklusive Beschulung in der allgemeinen Schule

(1) Inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit Anspruch auf sonderpädagogische Förderung und ohne diesen Förderanspruch findet als Regelform in der allgemeinen Schule in enger Zusammenarbeit mit dem zuständigen sonderpädagogischen Beratungs- und Förderzentrum und gegebenenfalls unter Beteiligung der Förderschule statt. Bei der Planung und Durchführung der inklusiven Beschulung wirken Förderschullehrkräfte und Lehrkräfte der allgemeinen Schulen entsprechend dem individuellen Förderplan nach § 49 Abs. 3 zusammen. Die Beratung für die inklusive Beschulung erfolgt durch das zuständige sonderpädagogische Beratungs- und Förderzentrum und das Staatliche Schulamt.

(2) Formen der inklusiven Beschulung für Schülerinnen und Schüler der allgemeinen Schule sind die umfassende Teilnahme am Unterricht der allgemeinen Schule und die teilweise Teilnahme mit zusätzlichen Förderangeboten an der allgemeinen Schule. Die Schulen sind im Rahmen der beim Schulträger vorhandenen Mittel von diesem räumlich und sächlich auszustatten.

Vorbild der Aargauer Volksschule in der Schweiz anzustreben. Für den schulischen Integrationsprozess soll demnach ein vierstufiges Bewertungsraster verwendet werden, um die Standortbestimmungen zu erleichtern und die Entwicklungsstufen der einzelnen Schulen abgrenzen zu können. Alle Schulen sollen sukzessive barrierefrei ausgebaut werden. Einen bestimmten Zeitplan zur Umsetzung von Maßnahmen zum Ausbau des inklusiven Beschulungsangebots gab es zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht.

Daten über bislang tatsächlich geleistete oder zukünftig voraussichtlich notwendige Aufwendungen für den Ausbau inklusiver Beschulung konnten noch in keinem der in den Vergleich einbezogenen Landkreise erhoben werden.

12. Rechtmäßigkeit

12.1 Haushalte, Jahresabschlüsse und Kreditaufnahmen

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

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

Prozess der Erstellung der Haushaltssatzung

Bevor die Haushaltssatzung das Beschlussfassungs-, Genehmigungs- und Bekanntmachungsverfahren durchläuft, ist ein mehrstufiger Erstellungsprozess notwendig. Exemplarisch wurde der zeitliche Ablauf der Erstellung der Haushaltssatzung im Landkreis Darmstadt-Dieburg anhand standardisierter Erstellungsphasen für den Doppelhaushalt 2010/ 2011 erhoben:

Erstellung der Haushaltssatzung 2010/ 2011 (Doppelhaushalt)			
Nr.	Inhalt	Befasste Stellen	Zeitraum (Monat)
1	Abstimmung Terminplanung und Bekanntgabe	Landrat, Abteilung L/2 (Finanz- und Rechnungswesen)	Januar 2009
2	Hinweis auf anstehende Haushaltserstellung, Bedarfsanmeldung	Rundschreiben durch Abteilung L/2 Bedarfsanmeldung alle Abteilungen	Juli, August 2009
3	Erstellung des Investitionsprogramms	Abteilung L/2 Finanz- und Rechnungswesen	November 2009
4	Aufstellung Entwurf Haushaltsplan; erste Abstimmung	Abteilungsleitungen, Abteilung L/2 Finanz- und Rechnungswesen, Landrat, Erste Kreisbeigeordnete, Kreisbeigeordneter	September 2009
5	Endgültige Festlegung der Ansätze und Maßnahmen im Haushaltsplan, Druck des Entwurfs	Landrat, Erste Kreisbeigeordnete, Kreisbeigeordneter Leiter Finanz- und Rechnungswesen	Oktober, November 2009
6	Feststellung des Entwurfs	Kreisausschuss	November 2009
7	Einbringung des Entwurfs und Beratung	Kreistag Haupt- und Finanzausschuss	Dezember 2009, Januar 2010
8	Beschluss über den Haushaltsplan	Kreistag	März 2010
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 2012			

Ansicht 53: Erstellung der Haushaltssatzung 2010/ 2011 (Doppelhaushalt)

Der Prozess der Haushaltserstellung sollte nach den Vorgaben der HGO so ausgestaltet sein, dass eine Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde bis Ende November des Vorjahres möglich ist. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg konnte mit dem oben aufgezeigten Prozess eine rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde nicht sicherstellen.

Wir empfehlen dem Landkreis zu prüfen, inwiefern der oben beschriebene Erstellungsprozess durch Anpassungen so verändert werden kann, dass eine rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde möglich ist.

Keiner der verglichenen Landkreise wies einen Prozess der Erstellung der Haushaltssatzung auf, der geeignet war, eine rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde sicherzustellen.

Der Prozess der Verabschiedung und die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung 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 so erfolgen, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde und ein Beschluss vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahres erfolgen können.

Der Entwurf der Haushaltssatzung soll vor der Beschlussfassung durch den Kreistag nach einer entsprechenden öffentlichen Bekanntmachung an sieben Tagen öffentlich ausgelegt werden (§ 97 Absatz 2 HGO[70] sowie § 114d HGO[71]). Die Vorgaben an die öffentliche Auslegung, die Bekanntmachung der Auslegung und die Dauer der Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung wurden von dem Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum erfüllt.

Die Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 97 Absatz 4 Satz 2 HGO[72] sowie § 114d HGO). Nach Beschluss des Kreistages und (sofern genehmigungspflichtig) der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde ist der Haushaltplan nach entsprechender öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung an sieben Tagen öffentlich auszulegen (§ 97 Absatz 5 HGO[73] sowie § 114d HGO).

Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt ist, unterliegt der Landkreis der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO[74] sowie § 114f HGO[75]).

---

70 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(2) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist unverzüglich nach der Vorlage an die Gemeindevertretung spätestens am zwölften Tag vor der Beschlussfassung, an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist vorher öffentlich bekanntzumachen.

71 § 114d HGO - Erlass der Haushaltssatzung

Für den Erlass der Haushaltssatzung gilt § 97 entsprechend.

72 § 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.

73 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(5) Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile, so ist sie erst nach der Erteilung der Genehmigung bekannt zu machen.

74 § 99 HGO - Vorläufige Haushaltsführung

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

1. die Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts 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 Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts 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.

75 § 114f 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 54 wird die Fristeinhaltung für die Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde sowie die Dauer der Genehmigung der Haushaltssatzungen (sofern genehmigungspflichtig) und die Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung im Prüfungszeitraum dargestellt:

Vorlage, Genehmigung sowie öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung
(Differenz in Werktagen)

	2009			2010			2011		
	LK DD	LK KA	LK LW	LK DD[4]	LK KA	LK LW[4]	LK DD[4]	LK KA	LK LW[4]
Vorlage an die Aufsichtsbehörde[1]	13	7	102	79	31	68	DH	39	DH
Genehmigung der Haushaltssatzung[2]	40	74	59	52	69	58	DH	178	DH
Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung[3]	54	98	247	164	233	434	DH	287	DH

1) Die Vorlage der Haushaltssatzung soll jeweils zum 30. November des jeweils dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres erfolgen. Die Berechnung der Differenz in Werktagen erfolgte auf Grundlage dieses Solldatums und dem Datum der tatsächlichen Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde.
2) Differenz in Werktagen aus dem Datum der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde und dem Datum des Genehmigungsschreibens der Aufsichtsbehörde. Sofern keine Genehmigungspflicht bestand, wird dies mit „-" vermerkt.
3) Die öffentliche Bekanntmachung ist mit dem Ablauf des Tages vollendet, an dem die Auslegung des Haushaltsplans endet. Die Haushaltssatzung sollte zu Beginn des Jahres bekannt gemacht sein. Zur Berechnung der Differenz in Kalendertagen wurde der 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres als Referenzdatum herangezogen.
4) Jeweils Doppelhaushalt 2010/2011.

LK DD: Landkreis Darmstadt-Dieburg
LK KA: Landkreis Kassel
LK LW: Landkreis Limburg-Weilburg
DH: Doppelhaushalt

Quelle: Haushaltssatzungen, Korrespondenz mit der Aufsichtsbehörde, Bekanntmachungen; eigene Erhebungen; Stand 2012

Ansicht 54: Vorlage, Genehmigung sowie öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum in keinem Fall die gesetzliche Vorlagefrist eingehalten. Die Überschreitungen lagen im Haushaltsjahr 2009 bei 13 und im Haushaltsjahr 2010[76] bei 79 Werktagen.

Keiner der in die Prüfung einbezogenen Landkreise hatte im Prüfungszeitraum die Fristen zur Vorlage der Haushaltssatzung eingehalten.

Die genehmigungspflichtigen Haushaltssatzungen wurden von der Aufsichtsbehörde innerhalb von 40 Tagen im Haushaltsjahr 2009 und innerhalb von 52 Tagen im Haushaltsjahr 2010[76] genehmigt.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung in den Jahren 2009 und 2010 deutlich nach Beginn des Haushaltsjahres vollendet. Die zeitlichen Differenzen betrugen 54 Tage im Haushaltsjahr 2009 und 164 Tage im Haushaltsjahr 2010[76]. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg unterlag in den Zeiten zwischen Jahresbeginn und Vollendung der Bekanntmachung der vorläufigen Haushaltsführung und war in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt.

Im Prüfungszeitraum wurden die Haushaltssatzungen von den in die Prüfung einbezogenen Landkreisen jeweils deutlich nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres veröffentlicht. Die Landkreise sind dazu aufgerufen, ihre Prozesse bei der Vorlage, Genehmigung und öffentlichen Bekanntmachung ihrer Haushaltssatzungen so anzupassen, dass die dargestellten Fristvorgaben eingehalten werden können.

Die formalen Vorgaben an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung und die öffentliche Auslegung des Haushaltsplans für die Jahre 2009 und 2010[76] wurden erfüllt.

76 Für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 wurde ein Doppelhaushalt aufgestellt.

Nachtragssatzung

Sofern eine Änderung der Festsetzungen der Haushaltssatzungen notwendig (§ 114e Absatz 2 HGO[77]) oder angebracht ist, kann der Landkreis eine Nachtragssatzung mit einem Nachtragshaushaltsplan erlassen. Für die Nachtragssatzung gelten die rechtlichen Bestimmungen zur Aufstellung, Beschlussfassung und Bekanntmachung der Haushaltssatzung entsprechend (§ 114e Absatz 4 HGO[78]). Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat im Haushaltsjahr 2009 eine Nachtragssatzung aufgestellt. Die Aufstellung und die Beschlussfassung erfolgten innerhalb des zeitlich vorgeschriebenen Zeitrahmens. Die Vorlage an die Aufsichtsbehörde fand in den betreffenden Jahren jeweils vor Ablauf des Haushaltsjahres statt.

Die Vorgaben an die öffentliche Auslegung des Entwurfs der Nachtragssatzung, die Bekanntmachung der Auslegung sowie die Dauer der Auslegung wurden erfüllt. Auch die öffentliche Bekanntmachung der genehmigten Nachtragssatzung sowie die öffentliche Auslegung des zugehörigen Nachtragshaushaltsplans erfolgten entsprechend der gesetzlichen Vorgaben.

Höchstbetrag für die Aufnahme von Kassenkrediten

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben können die Landkreise Kassenkredite gemäß § 105 HGO[79] bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kassen keine anderen Mittel zu Verfügung stehen. Für den Prüfungszeitraum wurde die Einhaltung der von den Haushalts- und Nachtragssatzungen festgesetzten Höchstbeträge für Kassenkreditaufnahmen geprüft.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erhöhte seinen durch Haushaltssatzungen und Nachtragssatzungen festgelegten Höchstbetrag für die Aufnahme von Kassenkrediten im Prüfungszeitraum von 90,0 Millionen € im Jahr 2009 auf 100,0 Millionen € im Jahr 2011. Überschreitungen der festgelegten Höchstbeträge wurden im Prüfungszeitraum nicht festgestellt.

Jahresabschlüsse

Der Jahresabschluss ist gemäß § 114s Absatz 9 HGO[80] bis zum 30. April des Folgejahres aufzustellen. Die Einhaltung dieser Frist ist ebenfalls ein Indikator für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Der Kreistag hat bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Kreis-

---

77 § 114e HGO - Nachtragssatzung
(2) Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragssatzung zu erlassen, wenn
1. sich zeigt, dass im Ergebnishaushalt trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein erheblicher Fehlbetrag entstehen oder ein veranschlagter Fehlbedarf sich wesentlich erhöhen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
2. sich zeigt, dass im Finanzhaushalt ein erheblicher Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
3. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Aufwendungen und Auszahlungen bei einzelnen Ansätzen oder einzelnen vorgegebenen Finanzrahmen (Budget) in einem im Verhältnis zu den gesamten Aufwendungen und Auszahlungen erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
4.Auszahlungen für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
5.Beamte, Angestellte oder Arbeiter eingestellt, befördert oder in eine höhere Vergütungs- oder Lohngruppe eingestuft werden sollen und der Stellenplan die hierzu notwendigen Stellen nicht enthält

78 § 114e HGO - Nachtragssatzung
(4) Im Übrigen gilt § 97 entsprechend.

79 § 105 HGO - Kassenkredite
Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Ausgaben kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zu Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

80 § 114s HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten […] aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

ausschusses zu beschließen (§ 114u Absatz 1 HGO[81]). Um diese Frist einzuhalten, soll der Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung des Jahresabschlusses bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorliegen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Jahresabschlüsse für die Jahre 2009 bis 2011 aufgestellt. Die Aufstellungsfristen wurden in keinem Jahr eingehalten. Die Überschreitungen lagen zwischen 522 und 7 Tagen. Die Jahresabschlüsse waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abschließend geprüft. Beschlussfassungen über die Jahresabschlüsse lagen dementsprechend noch nicht vor. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hätte über den Jahresabschluss 2009 spätestens zum 31. Dezember 2011 beschließen müssen. Die Fristen für die Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse 2010 und 2011 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abgelaufen.

Von den verglichenen Landkreisen hatte nur der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum Jahresabschlüsse aufgestellt. Beschlussfassungen über Jahresabschlüsse lagen für den Prüfungszeitraum in keinem der Landkreise vor.

12.2 Kommunalaufsicht

Genehmigungsauflagen

Haushaltssatzungen bedürfen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung, sofern ihre Inhalte zukünftige Belastungen des Landkreises zur Folge haben. Hierzu zählen insbesondere die Gesamtgenehmigung der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (§ 103 Absatz 2 HGO[82] und § 114j Absatz 2 HGO[83]). Die Genehmigung kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden.

Im Prüfungszeitraum wurde die aufsichtsbehördliche Genehmigung der vorgesehenen Schuldenaufnahme in den Haushaltssatzungen 2009 und 2010/ 2011 (Doppelhaushalt) mit Auflagen verbunden. Der Auflagenkatalog wurde durch die Aufsichtsbehörde fortgeschrieben und unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen angepasst.

Zu ausgewählten ausgesprochenen Auflagen konnten zusammenfassend folgende Feststellungen zur Einhaltung getroffen werden:

- In den Gebührenhaushalten Revisionsamt, Gefahren- und Brandschutz, betreuende Grundschule, Zentrale Leitstelle sowie Volkshochschule wurde im Prüfungszeitraum keine (annähernde) Kostendeckung erreicht.
- Haushaltswirtschaftliche Sperren wurden im Prüfungszeitraum nicht ausgesprochen.
- Die Begrenzung von Stellenneu- und Stellenwiederbesetzungen sowie eine restriktive Stellenbewirtschaftung wurden im Prüfungszeitraum im geforderten Umfang vollzogen.
- Die Aufsichtsbehörde wurde regelmäßig durch Zwischenberichte über den Stand der Haushalts- und Auflagenumsetzung informiert.

---

81 § 114u HGO - Entlastung
(1) Die Gemeindevertretung beschließt über die vom Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresrechnung bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. […]

82 § 103 HGO - Kredite
(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

83 § 114j HGO - Kredite
(2) Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (Gesamtgenehmigung). Die Genehmigung soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Die Genehmigung ist in der Regel zu versagen, wenn festgestellt wird, dass die Kreditverpflichtungen nicht mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Gemeinde im Einklang stehen.

- Das Haushaltssicherungskonzept wurde im Prüfungszeitraum nach den Vorgaben der Aufsichtsbehörde fortgeschrieben.
- Die Kreditaufnahmen wurden – unter Beachtung der Genehmigungspflichten – im Prüfungszeitraum auf das durch die Aufsichtsbehörde vorgegebene Maß begrenzt.
- Im Jahr 2010 und 2011 wurden die geplanten Verpflichtungsermächtigungen nicht in Anspruch genommen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war den Auflagen der Aufsichtsbehörde im Prüfungszeitraum weitestgehend nachgekommen. Die Kommunalaufsicht stellte keine Verstöße gegen die Auflagen fest.

In Anlage 6 sind die im Genehmigungsschreiben des Regierungspräsidenten zu den Haushaltssatzungen 2009 und 2010/ 2011 (Doppelhaushalt) erteilten Auflagen sowie die Reaktionen des Landkreises ausführlich dargestellt.

12.3 Haushaltssicherungskonzept

Die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bei nicht ausgeglichenem Haushalt und Fehlbeträgen aus Vorjahren besteht seit der letzten Änderung der HGO (Fassung vom 1. April 2005)[84]. Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der Hessischen Gemeindeordnung enthält die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010 Vorgaben für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Demnach sind in dem Haushaltssicherungskonzept die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Haushaltsausgleich und der Ausgleich der Fehlbeträge aus Vorjahren eine Reduzierung des Defizits erwirken soll.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg plante für das Jahr 2009 einen ausgeglichenen Haushalt. Insofern bestand keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Der Doppelhaushalt 2010/ 2011 wurde mit Fehlbeträgen in Höhe von rund 38,8 Millionen € und 57,1 Millionen € geplant. Somit bestand die Verpflichtung zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten für die Jahre 2010 und 2011.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte mit Doppelhaushalt 2010/ 2011 ein Haushaltssicherungskonzept auf. Die Beschlussfassung und die Vorlage an die Aufsichtsbehörde waren ordnungsgemäß. Zudem nahm der Landkreis Darmstadt-Dieburg eine Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes vor, um für das Jahr 2011 den Status der Umsetzung von Maßnahmen zu dokumentieren.

Der Landkreis richtete im Frühjahr 2010 eine Arbeitsgruppe ein, welche eine grundlegende Analyse der Ertrags- und Aufwandspositionen vornahm. Das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe fand Eingang in die Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts in Form einer Ergebnisdokumentation.

Gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO-Doppik sind in einem Haushaltssicherungskonzept folgende Angaben zu treffen:

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

Die nachfolgenden Feststellungen machten wir am Haushaltssicherungskonzept für den Doppelhaushalt 2010/ 2011 und der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts für den Doppelhaushalt 2010/ 2011 (maßgeblich für das Haushaltsjahr 2012) fest.

84 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(4) Der Haushalt soll in jedem Jahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt

Der Landkreis benannte im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 verschiedene Ursachen für die nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalte. So wurden insbesondere die negative konjunkturelle Entwicklung sowie die nicht beachtete Konnexität auf Bundes- und Landesseite u.a. im Bereich der Grundsicherung und der Kosten für Unterkunft als Grund für die Unterdeckung genannt. Der Landkreis führte darüber hinaus an, dass infolge der Wirtschaftskrise die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden sanken. Dies führe zeitversetzt zu Rückgängen bei den Erträgen aus der Kreisumlage. Der Rückgang der Beschäftigung führe zudem zu einer erhöhten Ausgabe im Bereich des Sozialetats. Zins- und Tilgungslasten aus den Sonderinvestitionsprogrammen und Zukunftsinvestitionen werden sich zukünftig voraussichtlich ebenfalls auf die kommunalen Haushalte auswirken. Hinzu kommt, dass die Landesregierung ab 2011 400 Millionen € aus dem Kommunalen Finanzausgleich entzieht. Der Landkreis gab darüber hinaus an, dass im Gegenzug zu den Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich die Ausgabenlasten des Landkreises im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe sowie SGB II im Zeitraum von 2002 bis 2007 um 222 Millionen € gestiegen sind.

Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg gliederte im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 und der Fortschreibung die Maßnahmen nach fünf Bereichen (Schulbereich, Sozialer Bereich, Bereich Finanzwesen, Personeller Bereich und Allgemeines).

Im Schulbereich sollen Schulen zusammengelegt werden und infolge dessen andere Standorte geschlossen werden. Eine Umsetzung prognostiziert der Landkreis erst in einigen Jahren. Dieser muss eine detaillierte Prüfung durch die Fachabteilung vorangestellt werden. Zudem sollen die Schulgebäude konsequenter ausgenutzt werden. Auch dieser Schritt soll zunächst durch die Fachabteilung geprüft werden und war nicht quantifizierbar. Die Maßnahme soll in 2010 umgesetzt werden. Der vom Landkreis gezahlte Betreuungszuschuss soll durch eine Erhöhung des Elternbeitrags gesenkt werden. Zudem sollen die Berufsgrundschule, die familienfreundliche Schule und die Ganztagsschule nach Maß nach dem Schuljahr 2011/ 2012 zusammengeführt werden. Die beiden letztgenannten Maßnahmen befanden sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung in Vorbereitung. Konsolidierungsbeiträge wurden nicht ermittelt.

In Bereich der Finanzen soll ab 2010 eine Stammkapitalverzinsung bei einem Tochterunternehmen eingeführt werden. Das Einsparpotential wurde quantifiziert. Diese Maßnahme ist zwischenzeitlich umgesetzt. Das Schuldenmanagement soll weiter geführt werden. Der Landkreis plante, langfristige Kassenkredite aufzunehmen. Eine Quantifizierung der Konsolidierungsbeträge lag nicht vor. Der Landkreis plante, die Kreisumlage zu erhöhen und die Schulumlage kostendeckend zu gestalten.

Durch Stellenbesetzungssperren sollen Wiederbesetzungen zunächst verhindert werden. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg bezifferte das Einsparpotential zunächst auf mehrere 100.000 €. Mit der Ergebnisdokumentation der Arbeitsgruppe wurde der Konsolidierungsbeitrag mit 419.000 € ermittelt. Im Personalbereich soll ein elektronisches Bewerbungsportal eingeführt werden, dessen Umsetzung in 2010 erfolgen soll. Die Kostenersparnis wurde im Haushaltssicherungskonzept nicht bewertet. Es sollen alle Abteilungen auf ihre personelle Ausgestaltung überprüft werden und zukünftig der Personalbestand reduziert werden. Auch diese Maßnahme wurde nicht quantifiziert.

Im Bereich Allgemeines plante der Landkreis diverse Gebührenanpassungen. So standen die Rettungsdienstgebühren, die Gebühren bei vorbeugenden Brandschutz, Baugenehmigungsgebühren sowie Gebühren im Bereich der Volkshochschule zur Überprüfung an. Weitere Einsparungen sollten die Kürzung des Zuschusses zur VHS und im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, z.B. durch Einstellung des Kreisblattes erreicht werden. Der Aktenstauraum soll reduziert werden indem Bauakten digitalisiert werden. Eine Quantifizierung dieser Maßnahmen wurde nicht vorgenommen.

Mit der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts 2010/ 2011 stellte der Landkreis detailliert dar, wie der Bearbeitungsstand der einzelnen Maßnahmen zum jeweiligen Zeitpunkt war. Der Status der Maßnahmen wurde mit den Attributen „offen", „in Bearbeitung" oder „erledigt" vermerkt. Zudem wurde angegeben, ob ein Beschluss notwendig war, oder nicht. Abhängig von der qualitativen Ausgestaltung der Maßnahmen wurden die Einsparpotentiale für die Jahre 2010 und 2011 angegeben.

Verbindliche Festlegungen zum Konsolidierungszeitraum

Der Landkreis beschrieb im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011, dass in den nächsten Jahren nicht mit einem ausgeglichenen Haushalt gerechnet werden kann. Aus Sicht des Landkreises könne nur Bund und Land eine Verbesserung der negativen Entwicklung herbeiführen, indem sie einschneidende Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen Finanzen umsetzten (bspw. bessere Ausstattung des Kommunalen Finanzausgleichs oder der vollständigen Konnexität und/ oder drastische Absenkung der Standards bei den Aufgabenerfüllungen). In der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts für 2011 wurde dies weiter bekräftigt. Mit einem ausgeglichenen Haushalt ist in den nächsten Jahren nicht zu rechnen. Die Haushaltskonsolidierung soll weiterhin konsequent durchgesetzt werden.

Einen Konsolidierungszeitraum benannte der Landkreis nicht. Er stellte in der vorliegenden Ergebnisdokumentation den Jahresbezug der jeweiligen Maßnahmen sicher.

Gesamtbeurteilung des Haushaltssicherungskonzepts 2011

Der Landkreis räumte im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 und der vorliegenden Fortschreibung der Beschreibung der Ursachen, der wirtschaftlichen Situation des Landkreises und den nicht zu beeinflussenden Faktoren umfangreiche Beschreibungen ein. Seine Haushaltslage begründete der Landkreis weitestgehend mit externen, nicht durch den Landkreis selbst beeinflussbaren Faktoren. Die aufgeführten Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen befanden sich zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzepts überwiegend im Anfangsstadium oder waren in Prüfung durch die Fachabteilung. Mit der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts wies der Landkreis nach, welche Maßnahme erledigt und wie hoch die Konsolidierungspotentiale hierbei waren. Hervorzuheben für das Jahr 2010 und 2011 waren hierbei insbesondere die Umsetzung der Richtlinie zur Bemessung der Kosten der Unterkunft (3,3 Millionen € p.a.) und die Stellenbesetzungssperre (419.000 € p.a.). Darüber hinaus erzielten haushaltswirtschaftlichen Sperren Konsolidierungsbeiträge in den Jahren 2010 (194.730 €) und 2011 (443.116 €).

Die formalen Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte wurden nicht vollständig erfüllt. Der Landkreis nannte kein Konsolidierungsziel und benannte keinen Konsolidierungszeitraum. Er beurteilte die Gesamtsituation dergestalt, dass keine Entschuldung aus eigener Kraft in absehbarer Zeit möglich sein wird.

Positiv hervorzuheben sind die tabellarische Übersicht über die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts 2010/ 2011. Hieraus waren sehr gut der Stand der Umsetzung der Maßnahmen, der Zeitpunkt der Realisierung und das Konsolidierungspotential erkennbar. Darüber hinaus erfasste der Landkreis die durch das Haushaltssicherungskonzept und seine Fortschreibungen veränderten Haushaltsansätze in einer eigenen und eindeutig bezeichneten Planversion innerhalb der Finanzsoftware. Somit war auch systemseitig sichergestellt, dass die veränderten Haushaltsansätze in der Bewirtschaftung Berücksichtigung fanden.

Das Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 des Landkreises Darmstadt-Dieburg bildete nach unserer Einschätzung einen belastbaren Ausgangspunkt für Konsolidierungsbemühungen. Die Beschreibungen der Konsolidierungsmaßnahmen sowohl im Haushaltssicherungskonzept 2010/ 2011 als auch in der vorliegenden Fortschreibung tragen in weiten Teilen noch generische und teilweise unkonkrete Züge. Konsolidierungsbeiträge sind vielfach nicht ermittelt oder nicht bezifferbar. Mit der Ergebnisdokumentation der Arbeitsgruppe konnte der Landkreis im Vergleich zu den Beschreibungen im Fließtext eine spürbare Konkretisierung der diskutierten, beschlossenen oder auch verworfenen Maßnahmen herstellen.

Ausblick

In der nachfolgenden Ansicht sind die Jahresergebnisse, die geplanten Konsolidierungsbeiträge sowie Personalaufwand und Versorgungsaufwendungen dargestellt. Aus diesen Grunddaten ermittelten wir zwei Konsolidierungskennzahlen, die in der Folge erläutert werden.

Konsolidierungsdimension im Landkreis Darmstadt-Dieburg

	Bis einschließlich 2008[1]	2009[2]	2010	2011	2012
Negative Jahresergebnisse lt. Haushaltssicherungskonzept	82.438.401 €	4.336.250 €	38.773.660 €	57.113.155 €	34.762.655 €
Geplante Konsolidierungsbeiträge aus Ertragssteigerungen aus Aufwandsreduzierungen	-	0 € 0 €	0 € 3.928.730 €	0 € 4.382.116 €	0 € 9.285.000 €
Geplanter Konsolidierungsbeitrag gesamt	-	0 €	3.928.730 €	4.382.116 €	9.285.000 €
Personalaufwand	-	45.520.065 €[3]	42.324.700 €	42.332.700 €	46.797.710 €
Versorgungsaufwendungen	-	-	3.356.000 €	3.356.000 €	3.381.500 €
Konsolidierungskennzahl I (Konsolidierungsbeitrag im Verhältnis zum Jahresergebnis in Prozent)	-	0%	10%	8%	27%
Konsolidierungskennzahl II (Personalaufwand und Versorgungsaufwendungen im Verhältnis zu den kumulierten Fehlbeträgen in Prozent)	-	52%	36%	25%	23%

1) Die Anpassung des Beteiligungsbuchwerts an der Sparkasse aus dem Jahr 2008 ist in dieser Übersicht nicht berücksichtigt.

2) Im Jahr 2009 bestand für den Landkreis Darmstadt-Dieburg keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.

3) Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wandte in 2009 eine rein kaufmännische Buchführung an und setze ab dem Jahr 2010 die Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung um.

Quelle: Haushaltssicherungskonzepte 2008 bis 2011, Eigene Berechnungen

Ansicht 55: Konsolidierungsdimension im Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die Konsolidierungskennzahl I drückt das Verhältnis von Konsolidierungsbeitrag zum jeweiligen Jahresergebnis aus. In 2010 reichten die geplanten Konsolidierungsbeiträge aus, um zehn Prozent des negativen Jahresergebnisses zu kompensieren. Durch stärkere Konsolidierungsanstrengungen stieg dieser Wert bis zum Jahre 2012 auf 27 Prozent an.

Die Konsolidierungskennzahl II drückt aus, um das Wievielfache die kumulierten Fehlbeträge die Summe aus Personal- und Versorgungsaufwand übersteigt. Wir stellten die theoretische Überlegung an, wie lange der Abbau der Altfehlbeträge in Anspruch nehmen würde, wenn alle Personalkosten eingespart werden würden. Während dies in 2009 noch rund 1,91 Jahre in Anspruch nehmen würde, verlängerte sich dieser Zeitraum gemessen am Jahr 2012 auf 4,33 Jahre.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erreichte in den Jahren 2009 bis 2012 jährliche Einsparung von rund 400.000 € im Personalaufwand. Für die Jahre ab 2012 plante der Landkreis im Personalbereich weitere Aufwandsreduzierungen in Höhe von jährlich 580.000 €. Selbst unter der Annahme sich stabilisierender Jahresergebnisse ab 2013 würde der Landkreis Darmstadt-Dieburg unter Beibehaltung jährlicher Entlastungen im Personalbereich von 600.000 € rund 362 Jahre benötigen, um die bis einschließlich 2012 aufgelaufenen Altfehlbedarfe laut Haushaltssicherungskonzept in Höhe von 217.424.121 € abzutragen.

Der Umfang der im Haushaltssicherungskonzept 2011 beschlossenen Maßnahmen war vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Landkreises Darmstadt-Dieburg nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum einen Haushaltsausgleich zu erreichen. In der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2012 wurden die Konsolidierungsanstrengungen auf rund 9,3 Millionen € ausgeweitet. Aus der Gesamtsituation des Landkreises ist ebenfalls ableitbar, dass selbst mit der Ausschöpfung aller

Einnahmemöglichkeiten und sukzessiver Kosteneinsparungen im Personal- und Sachkostenbereich ein Abbau der Altfehlbeträge nicht in absehbarer Zeit gelingen wird.

Der Landkreis plante, die bestehenden Einnahmepotentiale der Kreis- und Schulumlage ab 2012 vollständig auszuschöpfen und die bislang angestoßenen Maßnahmen der Haushaltssicherungskonzepte weiter voranzutreiben. Zur nachhaltigen Haushaltssicherung ist eine wesentliche Erweiterung des Konsolidierungsrahmens notwendig. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg steht daher insbesondere vor der Herausforderung, den Standard seiner Leistungsbereitstellung unter Berücksichtigung von demografischen Entwicklungen neu zu bewerten.

12.4 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"[85] des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport, den Gemeinsamen Runderlass „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen"[86] sowie durch die „Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken"[87] ausgesprochen.

Basierend auf den Empfehlungen der Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie den Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis wurden zehn Präventionsmaßnahmen definiert. Der Umgang mit Antikorruption wurde anhand der Umsetzung der definierten Maßnahmen in den verglichenen Landkreisen gemessen:

A: Nachweisliche Bekanntgabe des Erlasses „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen" an alle Mitarbeiter der Verwaltung

B: Nachweisliche Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlasses „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen" an alle Mitarbeiter der Verwaltung

C: Nachweisliche Bekanntgabe der „Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnung und Geschenken" an alle Mitarbeiter der Verwaltung

D: Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten

E: Existenz eines Antikorruptionskonzeptes

F: Vorhalten eines Kontaktformulars für Informationszwecke und zur Meldung von Unregelmäßigkeiten auf der Internetpräsenz des Landkreises

G: Erlass einer eigenen Dienstanweisung zum Vergabewesen

H: Vergleichende Dokumentation über Vergabevorgänge

I: Unabhängige Verhandlungsleitung und zentrale Submissionsstelle

J: Restriktiver Umgang mit der Ausübung von Nebentätigkeiten (Übersicht über ausgeübte Nebentätigkeiten, kritische Beurteilung, Überwachung der Meldepflicht)

Auf Ebene des Vergleichs wurde erhoben, inwiefern die definierten Präventionsmaßnahmen umgesetzt waren. Vollständig umgesetzte Empfehlungen wurden in der Betrachtung mit 1,0 Punkten bewertet, teilweise umgesetzte Empfehlungen fanden mit 0,5 Punkten Berücksichtigung[88], ansonsten wurden 0,0 Punkte vergeben.

---

85 Erlass des hessischen Innenministers zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 15. Dezember 2008, StAnz. 3/2009 Satz 132.

86 Gemeinsamer Runderlass, StAnz. 48/2007, Satz 2327.

87 Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung der Landesverwaltung; Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken, StAnz. 44/2006, S. 2490.

88 Eine Empfehlung galt als teilweise umgesetzt, wenn nicht alle definierten Merkmale der Maßnahmenausgestaltung erfüllt waren oder die Empfehlung nicht über den gesamten Prüfungszeitraum vollständig umgesetzt war.

Die Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen ergab für die Landkreise des Vergleichs folgendes Bild:

Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung				
Indikator	Beschreibung	Umsetzung in den Landkreisen des Vergleichs		
		Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg
A	Bekanntgabe Erlass Korruptionsvermeidung	o	o	-
B	Bekanntgabe Gemeinsamer Runderlass	o	o	-
C	Bekanntgabe Verwaltungsvorschriften	✓	o	-
D	Existenz Antikorruptionskonzept	-	-	-
E	Benennung Antikorruptionsbeauftragter	✓	✓	-
F	Internetbasiertes Informationsseite/ Kontaktformular	-	-	-
G	Eigene Dienstanweisung Vergabewesen	✓	✓	✓
H	Vergleichende Dokumentation Vergabe	o	o	✓
I	Unabhängige Verhandlungsleitung und zentrale Submissionsstelle	✓	✓	o
J	Restriktiver Umgang Nebentätigkeiten	✓	✓	o
Summe umgesetzte Empfehlungen (in Punkten)		6,5	6,0	3,0

✓: erfüllt (Wertung mit 1,0 Punkten)
o: teilweise erfüllt; liegt dann vor, wenn die jeweilige Empfehlung in weniger als der Hälfte der Jahre des Prüfungszeitraums erfüllt wurde (Wertung mit 0,5 Punkten)
-: nicht erfüllt (Wertung mit 0,0 Punkten)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2012

Ansicht 56: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung

Die empfohlenen Präventionsmaßnahmen werden nachfolgend vorgestellt und der Stand der jeweiligen Umsetzung im Vergleichsring erläutert.

Nachweisliche Bekanntgabe der einschlägigen Erlasse (A, B, C)

Die vollständige und rechtzeitige Information aller Mitarbeiter über gesetzliche Neuerungen oder Vorgaben übergeordneter Stellen ist gerade für eine Verwaltung der Größenordnung eines Landkreises von gehobener Bedeutung. Hierzu ist ein standardisiertes Umlaufverfahren für die Weitergaben von Gesetzesblättern, Staatsanzeigern und weiteren wichtigen Informationsquellen sicherzustellen. Für Kontroll- und Nachweiszwecke sollte die Kenntnisnahme der im Umlauf befindlichen Unterlagen durch die Mitarbeiter nachvollziehbar dokumentiert werden. Wir prüften die dokumentierte Bekanntgabe für die oben genannten Erlasse und Verwaltungsvorschriften.

Gesetzesblätter, Staatsanzeiger, und weitere wichtige Informationsquellen wurden im Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum zentral gesteuert an die Fachbereiche zur Kenntnisnahme weitergeleitet. Der Umlauf wurde jeweils durch die Poststelle der Landkreisverwaltung initialisiert. Für Zwecke eines effizienten Bekanntmachungsprozesses wurde die Landkreisverwaltung regelmäßig in drei Umlaufkreisläufe aufgeteilt. Zunächst erfolgte die Bekanntmachung auf Abteilungsleiterebene sowie auf Ebene der politischen Fraktionen. Die Abteilungsleiter waren für die Weitergabe der Informationen an ihre Abteilungsmitarbeiter verantwortlich. Auf Ebene der einzelnen Abteilungen fand eine individuell festgelegte, dokumentierte Weitergabe der Informationen statt.

Von den Deckblättern der drei Umlaufkreisläufe wurde jeweils nur eines archiviert. Die weiteren Deckblätter wurden vernichtet. Die Kenntnisnahme durch die Mitarbeiter war insofern nicht in allen Fällen nachvollziehbar dokumentiert.

Von den für die Prüfung relevanten Dokumenten waren der Erlass Korruptionsvermeidung sowie der Gemeinsame Runderlass von der dargestellten Umlaufsystematik betroffen (Vergabe von jeweils 0,5 Punkten). Wir empfehlen dem Landkreis, die Archivierungslogik derart zu modifizieren, dass auch nach Abschluss der Umlaufverfahren die Kenntnisnahme durch die Mitarbeiter vollständig nachweisbar ist. Ergänzend sollte die Form der Weitergabe der Informationen innerhalb der Fachbereiche und Fachdienste standardisiert werden. Eine zusätzliche elektronische Bereitstellung der in Umlauf befindlichen Dokumente auf elektronischem Weg (via Intranet oder E-Mail) ist in Erwägung zu ziehen.

Die Verwaltungsvorschriften waren Bestandteil des Internen Merkblatts zur Korruptionsbekämpfung, das im Umlaufverfahren nachweislich allen Mitarbeitern der Verwaltung im Prüfungszeitraum bekannt gemacht wurde. Ein entsprechender Nachweis der Kenntnisnahme durch die Mitarbeiter der Verwaltung konnte uns vorgelegt werden (1,0 Punkte).

Der Landkreis Kassel hatte ein papierbasiertes, zentral gesteuertes Umlaufverfahren installiert, das grundsätzlich geeignet war, die vollständige und rechtzeitige Information aller Mitarbeiter sicherzustellen und die Kenntnisnahmen zu dokumentieren. Allerdings waren nicht alle relevanten Stellen der Verwaltung in den Umlaufzyklus einbezogen. Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte im Prüfungszeitraum kein standardisiertes Dokumenten-Umlaufverfahren installiert. Die Kenntnisnahme der Mitarbeiter wurde nicht dokumentiert. Allerdings hatten die Mitarbeiter über ihre elektronischen Arbeitsplätze zentralen Zugriff auf Gesetzesblätter, Staatsanzeiger, und weitere wichtige Informationsquellen.

Existenz Antikorruptionskonzept (D)

Eine wirksame Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption erfordert erfahrungsgemäß einen ganzheitlichen Ansatz. Die von der Verwaltung vorgegebenen und im Zusammenhang mit Antikorruption stehenden Maßnahmen sollten in einem Antikorruptionskonzept zusammengefasst werden. Dies schafft verwaltungsintern sowie auch gegenüber der Öffentlichkeit die größtmögliche Transparenz und sichert ein abgestimmtes und flächendeckendes Vorgehen.

Im Prüfungszeitraum bestand für den Landkreis Darmstadt-Dieburg kein Antikorruptionskonzept (0,0 Punkte).

Wir empfehlen dem Landkreis ein Antikorruptionskonzept zu entwickeln und allen Mitarbeitern nachweislich bekannt zu geben. Das Konzept sollte regelmäßig auf seine Aktualität überprüft und Schritt für Schritt weiterentwickelt werden.

In den Landkreisen Kassel und Limburg-Weilburg bestand im Prüfungszeitraum ebenfalls kein Antikorruptionskonzept. Im Landkreis Kassel lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Dienstanweisung im Entwurf vor, die die wesentlichen Inhalte eines Antikorruptionskonzepts enthielt. Der Landkreis Kassel beabsichtigte, die Dienstanweisung im Laufe des Jahres 2012 in Kraft zu setzen und durch alle Mitarbeiter unterzeichnen zu lassen. Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte im Jahr 2012 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich zukünftig mit der Ausarbeitung/ Fortschreibung von Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung beschäftigen soll.

Benennung Antikorruptionsbeauftragter (E)

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen" empfiehlt, einen Anti-Korruptionsbeauftragten zu benennen. Mit der Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten zeigt die Verwaltung, dass sie der Korruptionsbekämpfung erhöhte Aufmerksamkeit widmet. Zudem wird damit die Voraussetzung für die Professionalisierung der Präventionsarbeit 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 Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum eine Mitarbeiterin zu Antikorruptionsbeauftragten benannt und mit entsprechenden Rechten zur Durchführung unabhängiger Ermittlungsverfahren ausgestattet (1,0 Punkte). Im zweiten Halbjahr 2011 wurden der Institution entsprechende Arbeitszeitkontingente zugewiesen und eine Stellvertreterregelung festgelegt.

Der Landkreis Kassel hatte im Prüfungszeitraum zwei Antikorruptionsbeauftragte ernannt. Im Landkreis Limburg-Weilburg fand die Ernennung zweier Mitarbeiter des Referats für Rechtsangelegenheiten zu Antikorruptionsbeauftragten außerhalb des Prüfungszeitraums im Jahr 2012 statt.

Internetbasierte Informationsseiten/ Kontaktformulare (F)

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 könnten Interessierte, Hinweisgeber oder Beschwerdeführer gezielte Fragen stellen oder namentliche oder anonyme Mitteilungen abgegeben.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte im Prüfungszeitraum im Zusammenhang mit dem Thema Korruptionsvorbeugung keine Informationen auf seiner Internetpräsenz bereitgestellt. Ein Kontaktformular zur thematisch gezielten Einholung von Informationen oder Abgabe von Hinweisen war nicht eingerichtet (0,0 Punkte).

Wir empfehlen dem Landkreis, seine Internetpräsenz um Informationen zum Thema Korruptionsvorbeugung und ein entsprechendes Kontaktformular zu ergänzen.

Keiner der in den Vergleich einbezogenen Landkreise hatte im Prüfungszeitraum die betrachtete Präventionsmaßnahme umgesetzt.

Eigene Dienstanweisung zum Vergabewesen (G)

Zur Absicherung des Vergabewesens, sollten – aufbauend auf den allgemein gültigen Regelungen des Vergaberechts (VOB, VOL und VOF) und der genannten Erlasse und Vorschriften – die verwaltungsinternen Abläufe und ergänzenden Regelungen für Ausschreibungen, Angebotsverfahren und Auftragserteilungen in einer Dienstanweisung zusammengefasst werden.

Über die allgemein gültigen Regelungen hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg im Prüfungszeitraum eine Dienstanweisung „zur Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen, Leistungen und Bauleistungen". Die Dienstanweisung enthielt insbesondere Regelungen für das Angebotsverfahren, die Behandlung eingehender Angebote sowie deren Prüfung und Besonderheiten bei der Zuschlagsentscheidung sowie Auftragserteilung (1,0 Punkte).

Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg hatten jeweils aktuelle Dienstanweisungen zum Vergaberecht erlassen.

Vergleichende Dokumentation Vergabe (H)

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen" empfiehlt unter anderem, Vergabevorgänge in geeigneter Weise zu erfassen und auszuwerten, damit Verflechtungen und eventuelle Auftragshäufungen erkennbar werden. Hierfür ist der Aufbau einer Vergabedatei, die die wesentlichen Angaben über alle Vergabevorgänge enthält, sinnvoll. Zu den Vergaben sollten zumindest Daten über Auftrag, Leistung, Vergabedatum, Ausschreibungsart, Auftragnehmer, Auftragswert, Mitbieter, Abrechnungswert sowie Bearbeiter des Vergabevorgangs erfasst werden. Wir haben geprüft, ob eine vergleichende Übersicht über die Vergaben im Prüfungszeitraum von den Landkreisen des Vergleichs geführt und für Auswertungszwecke genutzt wurde.

Der Eigenbetrieb Da-Di-Werk führte im gesamten Prüfungszeitraum eine elektronische Auftragsdatei. Aus der Dokumentation gingen insbesondere Datum, Maßnahme, Vergabeart, Gebotsspannen, Vergabesummen sowie Auftragnehmer hervor. Der Zugriff war der Geschäftsführung des Eigenbetriebs vorbehalten. Die Betriebskommission nahm in regelmäßigen Abständen von der Dokumentation Kenntnis. Die Revision hatte die Dokumentation im Prüfungszeitraum nicht für Auswertungszwecke verwendet (0,5 Punkte). Für Auftragsvergaben der Landkreisverwaltung wurde eine entsprechende Dokumentation nicht geführt. Im Zuge der Installation einer zentralen Vergabestelle, soll die Auftragsdatei für Vergabevorgänge des Eigenbetriebs fortgeführt und auf die Vergabevorgänge der Landkreisverwaltung ausgeweitet werden.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, zukünftig die vergleichende Dokumentation auf Vergabevorgängen in der Landkreisverwaltung auszuweiten und sie für Auswertungszwecke zu nutzen.

Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte im Prüfungszeitraum eine entsprechende vergleichende Übersicht über Vergabevorgänge geführt und für Auswertungszwecke verwendet. Der Landkreis Kassel führte zwar eine derartige Dokumentation im Prüfungszeitraum, verwendete sie jedoch nicht nachweislich für Auswertungszwecke.

Unabhängige Verhandlungsleitung und zentrale Submissionsstelle (I)

Der Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen" empfiehlt, dass Eröffnungstermine (Submissionen) durch einen vom planenden Fachamt oder vom planenden Dritten unabhängigen fachkundigen Verhandlungsleiter durchgeführt werden. Zur Funktions- und Aufgabentrennung bietet sich beispielsweise die Einrichtung einer zentralen Submissionsstelle an.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg war die Unabhängigkeit der Submissionen im Prüfungszeitraum durch das Vorhalten einer zentralen Submissionsstelle gewährleistet. Die in den Fachbereichen zuständigen Mitarbeiter erstellten Leistungsverzeichnisse und führten die fachliche Beurteilung der Angebote nach der Verdingungsverhandlung durch. Submissionen wurden durch eine unabhängige, dem Fachamt Revision angegliederte, Submissionsstelle durchgeführt. Die Niederschriften zu den Verdingungsverhandlungen wurden durch zwei Mitarbeiter der Submissionsstelle unterzeichnet (1,0 Punkte).

Der Landkreis Kassel hatte im Prüfungszeitraum eine zentrale Submissionsstelle eingerichtet. Im Landkreis Limburg-Weilburg waren für Vergabevorgänge innerhalb der Kreisverwaltung das planende Fachamt und die Revision des Landkreises verantwortlich. Auf eine funktionale Trennung zwischen planender und submissionsführender Stelle wurde geachtet. Im Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft des Landkreises Limburg-Weilburg war eine Submissionsstelle eingerichtet.

Restriktiver Umgang Nebentätigkeiten (J)

Ausgeübte Nebentätigkeiten dürfen nicht mit dienstlichen Interessen in Konflikt stehen und die Grundsätze der Neutralität und Objektivität negativ beeinflussen. Nebentätigkeiten sind je nach Art des Beschäftigungsverhältnisses oder dem Umfang der ausgeübten Nebentätigkeit anzeige- oder genehmigungspflichtig. Die Landkreise sollten das Personal über die Voraussetzungen zur Ausübung von Nebentätigkeiten umfassend informieren, transparente und verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nebentätigkeiten schaffen sowie entsprechende Anzeigen und Genehmigungsanträge kritisch beurteilen. Neben dem grundsätzlichen Umgang mit Nebentätigkeiten prüften wir, ob die Landkreise eine Auswertung über alle ausgeübten Nebentätigkeiten des Personals führten und für Auswertungszwecke nutzten.

Eine Übersicht über die von Mitarbeitern ausgeübten Nebentätigkeiten wurde durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg zentral geführt und für Auswertungszwecke genutzt (1,0 Punkte). Auf die Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten wurde regelmäßig hingewiesen. Zur Anzeige/ Antragsstellung wurde ein vorgegebenes standardisiertes Formblatt verwendet. Dem Landrat wurde in regelmäßigen Abständen eine Übersicht über die Mitarbeiter, die Nebentätigkeiten ausüben, vorgelegt.

Der Landkreis Kassel führte ebenfalls eine zentrale Übersicht über die Nebentätigkeiten der Mitarbeiter und führte entsprechende Auswertungen durch. Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte zwar einen restriktiven Umgang mit Nebentätigkeiten, allerdings wurde keine zentrale Übersicht geführt. Auswertungen waren insofern nur eingeschränkt möglich.

Zusammenfassende Beurteilung

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erreichte 6,5 der 10,0 maximal zu erreichenden Punkte.

Zur Erreichung eines höheren Sicherheitsgrades im Zusammenhang mit der Risikovorbeugung zur Korruptionsvermeidung, empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die Beibehaltung der bislang vorhandenen Maßnahmen und die weitere Umsetzung o.g. Empfehlungen.

Im Vergleich hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg die höchste Punktzahl erreicht. Die Landkreise Kassel und Limburg-Weilburg hatten mit 6,0 bzw. 3,0 Punkten weniger Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung umgesetzt.

Die Beachtung der aufgeführten Empfehlungen kann Korruption innerhalb der Verwaltung nicht vollständig ausschließen. Dennoch führt ein höchstmöglicher Standard an Korruptionsvorbeugung dazu, dass

unberechtigte Angriffe besser abgewehrt werden können, eine entsprechende Dokumentation die Vorgesetzten absichert und die Gefahr ungewollter Regelverstöße sinkt.

Unvermutete Kassenprüfungen der Kreiskasse

Die Durchführung von unvermuteten Kassenprüfungen gehört nach § 131 Absatz 1 HGO[89] zu den Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamts. § 27 Absatz 1 GemKVO[90] schreibt vor, dass mindestens einmal in jedem Jahr eine unvermutete Kassenprüfung der Kreiskasse vorzunehmen ist. Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht nach den Vorgaben des § 29 GemKVO[91] zu fertigen, der insbesondere die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung enthalten soll.

Im Prüfungszeitraum wurden durch den Fachbereich Revision keine unvermuteten Kassenprüfungen und keine unvermuteten Kassenbestandsaufnahmen der Kreiskasse durchgeführt. Im Prüfungszeitraum ist das Revisionsamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg seinen Pflichtaufgaben nicht vollumfänglich nachgekommen.

Wir empfehlen dem Landkreis dafür Sorge zu tragen, dass zukünftig regelmäßig unvermutete Kassenprüfungen der Kreiskasse durch die Revision stattfinden.

Die Revision des Landkreises gab zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen an, zukünftig regelmäßig die Kreiskasse sowie die Kassen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einer Kassenprüfung zu unterziehen. Hierzu wurde ausgeführt, dass seit Beginn des Jahres 2012 durch die Revision des Landkreises Darmstadt-Dieburg eine Prüfungssoftware eingesetzt wird, die die Durchführung strukturierter und regelmäßiger Kassenprüfungen ermöglicht. Auf Basis einer umfassenden Checkliste sollen zukünftig die Prüfer durch die einzelnen Schritte des Prüfprozesses geleitet werden. Aus der ausgefüllten Checkliste wird dann direkt ein mit passenden standardisierten Textblöcken versehener Kassenprüfbericht erstellt werden.

Anlassunabhängige Untersuchungen

Als verdachtsunabhängige Prüfungshandlung zur Vermeidung doloser Handlungen haben wir das Verfahren der Tankabrechnung und der Betankung der landkreiseigenen Kraftfahrzeuge überprüft.

Der Fuhrpark des Landkreises bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus 36 Fahrzeugen; davon waren vier Fahrzeuge der Nebenstelle Dieburg zuzuordnen. Die Fahrzeugflotte ließ sich unterteilen in personenbezogene Fahrzeuge[92] und Fahrzeuge im Allgemeingebrauch. In die Betrachtung wurde auch

---

89 § 131 HGO - Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben: […]

3.die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen mit der Maßgabe, dass mit den Kassenprüfungen der Zahlstellen mit geringem Umsatz auch andere dafür geeignete Stellen der Gemeindeverwaltung beauftragt werden dürfen, […]

90 § 27 GemKVO - Zahl der Prüfungen

(1) Bei der Gemeindekasse und bei jeder ihrer Zahlstellen sind in jedem Jahr mindestens eine unvermutete Kassenprüfung und eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Der Bürgermeister kann bestimmen, dass die unvermutete Kassenbestandsaufnahme, die nicht im Rahmen einer Kassenprüfung vorgenommen wird, von einem sachkundigen Beamten oder Arbeitnehmer der Gemeinde, der nicht in der Gemeindekasse oder der Zahlstelle beschäftigt ist, vorgenommen wird. Statt der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme kann eine zweite unvermutete Kassenprüfung vorgenommen werden. Überwacht das Rechnungsprüfungsamt dauernd die Kasse, kann von der unvermuteten Kassenbestandsaufnahme abgesehen werden.

91 § 29 GemKVO - Prüfungsbericht

(1) Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht zu fertigen; er ist dem Bürgermeister vorzulegen. Der Prüfungsbericht muss die Art und den Umfang der Prüfung angeben sowie die wesentlichen Feststellungen der Prüfung und etwaige Erklärungen von den Beamten und Arbeitnehmern der Gemeindekasse hierzu enthalten.

(2) Dem Prüfungsbericht über eine Kassenprüfung oder Kassenbestandsaufnahme ist der Kassenbestandsnachweis beizufügen, der vom Kassenverwalter und von den mit dem Zahlungsverkehr beauftragten Beamten oder Arbeitnehmern handschriftlich zu unterzeichnen ist.

(3) Unwesentliche Beanstandungen sind nach Möglichkeit im Verlauf der Prüfung auszuräumen; von ihrer Aufnahme in den Prüfungsbericht soll abgesehen werden. Ergibt die Prüfung wesentliche Beanstandungen, hat der Bürgermeister die erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen.

92 Nutzergruppe insbesondere Vollstreckungsbeamte und Baukontrolleure.

die Fahrzeugflotte des Eigenbetriebs Da-Di-Werk einbezogen. Diese bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus sieben Fahrzeugen. Die Dienstwagen des Eigenbetriebs wurden hauptsächlich von den angestellten Architekten, Bauingenieuren, Vorarbeitern oder Reinigungskräften genutzt. Eine Dienstanweisung zum Tankverfahren bestand weder für die Kreisverwaltung noch für den Eigenbetrieb.

Jedes Fahrzeug war mit einem Fahrtenbuch zur Dokumentation der Fahrzeugnutzung, der Fahrleistung sowie des Betriebsstoffempfangs ausgestattet. Wir haben stichprobenartig die Fahrtenbücher eingesehen. In den Fahrtenbüchern wurden Tankvorgänge teilweise nicht vermerkt. Sofern Einträge vorhanden waren, gingen daraus keine aufgenommenen Kraftstoffvolumina oder abgerechnete Geldbeträge hervor. Die notierten Fahrleistungen waren nicht in jedem Fall nachvollziehbar, insbesondere wurden Tachostände und gefahrene Leistungen nicht übereinstimmend dokumentiert, Tankvorgänge teilweise nicht aufgeführt, Unterschriften nicht geleistet sowie für gleichbezeichnete Fahrten systematisch unterschiedliche Wegstrecken angegeben.

Mitarbeiter mit fester Dienstwagenzuordnung waren im Besitz einer personenbezogenen Tankkarte. Die übrigen Fahrzeuge waren jeweils mit zwei Tankkarten ausgestattet. Es bestanden Tankkartenverträge mit zwei Tankstellenbetreibern.[93] Für jeden Tankvorgang wurden entsprechende Lieferscheine erstellt, den fahrzeugführenden Beschäftigten ausgehändigt und im Nachgang dem Fachbereich Organisation bzw. der Verwaltungsstelle des Eigenbetriebs bereitgestellt. Entsprechende Sammelrechnungen wurden monatlich von den Tankstellenbetreibern an den Landkreis bzw. den Eigenbetrieb versandt.

Die Fahrtenbücher der Landkreisfahrzeuge wurden durch den Fachbereich Organisation kontrolliert und mit den eingehenden Lieferscheinen für Kraftstoffaufnahmen und den zugehörigen monatlichen Sammelrechnungen der Tankstellenbetreiber abgeglichen. Für die Fahrzeuge der Kreisverwaltung existierten keine zusammenfassenden Übersichten zum Betrieb der Fahrzeugflotte.

Für den Fuhrpark des Eigenbetriebs Da-Di-Werk bestand dagegen eine elektronisch geführte Übersicht über den Betrieb der Fahrzeugflotte, hier insbesondere mit Attributen wie Auswertung von Tankvorgängen oder Kilometerleistungen. Die Dokumentation wurde auf Basis der Fahrtenbücher, der Sammelrechnungen sowie internen Buchungsbelegen erstellt und in regelmäßigen Abständen fortgeführt. Eine stichprobenartige Plausibilisierung der Aufzeichnungen erfolgte durch die Eigenbetriebsverwaltung.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Dokumentationsschwächen in Teilbereichen der Verwaltung war das Tankverfahren als risikobehaftet einzustufen.

Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die aufgezeigten Unsicherheiten innerhalb des Tankverfahrens zu beseitigen. Hierzu könnte die Dokumentationssystematik des Eigenbetriebs Da-Di-Werk auf die gesamte Landkreisverwaltung ausgeweitet werden. Die Mitarbeiter sollten schriftlich, ggf. durch den Erlass einer Dienstanweisung, auf ihre Aufzeichnungspflichten bei Nutzung der Landkreisfahrzeuge hingewiesen werden.

93 Lokale Beschränkung Nutzung Tankstelle in Fall 1 sowie europaweite Nutzungsmöglichkeit in Fall 2.

13. Verwendung von Mitteln aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz des Bundes und dem Sonderinvestitionsprogramm des Landes

13.1 Grundsatzfragen bei der Prüfung von Konjunkturprogrammen

Zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung sowie vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für die Realwirtschaft[94] verabschiedeten sowohl der Bund als auch das Land Hessen Konjunkturprogramme, die zusätzliche Investitionen in die Bildungsinfrastruktur der Kommunen sowie sonstige kommunale Infrastrukturinvestitionen zuließen.

Das Land Hessen stellte mit dem Sonderinvestitionsprogrammgesetz[95] (im Folgenden Landesprogramm) ein Förderkontingent von 1,7 Milliarden € bereit. Davon entfielen 500 Millionen € auf Hochschulbaumaßnahmen, 764 Millionen € auf Schulbaumaßnahmen und 436 Millionen € auf Maßnahmen der sonstigen kommunalen Infrastruktur.

Ergänzend dazu stellte der Bund mit seinem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG – im Folgenden: Bundesprogramm)[96] 10 Milliarden € Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen bereit. Das Land Hessen erhielt Bundesmittel in Höhe von 718,7 Millionen €. Zusammen mit dem durch das Land und die Kommunen geleisteten Ko-Finanzierungsanteil in Höhe von 239,6 Millionen € standen aus dem Bundesprogramm insgesamt 958,3 Millionen € für Investitionen in Hessen zur Verfügung. Das Kontingent wurde zu 65 Prozent auf Maßnahmen der Bildungsinfrastruktur und zu 35 Prozent auf Maßnahmen der sonstigen Infrastruktur aufgeteilt.

Konjunkturprogramme als konjunkturpolitische Maßnahmen zielen darauf ab, gesamtwirtschaftliche Impulse zu setzen und die Marktnachfrage zu stimulieren. Die Bestimmung des Einflusses, den die Konjunkturprogramme auf die wirtschaftliche Entwicklung haben, ist aufgrund der multifaktoriellen Abhängigkeit der Konjunktur nicht verlässlich messbar. Auch wurden keine quantifizierbaren Förderziele im Rahmen des Bundesprogramms oder des Landesprogramms bestimmt.[97]

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir insbesondere folgende Fragen als maßgebliche und messbare Indikatoren für die erfolgreiche Umsetzung der Konjunkturprogramme beantwortet:

- Welche Maßnahmen wurden in den Landkreisen durch Mittel aus den Konjunkturprogrammen gefördert?
- In welchem Umfang waren die Landkreise mit Eigenmitteln an geförderten Maßnahmen beteiligt?
- Sind die bereitgestellten Fördermittel zeitnah abgeflossen?
- Wann wurden die geförderten Maßnahmen begonnen und wann wurden sie abgeschlossen?

---

94 Das hessische Sonderinvestitionsprogrammgesetz beschreibt die Problemstellung so: „Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sehen sich derzeit mit der Krise an den internationalen Finanzmärkten sowie der drastischen Abkühlung der konjunkturellen Entwicklung vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Sie sind gefordert, die Verwerfungen auf den Finanzmärkten abzufedern. Darüber hinaus fällt ihnen die Aufgabe zu, durch antizyklische Maßnahmen einem weiteren Abdriften der konjunkturellen Entwicklung zu begegnen. Dabei bedarf es einer abgestimmten Vorgehensweise aller staatlichen Ebenen. Außerdem besteht in weiten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur ein erkennbarer Investitionsstau, der die nachhaltigen Entwicklungsperspektiven des Landes beeinträchtigt."

95 Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und zum Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBL. I S. 92).

96 Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im kommunalen und kommunalersetzenden Bereich (Zukunftsinvestitionsgesetz - ZuInvG) vom 2. März 2009 (BGBL. I S. 428).

97 Vergleiche § 1 Absatz 1 ZuInvG - Förderziel und Fördervolumen

„Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterstützt der Bund zusätzliche Investitionen der Kommunen und der Länder. Hierzu gewährt der Bund gemäß Sinn und Zweck von § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds" den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) nach Artikel 104b des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 10 Milliarden Euro."

- Erfüllten die Maßnahmen das Kriterium der Zusätzlichkeit?

Ergänzend unterzogen wir ausgewählte Maßnahmen einer technischen Stichprobe.

13.2 Verwendung der Mittel aus dem Bundes- und dem Landesprogramm

Die Landkreise des Vergleichs konnten Fördermittel aus dem Bundes- und dem Landesprogramm für kommunale und kommunalersetzende Neubau- und Sanierungsvorhaben in den folgenden Bereichen verwenden:

- Schulen,
- Brandschutzvorhaben einschließlich Fahrzeuge,
- Sportstätten (Sporthallen, Sportplätze einschließlich Funktionsgebäude, Hallenbäder, Freischwimmbäder),
- Kindertageseinrichtungen,
- Verwaltungsgebäude,
- Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäuser,
- Kultureinrichtungen,
- bauliche Maßnahmen der sozialen Infrastruktur sowie
- Straßen und
- Krankenhäuser (sofern förderfähige Maßnahmen nach § 24 Hessisches Krankenhausgesetz).[98]

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wickelte im Rahmen der Konjunkturprogramme 19 Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 64,5 Millionen € ab.

Eine Übersicht über die durchgeführten Maßnahmen, inklusive Zuordnung zu Landes- und Bundesprogramm, Investitionssummen sowie Fördervolumen ist in Anlage 7 enthalten.

Die Maßnahmen „Markwaldschule Babenhausen" und „Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule Ober-Ramstadt" wurden baufachlich von dritten Körperschaften[99] als gemeinsame Maßnahmen durchgeführt. Auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg entfiel nur ein Teil des gesamten Fördervolumens.

Im Vergleichsring wurden insgesamt 80 Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturprogramme durchgeführt. Davon waren 79 Maßnahmen dem Baubereich Schulen und eine Maßnahme dem Baubereich Krankenhäuser zuzuordnen.

Von den durchgeführten Maßnahmen wurden 15 Maßnahmen mit Mitteln aus dem Landesprogramm gefördert. Bei einem Investitionsvolumen von 33,2 Millionen € standen zur Realisierung der Maßnahmen aus dem Landesprogramm 23,0 Millionen € zur Verfügung. Die vier Maßnahmen des Bundesprogramms wurden bei einem Investitionsvolumen von 31,3 Millionen € mit 24,3 Millionen € gefördert. Zur Durchführung der durch die Konjunkturprogramme geförderten Maßnahmen trug der Landkreis Darmstadt-Dieburg einen Finanzierungsanteil am Fördervolumen gemäß den Förderrichtlinien und stellte zusätzliche Eigenmittel bereit. Die sich daraus ergebende Gesamtbelastung des Landkreises betrug 13,2 Millionen €. Zuletzt standen zur Finanzierung Drittmittel in Höhe von 4,0 Millionen € zur Verfügung. Die durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg im Rahmen der Konjunkturprogramme durchgeführten Investitionsmaßnahmen wiesen eine Förderquote von 86 Prozent auf.

Durch die Konjunkturprogramme wurden in den verglichenen Landkreisen Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 150,1 Millionen € realisiert. Das Fördervolumen betrug 136,4 Millionen €, die

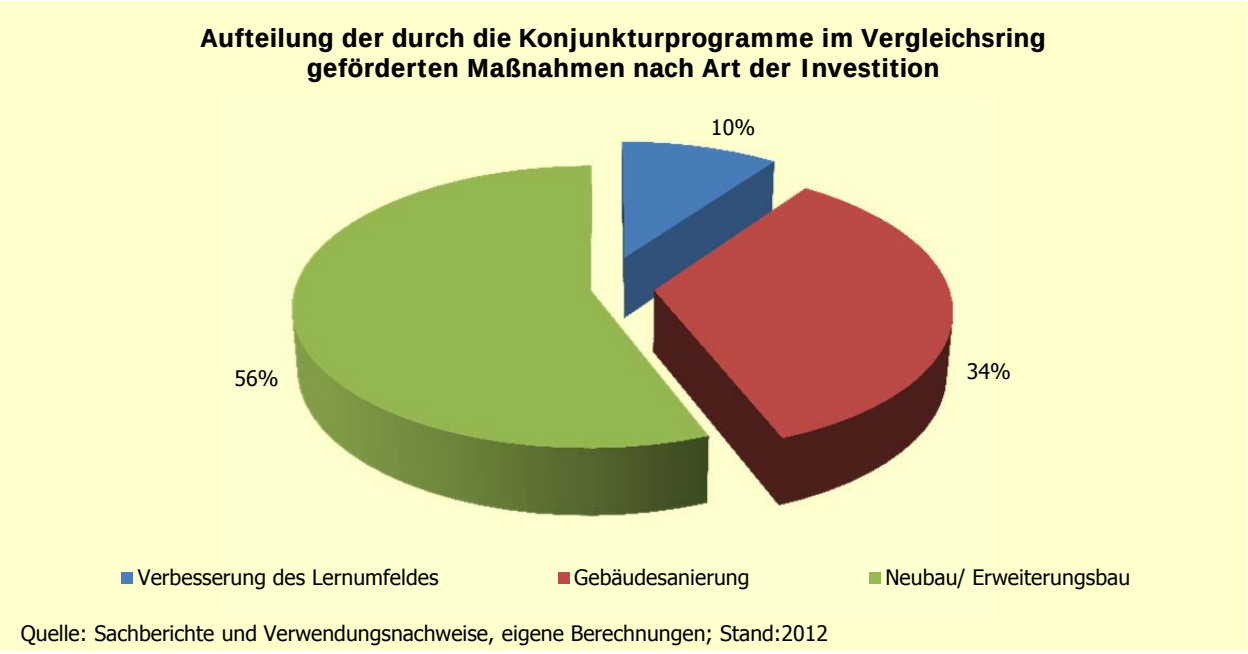
98 Vergleiche Ziff. 4.1. Förderrichtlinien vom 19. März 2009 (im Folgenden „Förderrichtlinien des Landes Hessen"), Hessisches Ministerium der Finanzen, LG 0010 – IV 4 B / 43,
Quelle: http://www.hessen.de/irj/HMdF_Internet?cid=bb98ecad05b19eeb8c8e2272b6b92ae5

99 Markwaldschule: Stadt Babenhausen, Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule Ober-Ramstadt: Stadt Ober-Ramstadt.

durchschnittliche Förderquote damit 91 Prozent. Die drei Landkreise des Vergleichs haben sich mit insgesamt 30,1 Millionen € an der Realisierung der Maßnahmen beteiligt.

Anlage 8 enthält eine zusammenfassende Übersicht über die Investitionssummen, Finanzierungsanteile sowie Förderquoten der durch die Landes- und Bundesprogramme durchgeführten Maßnahmen.

Im Vergleichsring stellte sich die Verteilung der verausgabten Mittel nach der Art der Investition wie folgt dar:



Quelle: Sachberichte und Verwendungsnachweise, eigene Berechnungen; Stand:2012

Ansicht 57: Aufteilung der durch die Konjunkturprogramme im Vergleichsring geförderten Maßnahmen nach Art der Investitionen

Die in den Vergleich einbezogenen Landkreise nutzten die Konjunkturprogramme hauptsächlich dazu, um neue moderne Schulgebäude zu errichten. 56 Prozent der verausgabten Mittel wurde für Neubau- und Erweiterungsbaumaßnahme eingesetzt. 34 Prozent der Investitionsausgaben entfielen auf Maßnahmen zur Sanierung der vorhandenen Gebäudesubstanz. Letztlich entfielen insgesamt zehn Prozent der verausgabten Mittel auf Maßnahmen zur Verbesserung des Lernumfeldes.

Durch die Verbesserung der Gebäudesubstanz und die errichteten Neu- und Erweiterungsbauten entstehen den Landkreisen zukünftig Folgekosten (hier insbesondere Aufwendungen für Gebäudebewirtschaftung). Nach § 12 Absatz 1 GemHVO[100] soll vor Durchführung von Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, die für den Landkreis wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Dabei sind mindestens Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten zu berücksichtigen. Ausnahmen von den oben genannten Verfahren sind gemäß § 12 Absatz 3 GemHVO[101] nur bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig.

100 § 12 GemHVO - Investitionen
(1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

101 § 12 GemHVO - Investitionen
(3) Ausnahmen von Abs. 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

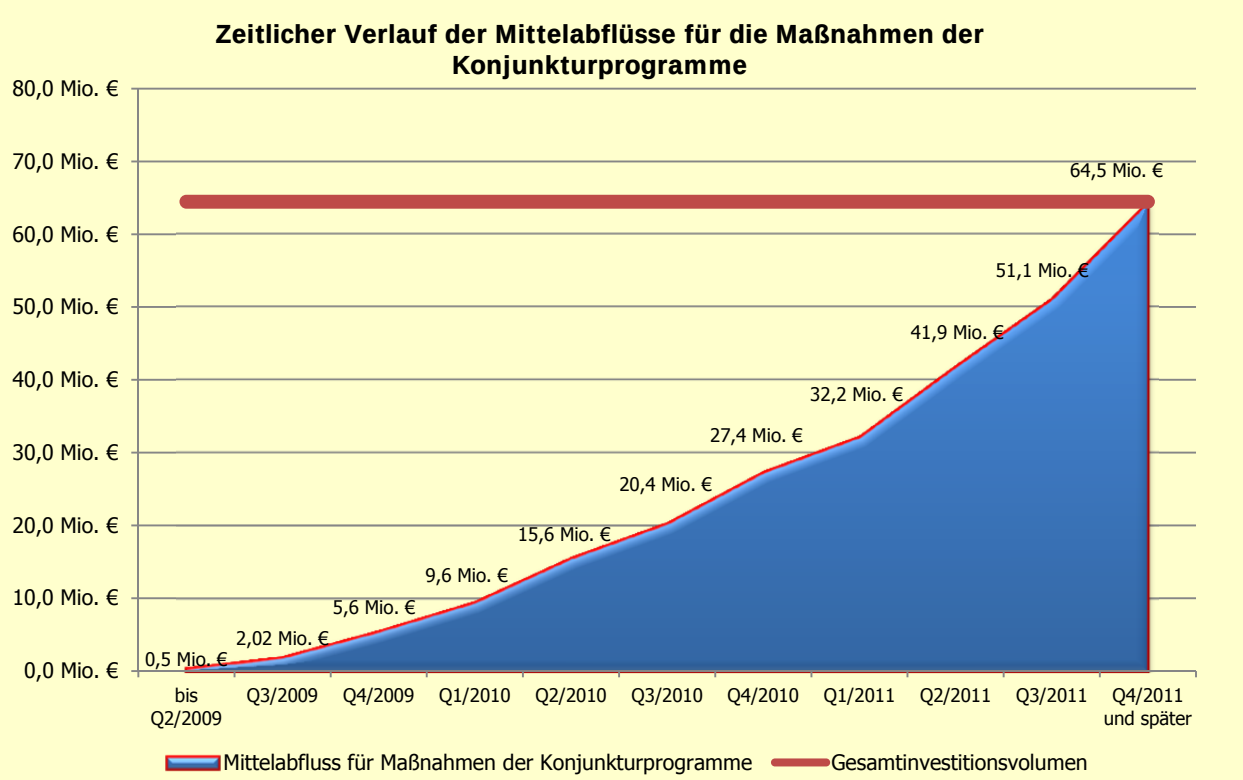
Die in den Vergleich einbezogenen Landkreise haben ihre Investitionsentscheidungen im Zusammenhang mit den durch die Konjunkturprogramme geförderten Maßnahmen nicht auf Basis entsprechender Wirtschaftlichkeitsvergleiche getroffen. Folgekostenbetrachtungen wurden nicht durchgeführt.

Wir empfehlen den Landkreisen, zukünftig den Entscheidungen über die Durchführung von Investitionen mit erheblicher finanzieller Bedeutung und unter Berücksichtigung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten sowie Folgekosten, Wirtschaftlichkeitsvergleiche zugrunde zu legen.

13.3 Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse

Die Konjunkturprogramme zielten darauf ab, die bereitgestellten Fördermittel zu einem Zeitpunkt „konjunktureller Schwäche" in den Wirtschaftskreislauf einzubringen. Die Wirksamkeit der Konjunkturprogramme ist daher unter anderem von einem zeitnahen Abfluss der erhaltenen Mittel abhängig. In diesem Zusammenhang haben wir auf Basis der Beleglisten für die verglichenen Landkreise den quartalsweisen Mittelabfluss erhoben.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte zu folgenden Zeitpunkten für die Durchführung der Maßnahmen, die durch Mittel aus den Konjunkturprogrammen gefördert wurden, Mittel ausgezahlt:



Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 58: Zeitlicher Verlauf der Mittelabflüsse für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme

Aus der Ansicht geht hervor, dass im Zeitverlauf die Mittelabflüsse zunahmen; die stärksten Mittelabflüsse fanden in den letzten drei Quartalen des Jahres 2011 statt. Eine detaillierte Ansicht der Mittelabflüsse ist dem Anhang unter Anlage 9 zu entnehmen.

Die Prüfung zeigte im Vergleich, dass der wesentliche Teil der Mittel für Maßnahmen des Bundesprogramms später ausgezahlt wurde als für Maßnahmen des Landesprogramms. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass Maßnahmen des Bundesprogramms bis spätestens 31. Dezember 2010 begonnen werden mussten, wohingegen die entsprechende Frist für Maßnahmen des Landesprogramms durch den Gesetzgeber auf den 31. Dezember 2009 festgelegt wurde. Unter dem Eindruck der durch die Förderrichtlinien diesbezüglich festgelegten Fristen realisierten die verglichenen Landkreise zunächst die Maß-

nahmen des Landesprogramms und begannen zeitversetzt dazu mit den Arbeiten an den Maßnahmen des Bundesprogramms.

13.4 Fördervoraussetzungen, Maßnahmenabwicklung und Verwendungsnachweisführung

Die durch die Konjunkturprogramme geförderten Maßnahmen sollten laut Förderrichtlinie als Fördervoraussetzung das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen.[102] Die im Landkreis Darmstadt-Dieburg durch die Konjunkturpakete geförderten Maßnahmen erfüllten das Kriterium der Zusätzlichkeit.

Eine Maßnahme gilt grundsätzlich als begonnen, sobald ein der Ausführung zuzurechnender Lieferungs- und Leistungsvertrag über wesentliche Teile des Vorhabens abgeschlossen wurde.[103] Das Bundesprogramm verlangte den Beginn der Maßnahmen spätestens zum 31. Dezember 2010. Die Abrechnung hatte bis zum 31. Dezember 2011 zu erfolgen. Das Landesprogramm sah den Beginn der Maßnahmen in 2009 und deren Abschluss bis zum 31. Dezember 2011 vor.

Im Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde für alle Maßnahmen ein richtlinienkonformer Maßnahmenbeginn festgestellt.

Für mit Landesmitteln geförderte Maßnahmen war spätestens fünf Monate nach Abschluss der Maßnahme ein vereinfachter Verwendungsnachweis[104] (Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis ohne Vorlage von Belegen) der LTH – Bank für Infrastruktur vorzulegen. Der Fördermittelempfänger von Bundesmitteln war dazu verpflichtet, spätestens vier Monate nach Beendigung der Maßnahme der LTH – Bank für Infrastruktur einen Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel vorzulegen.

Alle Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen. Verwendungsnachweise lagen vollständig für alle Maßnahmen vor. Für die folgenden sechs Maßnahmen wurde der Verwendungsnachweis nicht fristgerecht geführt:

- „Pauschalmittel": Zwei Monate Fristüberschreitung
- „Markwaldschule Babenhausen": Eine Woche Fristüberschreitung
- „Dr.-Kurt-Schumacher-Schule Reinheim": Nach Fristverlängerung drei Wochen Fristüberschreitung
- „Hans-Gustav-Röhr-Schule Ober-Ramstadt": Ein Monat Fristüberschreitung
- „Friedrich-Ebert-Schule Pfungstadt": Zwei Wochen Fristüberschreitung

---

102 Eine Maßnahme, die durch Mittel des Landesprogrammes gefördert wurde, galt als zusätzlich, sofern zum Stichtag 19. Dezember 2008 für ihre Ausführung im Jahr 2009 in der entsprechenden Haushaltssatzung 2009 keine Mittel vorgesehen waren. Sofern zum genannten Stichtag keine Haushaltssatzung 2009 vorlag, war eine Maßnahme zusätzlich, wenn in dem als Anlage für die letzte bekannt gemachte Haushaltssatzung aufgestellten Investitionsprogramm für das Haushaltsjahr 2009 keine Mittel für die Ausführung der Maßnahme vorgesehen war. Weiterhin galt eine Maßnahme als zusätzlich, sofern der Baubeginn erst für die Jahre 2010 und später im Haushalt vorgesehen war und nach 2009 vorgezogen wurde.

Durch Mittel des Bundesprogrammes geförderte Maßnahmen waren zusätzlich, wenn die abgerufenen Finanzhilfen nicht zur Finanzierung eines Investitionsvorhabens eingesetzt wurden, dessen Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushalt gesichert waren (vergleiche hierzu Ziff. 5.1.2. und Ziff. 5.2.1. Förderrichtlinien des Landes Hessen).

103 Vergleiche Ziff. 5.1.4 und Ziff. 5.2.3 Förderrichtlinien vom 19. März 2009 (im Folgenden „Förderrichtlinien des Landes Hessen"), Hessisches Ministerium der Finanzen, LG 0010 – IV 4 B / 43,

Quelle: http://www.hessen.de/irj/HMdF_Internet?cid=bb98ecad05b19eeb8c8e2272b6b92ae5

104 10.1.1 Förderrichtlinien des Landes Hessen

Es ist ein einfacher Verwendungsnachweis zu führen, dieser besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis ohne Vorlage von Belegen, in dem Einnahmen und Ausgaben zusammen zu stellen sind (Muster 5 zu § 44 LHO).

10.1.2 Förderrichtlinien des Landes Hessen

Der einfache Verwendungsnachweis für die Landesmittel ist spätestens 5 Monate nach Abschluss der Maßnahme (Inbetriebnahme) der LTH – Bank für Infrastruktur vorzulegen. Die LTH – Bank für Infrastruktur kann nach Maßgabe ihrer Refinanzierer für ausgezahlte Darlehensbeträge zusätzliche sowie zu einem früheren Zeitpunkt Informationen und Verwendungsnachweise anfordern.

- „Lindenfelsschule Schaafheim": Sieben Monate Fristüberschreitung

Der Landkreis Kassel hatte vier Verwendungsnachweise nicht fristgerecht geführt. Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte für seine Maßnahmen alle Verwendungsnachweise innerhalb der vorgegebenen Fristen erstellt.

13.5 Technische Stichprobe

In der technischen Perspektive haben wir stichprobenweise geprüft, wer die baufachliche Aufsicht über die betreffenden Maßnahmen inne hatte. Darüber hinaus haben wir durch Ortsbegehungen den Fertigstellungsgrad der in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen, mit dem Ziel der Identifikation möglicher Kosten- und Budgetüberschreitungen, abgeschätzt.

Folgende durch die Konjunkturpakete geförderte Maßnahmen wurden im Rahmen der Ortsbegehungen in Augenschein genommen:

- „Landrat-Gruber-Schule Dieburg"
- „Gutenbergschule Dieburg"
- „Sporthalle Schulzentrum Dieburg"
- „Joachim-Schumann-Schule Babenhausen"

Für die baufachliche Aufsicht der in Augenschein genommenen Maßnahmen war der Eigenbetrieb „Da-Di-Werk" des Landkreises Darmstadt-Dieburg verantwortlich. Bei der Umsetzung der Maßnahmen wurde der Eigenbetrieb durch Architektur- und Planungsbüros unterstützt.

Die Ortsbegehungen durch den Prüfungsbeauftragten fanden am 16. Juli 2012 und am 19. Juli 2012 statt. Budgetüberschreitungen waren unter Berücksichtigung von Fördermittelumwidmungen innerhalb der Maßnahmencluster von Landes- und Bundesprogramm nicht erkennbar.

Einen Eindruck von den Ortsbegehungen geben die nachstehenden Ansichten:

Ansicht 59: Gutenbergschule Dieburg: Neubau Außenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012

Ansicht 60: Sporthalle Schulzentrum Dieburg: Neubau Zweifeldhalle, Innenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012

Ansicht 61: Landrat-Gruber-Schule Dieburg: Hinweistafel, Gebäude Außenansicht. Aufnahme vom 19. Juli 2012

Ansicht 62: Joachim-Schuhmann-Schule Babenhausen: Photovoltaik- und Lüftungsanlage auf dem Gebäudedach. Aufnahme vom 16. Juli 2012

13.6 Wirkung der Konjunkturprogramme

Die Prüfung zeigte, dass die Konjunkturprogramme dazu beitrugen, die Schulinfrastruktur in den geprüften Landkreisen deutlich zu verbessern und einen wesentlichen Teil des Investitionsstaus an landkreiseigenen Schulgebäuden abzubauen. Mit der Durchführung der Investitionsmaßnahmen beeinflussten die Landkreise durch entsprechende Auftragsvergaben ihr wirtschaftliches Umfeld positiv. Allerdings nahmen sie aus der Umsetzung der Konjunkturprogramme zusätzliche finanzielle Belastungen durch die anteilig zu leistenden Zins- und Tilgungszahlungen sowie den über das Fördervolumen hinausgehenden Einsatz von Eigenmitteln in Kauf.

Inwiefern die Konjunkturprogramme dazu beitrugen, mit erhöhten Staatsausgaben den konjunkturellen Abschwung zu bekämpfen, ließ sich hingegen nicht feststellen. Die gewährten Fördermittel flossen nur mit zeitlicher Verzögerung in Bezug auf die Auflagezeitpunkte der Konjunkturprogramme in die Wirtschaft ab. Die zur Durchführung der Maßnahmen erforderlichen zeitintensiven Verwaltungs- und Planungsprozesse waren hierbei von besonderer Bedeutung. Allerdings kann der vorgezogene positive psychologische Effekt, den die Auftragsvergaben auf das Baugewerbe und das Handwerk hatten, nicht verneint werden.

14. Nachschau

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg war in die Nachschau auf der Grundlage der Schlussberichte für die 122. Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge" sowie die 138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" einzubeziehen.

Für den Landkreis Darmstadt-Dieburg wurde untersucht, wie mit den rechtlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und vergleichenden Feststellungen in der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse umgegangen wurde.

Die detaillierten Fragebögen sind diesem Bericht als Anlage 10 und 11 beigefügt.

122. Vergleichende Prüfung „Gastschulbeiträge"

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte den Schlussbericht für die 122. Vergleichende Prüfung mit Datum vom 5. Mai 2008 vorschriftsgemäß dem Kreistag bekannt gemacht. Die Fraktionen wurden über die Protokolle der vorbereitenden Ausschüsse des Kreistags über den Schlussbericht in Kenntnis gesetzt. Zudem erhält jedes Kreistagsmitglied die Protokolle nebst allen Anlagen der Sitzungen der Ausschüsse.

Auf den überwiegenden Teil der ausgesprochenen Empfehlungen reagierte der Landkreis und setzte diese um. Nicht umgesetzt wurde im Prüfungszeitraum die Empfehlung zur Prüfung der Gastschulabrechnungen durch das Revisionsamt.

138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II"

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte den Schlussbericht für die 138. Vergleichende Prüfung mit Datum vom 26. März 2010 vorschriftsgemäß dem Kreistag bekannt gemacht. Die Fraktionen haben jeweils eine Ausfertigung des Schlussberichtes erhalten.

Auf den überwiegenden Teil der ausgesprochenen Empfehlungen reagierte der Landkreis und setzte diese um. Die Empfehlung zur Einräumung der Befugnisse nach § 54 HGrG (Unterrichtungsrechte) bei allen beherrschten Gesellschaften wurde nicht umgesetzt.

15. 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 Darmstadt-Dieburg rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde (vergleiche § 3 Absatz 1 Satz 1 ÜPKKG).

Saarbrücken, den 22. März 2013

PricewaterhouseCoopers
Aktiengesellschaft
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

Peter Detemple
Wirtschaftsprüfer

ppa. Marc Schmitt
Wirtschaftsprüfer

Anlage: CD-ROM mit Grunddaten

Anhang

Anlage 1: Kennzahlenanalyse zu Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen

Die durch die Landkreise erstellten Eröffnungsbilanzen (Entwurf bzw. geprüfte Eröffnungsbilanz) wurden mittels ausgewählter Kennzahlen einer Analyse unterzogen. Sofern vorläufige oder geprüfte Jahresabschlüsse vorlagen, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

Die Jahresabschlussanalyse unterstützt die Informationsfunktion von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen. Gleichzeitig werden durch die Darstellung von Zusammenhängen und Ursachen sowie Ereignissen und Entwicklungen Erklärungen bereitgestellt, die als entscheidungsrelevante Informationen der Steuerungsfunktion von Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüssen entsprechen.

Im Vergleich zu Unternehmen der Privatwirtschaft orientieren sich die Kommunen nicht an Gewinnmaximierung (Rentabilität, Ausschüttung), sondern an der Erfüllung ihres gesetzlichen Aufgabenauftrags. Bei der Leistungserstellung haben die Kommunen insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 92 Absatz 2 und 4 HGO[105] zu beachten.

Für Zwecke des Vergleichs wurden die Werte der im Vergleichsring vorliegenden Eröffnungsbilanzen der Landkreise Kassel zum 1. Januar 2008 sowie Limburg-Weilburg zum 1. Januar 2009 und der Jahresabschluss 2009 des Landkreises Darmstadt-Dieburg gegenübergestellt.

Folgende Daten wurden der Bilanzanalyse zugrunde gelegt:

Datenbasis für die Bilanzanalyse

Bilanzpositionen	**Landkreis Darmstadt-Dieburg** Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009		**Landkreis Kassel** Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008		**Landkreis Limburg-Weilburg** Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009	
Bilanzsumme	508.154.142 €	100%	338.296.942 €	100%	361.794.936 €	100%
Anlagevermögen	484.848.051 €	95%	319.717.418 €	95%	309.150.214 €	85%
Eigenkapital	144.046.861 €	28%	17.947.205 €	5%	158.128.768 €	44%
Sonderposten	75.317.527 €	15%	57.518.154 €	17%	35.067.580 €	10%
Rückstellungen	101.059.672 €	20%	45.426.144 €	13%	50.615.367 €	14%
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	179.074.849 €	35%	203.928.818 €	60%	101.995.028 €	28%
davon mit einer Laufzeit von über 5 Jahren	115.041.407 €	23%	87.988.615 €	26%	9.317.318 €	3%
übrige Verbindlichkeiten	6.420.453 €	1%	13.457.309 €	4%	15.885.880 €	4%

Quelle: Eröffnungsbilanzen, Jahresabschlüsse; eigene Erhebungen; Stand 2011

Ansicht: Datenbasis für die Bilanzanalyse

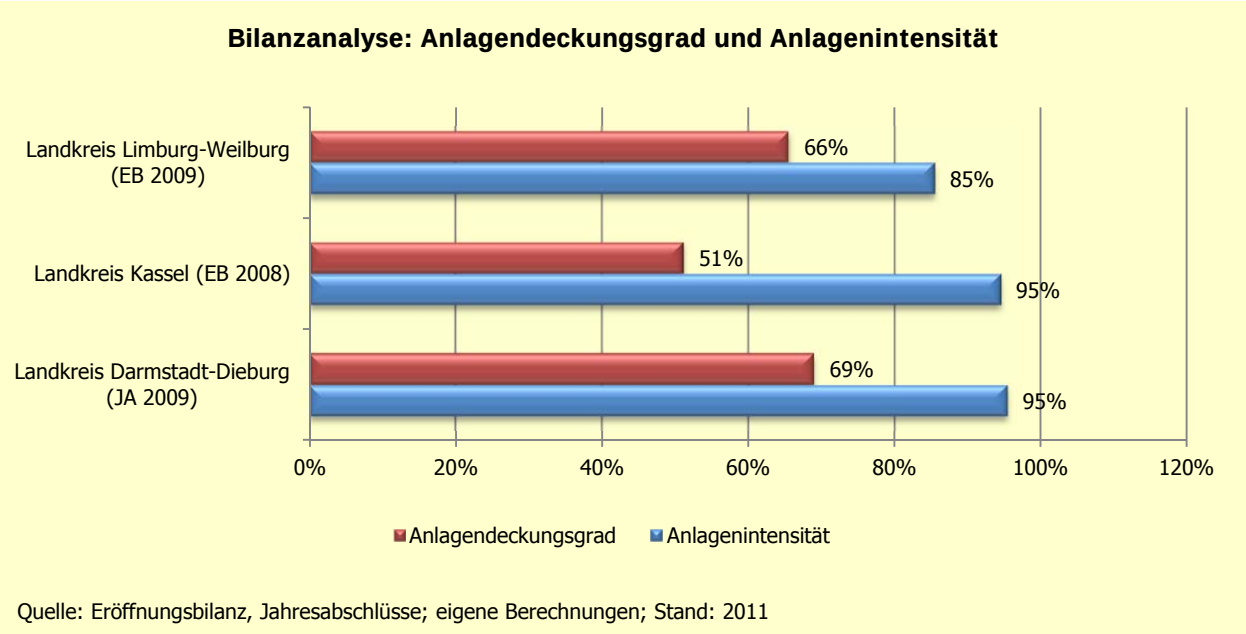
Anlagenintensität und Anlagendeckungsgrad

Die Anlagenintensität zeigt auf, wie hoch der Anteil des langfristig im Landkreis gebundenen Vermögens am Gesamtvermögen war. Aufgrund der spezifischen Vermögensstruktur der Landkreise, die insbesondere durch Grundstücke und Bauten sowie das Infrastrukturvermögen geprägt ist, weisen diese in der Regel hohe Anlagenintensitäten auf. Dabei führt eine hohe Anlagenintensität zumeist aufgrund hoher Fixkosten (insbesondere durch Abschreibungen und Instandhaltungsaufwand) zu hohen Haushaltsbelastungen in zukünftigen Jahren. Vor diesem Hintergrund kann die Anlagenintensität auch als Grad für die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität des Landkreises angesehen werden.

105 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.
(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Der Anlagendeckungsgrad ist der Indikator zur Messung der finanziellen Stabilität der Landkreise und bildet das Verhältnis zwischen langfristigem Anlagevermögen und langfristig zur Verfügung stehendem Kapital (Eigenkapital, Sonderposten, langfristiges Fremdkapital) ab. Mit dieser Kennzahl lässt sich die Fristenkongruenz der Finanzierung des Anlagevermögens beurteilen. Bei einer Quote von 100 Prozent ist das langfristige Anlagevermögen vollständig mit langfristig verfügbarem Kapital finanziert, was der „Goldenen Finanzierungsregel" entspricht. Weist der Landkreis einen Anlagendeckungsgrad über 100 Prozent auf, so hat dieser auch Teile des Umlaufvermögens langfristig finanziert. Über einen längeren Betrachtungszeitraum sollte die Kennzahl nicht unter 100 Prozent liegen.

Die Anlagenintensität und der Anlagendeckungsgrad der Landkreise im Vergleich werden in nachfolgender Ansicht dargestellt:



Quelle: Eröffnungsbilanz, Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht: Bilanzanalyse: Anlagendeckungsgrad und Anlagenintensität

Der Landkreis Kassel zum Eröffnungsbilanzstichtag 1. Januar 2008 sowie der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2009 wiesen eine Anlagenintensität von 95 Prozent aus. Die geringste Anlagenintensität wies der Landkreis Limburg-Weilburg mit 85 Prozent aus.

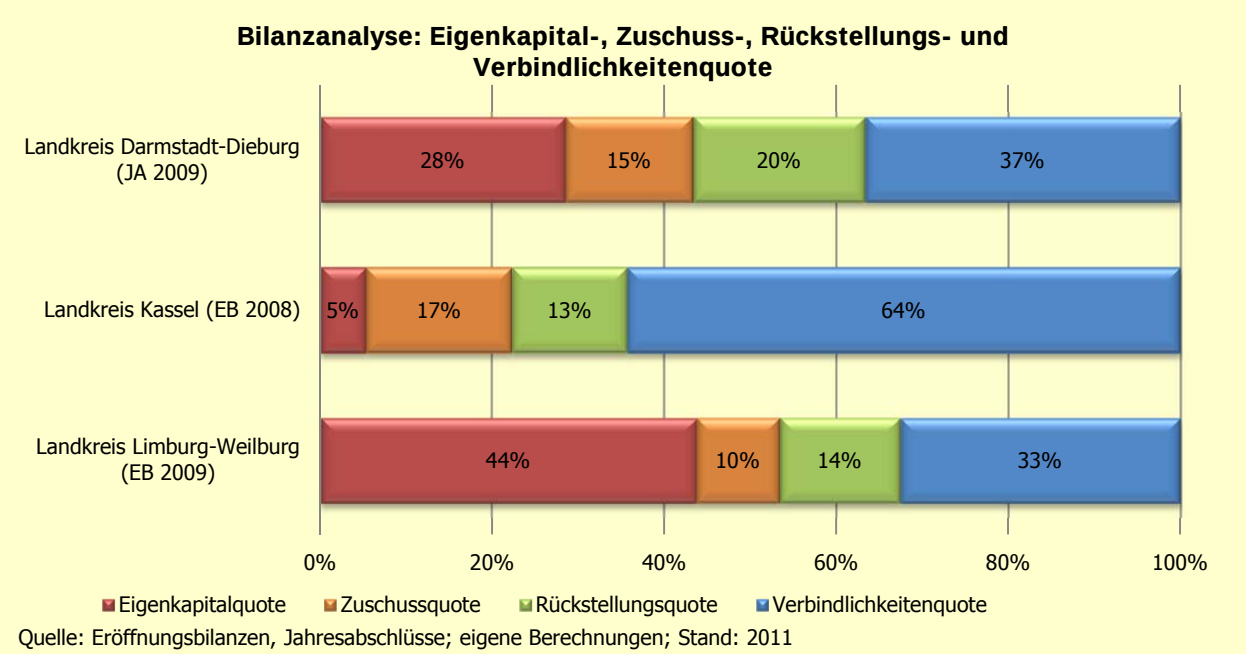
Bezogen auf die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2008 war das langfristig gebundene Vermögen des Landkreises Kassel zu 51 Prozent durch langfristige Mittel finanziert. Dies entspricht dem niedrigsten Wert im Vergleich. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies mit 69 Prozent den höchsten Anlagendeckungsgrad aus.

Im Jahresabschluss 2011 betrug der Anlagenintensität des Landkreises Darmstadt-Dieburg 93 Prozent und der Anlagendeckungsgrad 66 Prozent.

Die Landkreise sollten zukünftig verstärkt daraufhin arbeiten, langfristig genutzten Anlagegütern auch eine langfristige Finanzierungsbasis gegenüberzustellen, da insbesondere bei einem langfristigen Finanzierungszeitraum ein erhöhtes Zinsschwankungsrisiko besteht.

In der folgenden Ansicht wird die Zusammensetzung der Passiva der Landkreise im Vergleich dargestellt. Hieraus sind die Kennzahlen Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquote abzulesen:[106]

106 Die passiven Rechnungsabgrenzungsposten stellen in der Regel einen sehr geringen Anteil der Bilanzpassiva dar und sind daher zu vernachlässigen.



Quelle: Eröffnungsbilanzen, Jahresabschlüsse; eigene Berechnungen; Stand: 2011

Ansicht: Bilanzanalyse: Eigenkapital-, Zuschuss-, Rückstellungs- und Verbindlichkeitenquote

Eigenkapitalquote

Die Eigenkapitalquote zeigt an, in welchem Umfang das Vermögen der Landkreise durch Eigenkapital finanziert war. Je höher die Eigenkapitalquote war, desto unabhängiger war der Landkreis von externen Kapitalgebern.

Die Eigenkapitalquote des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrug zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2009 28 Prozent. Der Landkreis Limburg-Weilburg wies zum Eröffnungsbilanzstichtag mit 44 Prozent die höchste Eigenkapitalquote im Vergleich aus. Die geringste Eigenkapitalquote wurde mit fünf Prozent im Landkreis Kassel ermittelt.

Im Jahresabschluss 2011 betrug die Eigenkapitalquote des Landkreises Darmstadt-Dieburg noch 16 Prozent.

Zuschussquote

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

In der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 wurden Zuschüsse in Höhe von 75,3 Millionen € bilanziert. Die ermittelte Zuschussquote betrug für den Landkreis Darmstadt-Dieburg 15 Prozent. Die geringste Zuschussquote wurde mit zehn Prozent im Landkreis Darmstadt-Dieburg, die höchste Zuschussquote mit 17 Prozent im Landkreis Kassel ermittelt.

Es ist zu berücksichtigten, dass sich die Zuschussquote im Jahresabschluss 2011 des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf 21 Prozent erhöhte.

Rückstellungsquote

Die Rückstellungsquote gibt den prozentualen Anteil der Rückstellungen am Gesamtvermögen des Landkreises wieder. Sie zeigt, mit welchem Anteil der Landkreis durch Rückstellungen finanziert war.

Zum Stichtag 31. Dezember 2009 wurden durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen in Höhe von 54,3 Millionen € sowie sonstige Rückstellungen in Höhe von 46,7 Millionen € ausgewiesen. Die Rückstellungsquote des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrug 20 Prozent und war damit die höchste im Vergleich. Die niedrigste Rückstellungsquote wurde mit zehn Prozent im Landkreis Limburg-Weilburg ermittelt.

Die Rückstellungsquote des Landkreises Darmstadt-Dieburg sank zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2011 auf 18 Prozent.

Verbindlichkeitenquote

Die Verbindlichkeitenquote stellt das Verhältnis der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten zur Bilanzsumme dar und zeigt an, in welchem Maße das kommunale Vermögen durch Kreditmittel und sonstige Verbindlichkeiten fremdfinanziert war.

Die Verbindlichkeiten des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrugen zum Stichtag 31. Dezember 2009 185,5 Millionen € und setzten sich wie folgt zusammen:

Zusammensetzung der Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2009

Bilanzpositionen	Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009	
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	179.074.849 €	97%
Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften	0 €	0%
Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Transferleistungen und Investitionszuweisungen und -zuschüssen sowie Investitionsbeiträgen	4.492.112 €	2%
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.318 €	0%
Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	-188 €	0%
Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen, gegenüber Unternehmen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht und Sondervermögen	-323.984 €	0%
Sonstige Verbindlichkeiten	2.249.196 €	1%
Summe	185.495.302 €	100%

Quelle: Jahresabschluss 2009; eigene Erhebungen; Stand: 2011

Ansicht: Zusammensetzung der Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2009

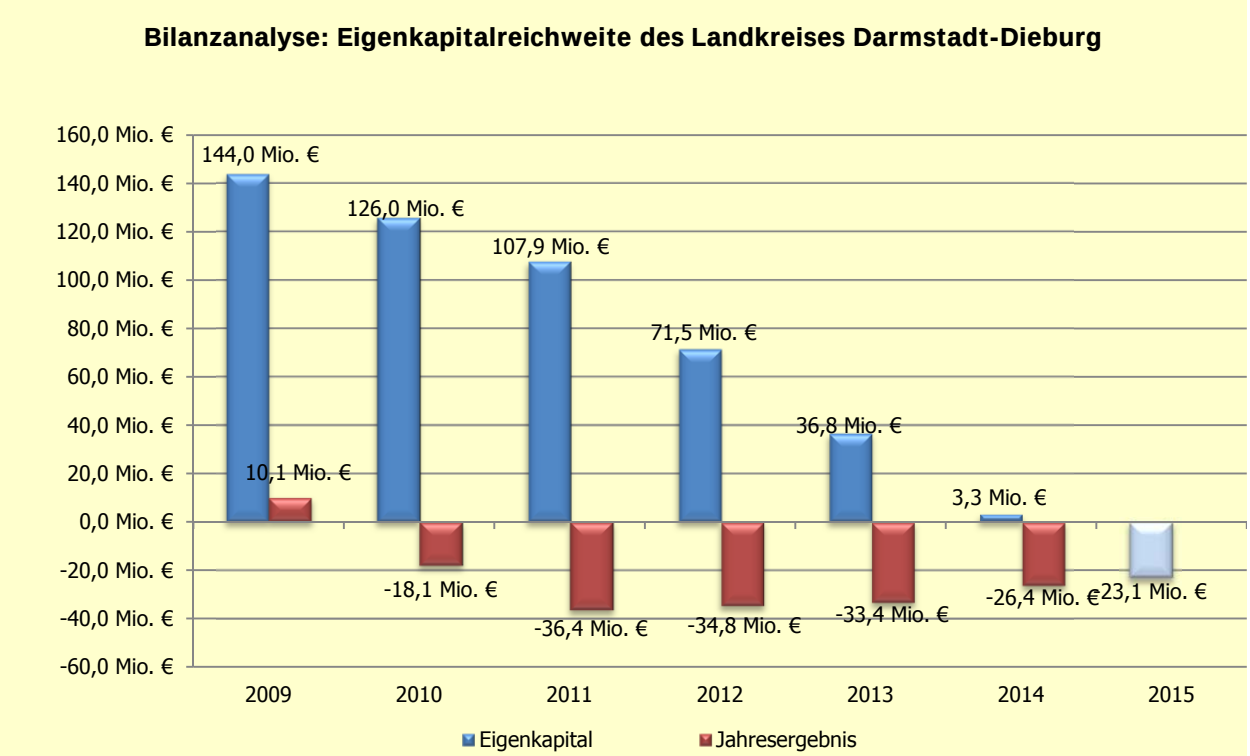
Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies eine Verbindlichkeitenquote von 37 Prozent aus. Dabei betrug der Anteil der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahme an der Summe der Verbindlichkeiten 97 Prozent.

Die geringste Verbindlichkeitenquote im Vergleich wurde im Landkreis Limburg-Weilburg mit 33 Prozent ermittelt, die höchste Verbindlichkeitenquote mit 64 Prozent im Landkreis Kassel.

Eigenkapitalreichweite

Die Landkreise haben erstmals zum Eröffnungsbilanzstichtag ihr Eigenkapital als Differenz von Vermögenswerten und Schulden ermittelt. Sofern die Landkreise in den Folgeperioden Jahresfehlbeträge erwirtschaften, wird das Eigenkapital gemindert. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies zum Stichtag 31. Dezember 2009 ein Eigenkapital in Höhe von 144,0 Millionen € aus. In den Jahren 2010 und 2011 erwirtschaftete der Landkreis Jahresfehlbeträge. Darüber hinaus wurden die Jahre 2012 bis 2015 gemäß Haushaltsplan 2012/ 2013 mit Jahresfehlbeträgen geplant.

Nachstehende Ansicht zeigt die Eigenkapitalreichweite des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf Basis der geplanten Jahresergebnisse auf:



Quelle: Jahresabschlüsse, Haushaltsplan 2012-2013 ; eigene Berechnung; Stand: 2012

Ansicht: Bilanzanalyse: Eigenkapitalreichweite des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Das Eigenkapital des Landkreises wird auf Basis der Jahresergebnisse der Jahre 2010 und 2011 sowie der geplanten Jahresfehlbeträge der Jahre 2012 bis 2015 im Jahresabschluss 2014 aufgebraucht sein.

Die längste Eigenkapitalreichweite erreicht im Vergleich der Landkreis Limburg-Weilburg, die kürzeste Eigenkapitalreichweite wies der Landkreis Kassel auf. Während das Eigenkapital im Landkreis Limburg-Weilburg im Jahr 2021 aufgezehrt sein wird, wird dies ausweislich der Haushaltsplanung im Landkreis Kassel bereits im Jahr 2010 der Fall sein.

Anlage 2: Kommunaler Gesamtabschluss

Gesetzliche Bestimmungen zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses

Die Landkreise haben nach § 112 Absatz 5 HGO[107] einen Gesamtabschluss aufzustellen. Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO sind erstmals auf den 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Landkreise und der Aufgabenträger zusammenzufassen.

Ziffer 1.2 der Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik[108] nennt zwei Kriterien, bei deren Vorliegen die Landkreise von der Aufstellung eines Gesamtabschlusses befreit sind. So kann die Aufstellung eines Gesamtabschlusses unterbleiben, wenn bis zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres kein voll zu konsolidierender Aufgabenträger bestand. Darüber hinaus sieht die Verwaltungsvorschrift ein Größenklassenkriterium vor. Die Aufstellung eines Gesamtabschlusses kann demnach unterbleiben, wenn zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres die zusammengefassten Bilanzsummen der in den Gesamtabschluss einzubeziehenden und voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern 20 Prozent der in der jeweiligen Vermögensrechnung (Bilanz) des Landkreises ausgewiesene Bilanzsumme nicht übersteigt.

In den Gesamtabschluss der Landkreise sind grundsätzlich alle Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung einzubeziehen.[109] Gleichzeitig hat der Gesetzgeber Regelungen zum Verzicht auf die Einbeziehung in § 112 Absatz 5 Satz 4 HGO vorgesehen, welche in den Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik weiter präzisiert werden. Der Landkreis kann demnach auf eine Einbeziehung von Aufgabenträgern in den Konsolidierungskreis verzichten, wenn diese von untergeordneter Bedeutung für die Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises sind. Dabei kann nach Ziffer 2.12 der Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik[110] im Zweifel von untergeordneter

---

107 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

108 Ziffer 1.2 Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik

Eine Gemeinde (Gv) ist von der Verpflichtung einen Gesamtabschluss aufzustellen befreit, wenn bis zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres kein voll zu konsolidierender Aufgabenträger besteht. Ferner braucht die Gemeinde (Gv) einen Gesamtabschluss nicht aufzustellen, wenn zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres die zusammengefassten Bilanzsummen der in den Gesamtabschluss einzubeziehenden und voll zu konsolidierenden Aufgabenträger, 20 v. H. der in der jeweiligen Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde (Gv) ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen.

109 Ziffer 2.1 Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik

In den Gesamtabschluss sind grundsätzlich alle Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung gemäß § 114s Abs. 5 HGO einzubeziehen.

110 Ziffer 2.12 Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik

Von einer untergeordneten Bedeutung kann ausgegangen werden, wenn die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Aufgabenträgers für die Gesamtbetrachtung von untergeordneter Bedeutung ist. Eine untergeordnete Bedeutung ist im Zweifel anzunehmen, wenn die ordentlichen Erträge und die Bilanzsumme, dauerhaft maximal 5% der (nicht konsolidierten) Bilanzsumme und maximal 5% der Summe aller (nicht konsolidierten) ordentlichen Erträge der Aufgabenträger und der Gemeinde (Gv) ausmachen. Weitere Posten der Vermögensrechnung (Bilanz), der Gesamtergebnisrechnung (Gewinn- und Verlustrechnung) sowie der Gesamtfinanzrechnung (Kapitalflussrechnung) können zur Beurteilung herangezogen werden. Wenn die Betrachtung einzelner Indikatoren zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, so ist anhand einer wertenden Gesamtbetrachtung zu entscheiden. Als dauerhaft kann ein Zeitraum von zwei aufeinanderfolgenden Jahren angesehen werden.

Bedeutung ausgegangen werden, wenn die ordentlichen Erträge und die Bilanzsumme dauerhaft[111] maximal fünf Prozent der nicht konsolidierten Bilanzsumme und maximal fünf Prozent der Summe aller nicht konsolidierten ordentlichen Erträge der Aufgabenträger und des Landkreises ausmachen.

Die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände sind gemäß § 112 Absatz 5 Nr. 2 HGO[19] nicht in den Gesamtabschluss einzubeziehen. Dies gilt auch für die von den Sparkassen und Sparkassenzweckverbänden gehaltenen Beteiligungen. Die unmittelbaren Anteile der Landkreise und die nicht über die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände mittelbar gehaltenen Anteile der Landkreise an einer solchen Beteiligung sind aber im Gesamtabschluss zu berücksichtigen.[112]

Die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger der Landkreise werden gemeinderechtlich nach der Intensität der „Unternehmensbindung" unterschieden. So werden je nach Grad der Einflussnahme des Landkreises auf den Aufgabenträger drei Arten von Beteiligungen für den kommunalen Gesamtabschluss unterschieden:

- Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss
- Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss
- Sonstige Beteiligungen

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO[113] entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 300 bis 307 HGB[114] mittels der umfangreichen Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einbezogen. Dabei gehen die Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern vollständig in den Gesamtabschluss ein. Die Jahres- bzw. Zwischenabschlüsse der Aufgabenträger werden zu einem Summenabschluss aufsummiert und anschließend im Rahmen von Kapital-, Schulden-, Zwischenergebnis- sowie Aufwands- und Ertragskonsolidierung die konzerninternen Leistungsbeziehungen eliminiert.

- Kapitalkonsolidierung: Verrechnung der durch den Landkreis bilanzierten Beteiligungsbuchwerte mit dem auf den Landkreis entfallenden Eigenkapital der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger.
- Schuldenkonsolidierung: Verrechnung von Forderungen (inkl. Ausleihungen und Rechnungsabgrenzungsposten) gegen voll zu konsolidierende Aufgabenträger mit den korrespondierenden Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungsposten gegenüber voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.
- Zwischenergebniseliminierung/-konsolidierung: Eliminierung von Gewinnen aus der Veräußerung von Leistungen/Vermögensgegenständen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.

---

111 Als dauerhaft wird gemäß Nr. 2.12 Satz 5 Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik ein Zeitraum von zwei Jahren angesehen.

112 Vgl. Ziffer 2.14 Verwaltungsvorschriften zu § 53 GemHVO-Doppik

113 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(7) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 300 bis 307 des Handelsgesetzbuches in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2481), in die Zusammenfassung nach Abs. 5 mit der Maßgabe einzubeziehen, dass die jeweiligen Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger mit denen des Abschlusses der Gemeinde zusammengefasst werden. […]

114 § 300 HGB - Konsolidierungsgrundsätze, Vollständigkeitsgebot
§ 301 HGB - Kapitalkonsolidierung
§ 302 HGB - (weggefallen)
§ 303 HGB - Schuldenkonsolidierung
§ 304 HGB - Behandlung der Zwischenergebnisse
§ 305 HGB - Aufwands- und Ertragskonsolidierung
§ 306 HGB - Latente Steuern
§ 307 HGB - Anteile anderer Gesellschafter

- Aufwands- und Ertragskonsolidierung: Verrechnung der Aufwendungen und Erträge aus Geschäftsvorfällen zwischen den voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern.

Der Vollkonsolidierung liegt die Konzeption zugrunde, dass an die Stelle der Anteile an den Aufgabenträgern im Gesamtabschluss die Vermögensgegenstände, Sonderposten, Schulden und Rechnungsabgrenzungsposten des einbezogenen Aufgabenträgers treten.

An nachfolgenden Aufgabenträgern war der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 mit einem Stimmrechtsanteil von mehr als 50 Prozent beteiligt:

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Aufgabenträger	Beteiligungsquote
Eigenbetrieb Kinder-/ Jugend-betreuung und Bildungsstätten Darmstadt-Dieburg - KiBiS	100%
Eigenbetrieb Kreiskliniken Darmstadt-Dieburg	100%
Dienstleistungs GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-Dl Dienstleistungs GmbH -	100%
Kreiskliniken GmbH des Landkreises Darmstadt-Dieburg - DA-DI Kreiskliniken GmbH -	100%
Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH	51%
Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg - Da-Di Werk -	100%
Gesellschaftsvertrag der Arbeitsinitiative für Zerlegung und umweltgerechtes Recycling A Z U R GmbH	100%
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen (ZAS)	54,5%
Verwaltungsverband für das Gesundheitsamt der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg (Zweckverband)	66,9%
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 2011	

Ansicht: Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Hätte der Landkreis zum 31. Dezember 2011 einen Gesamtabschluss erstellen müssen, wären vorbehaltlich der Prüfung auf untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger neun Aufgabenträger im Wege der Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einzubeziehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Eigenbetrieb Kreiskliniken einen Teilkonzern mit nachfolgenden Aufgabenträgern bildete:

- DA-Dl Dienstleistungs GmbH
- DA-DI Kreiskliniken GmbH
- Krankenpflegeschule des Kreiskrankenhauses Groß-Umstadt und des St. Rochus Krankenhauses Dieburg GmbH (Anteile werden von der DA-DI Kreiskliniken GmbH gehalten).

Darüber hinaus wurden die Anteile an der AZUR GmbH durch den Eigenbetrieb Da-Di-Werk gehalten.

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO[115] entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 311, 312 HGB[116] mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabschluss einbezogen.

115 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(7) […] Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Abs. 5 einzubeziehen.

116 § 311 HGB - Definition, Befreiung
§ 312 HGB - Wertansatz der Beteiligung und Behandlung des Unterschiedsbetrags

Bei Durchführung der Equity-Bewertung werden nicht die einzelnen Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der Aufgabenträger in den Gesamtabschluss einbezogen, sondern lediglich der Beteiligungsbuchwert und das anteilige Jahresergebnis des Aufgabenträgers in der Gesamtbilanz bzw. Gesamtergebnisrechnung ausgewiesen.

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Aufgabenträger	Beteiligungsquote
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation (DADINA) (Zweckverband)	50%
HEAG mobilo GmbH	26%
Senio-Verband (Zweckverband)	24,9%

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 2011

Ansicht: Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss des Landkreises Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011

Hätte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum 31. Dezember 2011 einen Gesamtabschluss erstellen müssen, wären vorbehaltlich der Prüfung auf untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger drei Aufgabenträger mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabschluss einzubeziehen gewesen.

Die rechtliche Verpflichtung zur Gesamtabschlusserstellung besteht für den Landkreis Darmstadt-Dieburg spätestens zum 31. Dezember 2015.[117]

Sonstige Beteiligungen

Soweit der Landkreis bei Aufgabenträgern über einen Stimmrechtsanteil von weniger als einem Fünftel verfügt, sind diese im Allgemeinen mit den fortgeführten Anschaffungskosten aus dem Einzelabschluss im Gesamtabschluss auszuweisen. Zu den als sonstige Beteiligungen zu bilanzierenden Beteiligungen/ Aufgabenträgern verweisen wir auf unsere Ausführung in Kapitel 8.1.

Verpflichtung des Landkreises Darmstadt-Dieburg zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses und Stand der Vorbereitung für den kommunalen Gesamtabschluss

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg ist gemäß § 112 Absatz 5 HGO[117] verpflichtet, erstmals zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss zu erstellen. Dabei sind die zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Beteiligungsverhältnisse sowie eine mögliche untergeordnete Bedeutung einzelner Aufgabenträger für eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Landkreises zu berücksichtigen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte für die Jahre 2002 bis 2006 einen Gesamtabschluss auf freiwilliger Basis erstellt. Der Gesamtabschlusserstellung wurden jeweils die gesetzlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung in der Fassung vom 1. April 2005 gemäß Nr. 7 des GVBL Teil I vom 17. März 2005 von Seite 142 bis 181, der Sonderregelungen zur erstmaligen Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen (Stand Oktober 2002) sowie der von der Transferebene der Pilotkommunen unter Einbeziehung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport ergangenen Beschlüsse zur Bilanzierung in der kommunalen Bilanz zu Grunde gelegt. Für die Jahre ab 2006 verzichtete der Landkreis Darmstadt-Dieburg auf die freiwillige Erstellung eines Gesamtabschlusses. Für die Gesamtabschlusserstellung hatte der Landkreis eine Konsolidierungssoftware angeschafft und verwendet.

Im Hinblick auf die erstmalig zum 31. Dezember 2015 gesetzlich verpflichtende Erstellung eines Gesamtabschlusses hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keine weiteren Vorbereitungen getroffen. Nach unserer Projekterfahrung umfasst ein Gesamtabschlussprojekt in der Größenordnung des Landkreises Darmstadt-Dieburg, auch vor dem Hintergrund der bestehenden Erfahrungen des Landkreises mit der Gesamtabschlusserstellung, einen Zeitraum von rund zwei Jahren.

117 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(5) […] Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

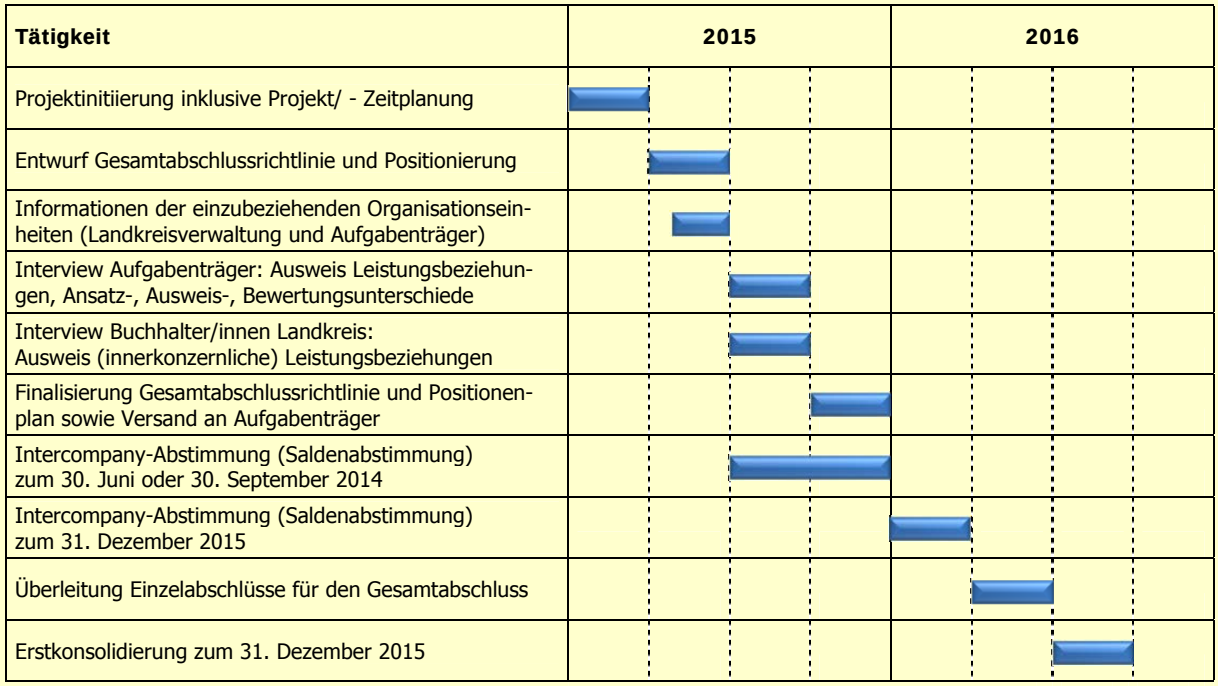
Zur Projektierung der Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses ist eine sachgerechte Projektstruktur/-organisation einzurichten. Die interne Projektgruppe des Landkreises zur Erstellung des Gesamtabschlusses sollte nach unseren Erfahrungen mit Mitarbeitern folgender Organisationseinheiten besetzt werden:

- Finanz- und Rechnungswesen
- Konzernsteuerung/Beteiligungsmanagement
- Revision des Landkreises

Sofern der Landkreis auf die fakultative Erstellung eines Pilot-Gesamtabschlusses, zur Erprobung der Abläufe und Festlegungen zur Gesamtabschlusserstellung, verzichtet, sollte spätestens Anfang des Haushaltsjahres 2015 mit den Vorbereitungen für den kommunalen Gesamtabschluss begonnen werden. Für die fristgerechte Erstellung des Gesamtabschlusses ist es zwingend erforderlich, dass der Jahresabschluss des Landkreises für das Jahr 2015 entsprechend der gemeinderechtlichen Fristen erstellt wird.

Nachfolgender zeitlicher Projektablauf hat sich dabei in der kommunalen Praxis bewährt:

Grobkonzept: Zeitlicher Ablauf zur Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses



Ansicht: Grobkonzept: Zeitlicher Ablauf zur Erstellung des ersten kommunalen Gesamtabschlusses

Die Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses stellt die Körperschaften im Hinblick auf die Koordination einer Vielzahl von Projektteilnehmern vor eine organisatorische Herausforderung. So sind neben der internen Projektgruppe der Kernverwaltung alle zu konsolidierenden Aufgabenträger in die Erstellung einzubeziehen. Mittels einer Gesamtabschlussrichtlinie sollten alle Beteiligten auf einen einheitlichen Wissensstand gehalten werden und in Form dieser Richtlinie eine verbindliche Arbeitsgrundlage erhalten.

Die Gesamtabschlussrichtlinie gewährleistet die handlungsorientierte Umsetzung der gemeinderechtlichen Vorschriften. Dabei sollte auch die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Konzernrechnungslegung, welche die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für den Gesamtabschluss darstellen, sichergestellt werden. Insgesamt sollte die Richtlinie als zentraler Bestandteil für den Prozess der Gesamtabschlusserstellung fungieren und alle organisatorischen und fachlichen Regelungen beinhalten sowie als Richtschnur und konkrete Arbeitsanleitung für die Abschlusserstellung dienen. Im Folgenden werden beispielhaft die wesentlichen organisatorischen und fachlichen Regelungserfordernisse für das Projekt „Kommunaler Gesamtabschluss" aufgeführt:

Organisatorische Fragestellungen / Regelungen:

- Terminplan: Welche Frist sieht der Gesetzgeber für die Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses und die anschließende Beschlussfassung vor? Wie sieht der konzerninterne Arbeits- und Ablaufplan aus, der die Einhaltung dieser Fristen gewährleistet?
- Verantwortlichkeiten im Prozess der Gesamtabschlusserstellung: Welche Organisationseinheiten führen die Konsolidierung durch? Welche Zuarbeiten werden von den kommunalen Betrieben erwartet? Welcher Stelle obliegt bei Einzelfragen die Entscheidungskompetenz?
- EDV: Welche systemtechnische Anwendung wird für die Konsolidierung genutzt? Wird der gesamte Workflow der Abschlusserstellung systemtechnisch abgebildet?
- Änderung der Richtlinie: In welcher Form und Frist werden die einzubeziehenden Aufgabenträger über Änderungen der Gesamtabschlussrichtlinie informiert?

Fachliche Fragestellungen / Regelungen:

- Konsolidierungskreis: Welche kommunalen Betriebe sind in den Gesamtabschluss einzubeziehen? In welcher Form („Konsolidierungstechnik") werden die Aufgabenträger einbezogen?
- Vereinheitlichung: Welche Anpassungen sind im Hinblick auf die erforderliche Einheitlichkeit von Ansatz, Ausweis und Bewertung im kommunalen Gesamtabschluss bei den einzubeziehenden Betrieben erforderlich?
- Rechenwerke: Die bilanzielle Darstellung der Gesamtbilanz, Gesamtergebnis- und Gesamtfinanzrechnung erfolgt auf Grundlage der kommunalen Rechtsvorschriften. Ist eine eindeutige Zuordnung der Positionen aus Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung der handelsrechtlich bilanzierenden Aufgabenträger auf die kommunalen Vorgaben ohne Probleme möglich? Ist gegebenenfalls eine exakte Definition der Bestandteile der kommunalen Bilanzpositionen erforderlich, um eine Zuordnung zu ermöglichen?
- Konsolidierungsrelevante Informationen: In welcher Form erfolgt die Meldung der konsolidierungsrelevanten Daten durch die kommunalen Aufgabenträger? Wird ein einheitliches Meldewesen (Konzernreporting) für die Aufgabenträger vorgegeben?
- Konsolidierung: Mittels welcher methodischen Ansätze (Vollkonsolidierung oder Equity-Methode) erfolgt die Konsolidierung der Aufgabenträger? Welche Konsolidierungsschritte (Eliminierung konzerninterner Geschäftsbeziehungen) sind dabei durchzuführen?

Die Regelungsbedürfnisse im Rahmen der Gesamtabschlusserstellung sind, wie aus der vorgenannten Aufzählung hervorgeht, vielschichtig. Es ist daher aufgrund der jeweiligen örtlichen Spezifika sinnvoll, die Regelungen der Gesamtabschlussrichtlinie bereits im Rahmen eines Pilot-Gesamtabschlusses zu erproben. Hierbei gewonnene Erkenntnisse können in die Gesamtabschlussrichtlinie übernommen werden, so dass vor der Erstellung des ersten prüffähigen kommunalen Gesamtabschlusses eine umfassende Richtlinie als zentrales Element der Gesamtabschlusserstellung vorliegt.

Inwieweit eine Richtlinie für die Zwecke der Gesamtabschlusserstellung angewandt werden soll, liegt grundsätzlich im Ermessen der Landkreise. Aufgrund der Vielzahl von Beteiligten im Erstellungsprozess empfehlen wir, ein entsprechendes verbindliches Regelungswerk zu erstellen.

Anlage 3: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem im Buchführungs- und Jahresabschlussprozess

Das Interne Kontrollsystem besteht aus den Komponenten „Kontrollumfeld", „Risikobeurteilungen", „Kontrollaktivitäten", „Information und Kommunikation" und „Überwachung des Internen Kontrollsystems".

Das Kontrollumfeld bildet dabei den Rahmen, innerhalb dessen die Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen eingeführt sind und angewendet werden. Das Kontrollumfeld ist von Grundeinstellungen, dem Problembewusstsein und durch das Verhalten des Kreisausschusses in Bezug auf das Interne Kontrollsystem geprägt. Das Kontrollumfeld wird u.a. bestimmt durch die Bedeutung von Integrität, ethischen Werten und der Fachkompetenz im Landkreis. Daneben spielen Führungsstil und die Zuordnung von Weisungsrechten und Verantwortung eine Rolle. Ein günstiges Kontrollumfeld ist die Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Internen Kontrollsystems. Ist ein Kontrollumfeld unzureichend ausgestaltet, kann dies zur Folge haben, dass Mitarbeiter vorhandene Regelungen nicht oder nur der Form halber anwenden.

Der Landkreis ist in seiner Verwaltungstätigkeit Risiken ausgesetzt, die der Aufgabenerfüllung entgegenwirken können. Dies können für die Tätigkeit des Landkreises insbesondere finanzielle, rechtliche oder wirtschaftliche Risiken sein. Mit Hilfe von Risikobeurteilungen werden solche Risiken erkannt und analysiert. Die Risikobeurteilungen sollten erforderlichenfalls Niederschlag in der Rechnungslegung finden.

Unter Kontrollaktivitäten sind Grundsätze und Verfahren zur verstehen, die sicherstellen sollen, dass Beschlüsse und Weisungen des Kreisausschusses umgesetzt werden. Diese tragen dazu bei, dass notwendige Maßnahmen getroffen werden, um Risiken in der Verwaltungsarbeit zu begegnen. Für die Rechnungslegung haben dabei insbesondere die Kontrolle der Richtigkeit, Vollständigkeit und Genehmigung von Vorgängen (z.B. im Zusammenhang mit Datenverarbeitung), die Kontrolle zur Sicherung von Vermögensgegenständen und Aufzeichnungen sowie Funktionstrennungen eine besondere Bedeutung.

Information und Kommunikation dienen dazu, dass die für die Entscheidungen und Beschlüsse des Kreisausschusses erforderlichen Informationen in geeigneter und zeitgerechter Form an die betreffenden Stellen und Mitarbeiter weitergegeben werden. Hierzu gehören Informationen über die Risikobeurteilungen ebenso wie Informationen der Mitarbeiter über Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Internen Kontrollsystem. Dies können Organisationshandbücher, Dienstanweisungen und Richtlinien sein.

Die Überwachung des Internen Kontrollsystems zielt auf die Beurteilung der Angemessenheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems ab. Festzustellen ist die Angemessenheit und die kontinuierliche Funktionsfähigkeit des Internen Kontrollsystems. Überwachungsmaßnahmen können dabei innerhalb von Verwaltungsprozessen stattfinden (z.B. regelmäßige Kontrolle von ausgewählten Bescheiden). Zudem kann die Überwachung durch das Rechnungsprüfungsamt prozessunabhängig erfolgen.

Aufbau der Buchführung

Die Buchhaltung im Landkreis Darmstadt-Dieburg war zentral aufgebaut. Der Landkreis stellte als eine der ersten hessischen Körperschaften im Rahmen eines Pilotprojektes bereits in 2001 auf eine kaufmännische Buchführung um. Aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt noch nicht eindeutigen Gesetzeslage führte der Landkreis seine Bücher nach den im Pilotprojekt erarbeiteten Vorgaben in Anlehnung an das Handelsgesetzbuch. Zum 1. Januar 2010 fand die Anpassung der Buchführung auf die kommunalrechtlichen Vorschriften der GemHVO statt.

Bei einer zentralen Buchführung wird das Buchführungswissen in einer organisatorischen Einheit zusammengefasst und somit eine einheitliche Qualität der Buchführung sichergestellt. Eine zentrale Buchführung stellt gleichzeitig höhere Anforderungen an den Belegfluss durch die Verwaltung, da in den überwiegenden Fällen (insbesondere bei Baumaßnahmen) die Prüfung der sachlichen Richtigkeit dezentral in den Fachämtern angesiedelt ist. Bei einer dezentralen Buchführung besteht hingegen die Gefahr, dass aufgrund der Vielzahl von buchungsberechtigten Mitarbeitern gleiche Sachverhalte in der Buchführung unterschiedlich abgebildet werden. Zudem ist eine vollständige und zeitnahe Erfassung des Buchungsstoffs durch einen dezentralen Rechnungseingang ebenso gefährdet.

Die Einrichtung einer zentralen Buchführung durch den Landkreis Darmstadt-Dieburg ist positiv zu bewerten. Der Landkreis bildete damit die Grundlagen zur Sicherstellung einer vollständigen, zeitnahen und richtigen Erfassung des Buchungsstoffs.

Zugriffsrechte und Stammdaten

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg setzte eine Finanzwesensoftware als Serverlösung über ein Rechenzentrum ein. Eine grundlegende Komponente des Internen Kontrollsystems innerhalb der Buchführung ist das der Buchhaltungssoftware zugrundeliegende Berechtigungskonzept. Hiermit soll dokumentiert werden, welcher Mitarbeiter mit welchem Umfang an Rechten innerhalb der Buchhaltungssoftware ausgestattet ist.

Zugriffsrechte für die Finanzwesensoftware wurden vom Finanzmanagement eingeräumt, überwacht und dokumentiert. Aus der Finanzwesensoftware konnte eine umfangreiche Rollendokumentation generiert werden. Hieraus waren mitarbeiterbezogen die eingerichteten Rollen und die mit der Rolle verbundenen Rechte in der eingesetzten Finanzwesensoftware erkennbar. Rollen werden durch die Systemadministratoren angepasst an die jeweilige Stelle und die mit der Stelle verbundenen Tätigkeiten eingerichtet. Die Erstellung eines verschrifteten Berechtigungskonzepts wurde in der Vergangenheit begonnen. Zum Prüfungszeitpunkt stand die Fertigstellung noch aus. Angabegemäß führten zeitliche Engpässe zur Verzögerung und zeitweisem Stillstand der Arbeiten am Berechtigungskonzept.

Die Mitarbeiter der Finanzbuchhaltung hatten vollständigen Schreib- und Lesezugriff (Geschäftspartnerbuchhaltung). Die dezentralen Fachbereiche verfügen in der Regel über Informationsrollen, die zur Einsichtnahme in die jeweiligen Haushaltsdaten berechtigen. Administratorenrechte für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung sowie die Nutzerverwaltung für die Finanzsoftware sind restriktiv vergeben. In der Finanz- und Anlagenbuchhaltung haben zwei Mitarbeiter Administratorenrechte und nehmen zudem die Nutzerverwaltung für die Finanzsoftware vor.

Stammdaten werden zwischenzeitlich ausschließlich in der Geschäftspartnerbuchhaltung angelegt. In diesem Prozess wird durch das Setzen eines Häkchens automatisch ein zugehöriger Kreditor angelegt. Grundsätzlich wird die Anlage eines Geschäftspartners durch eine Anordnung ausgelöst. Nach erfolgter Dublettenprüfung kann der Sachbearbeiter die Daten anlegen, wobei das Kernelement der Identifikation das Geburtsdatum darstellt. Alle Mitarbeiter in der Geschäftspartnerbuchhaltung legen Stammdaten an. Dies sind aktuell neun Mitarbeiter. Ein Freigabeverfahren oder eine Genehmigung der Änderungen durch das Finanzmanagement war nicht vorgesehen. Systemseitig wurden alle Änderungen an Stammdaten mit Datum, Inhalt und Sachbearbeiterkennung dokumentiert. Auswertungen hierzu konnten auf Anfrage generiert werden. Das Finanzmanagement hatte keine regelmäßigen Kontrollen über vorgenommene Stammdatenänderungen oder Stammdatenneuanlagen vorgesehen. Nach dem Ergebnis unserer Prüfung wurden im Prüfungszeitraum solche Kontrollen nicht durchgeführt.

Sachkonten werden nicht gelöscht, sondern im Bedarfsfall wird eine Buchungssperre gesetzt. Die Verwaltung der Sachkonten liegt zentral in der Hand einer Mitarbeiterin.

Zur Sicherstellung der Buchhaltungsqualität und zur Vorbeugung von Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung ist es erforderlich, dass nur ein begrenzter Kreis an Mitarbeitern die Rechte zum Anlegen und Ändern von Stammdaten hat. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg stellte dies nach dem Ergebnis unserer stichprobenweisen Prüfung durch die eingerichteten Berechtigungen sicher. Der Kreis der Mitarbeiter mit Administratorenrechten und der Berechtigung zum Anlegen und Ändern von Stammdaten ist eingegrenzt. Ungeachtet dessen empfehlen wir dem Landkreis Darmstadt-Dieburg, ein Verfahren einzurichten, dass nur genehmigte Stammdatenänderungen sowie Stammdatenneuanlagen zulässt und nachvollzogen werden kann, welcher Mitarbeiter welche Änderung und ggf. Freigabe veranlasst hat.

Finanzrelevante Programme

Neben der zentralen Buchungssoftware setzte der Landkreis Darmstadt-Dieburg verschiedene weitere finanzrelevante Programme ein. Für die bedeutenden Vorverfahren lagen Softwarebescheinigungen vor oder war die Verfahrensprüfung noch nicht vollständig abgeschlossen. Der Landkreis setzte im Bereich der Jugendhilfe eine Standard-Software für die wirtschaftliche Jugendhilfe ein.

Im Frühjahr 2012 wurde ein neues Darlehensverwaltungsprogramm angeschafft, jedoch noch nicht in Betrieb genommen. Zum Prüfungszeitpunkt fand die Programmierung einer Schnittstelle zur Anbindung der Software zur KFZ-Zulassung an die Finanzsoftware statt. In 2013 soll eine Schnittstelle zwischen der Finanzwesensoftware und der Software zur Abwicklung der SGB II-Leistungen geschaffen werden. Dane-

ben sind noch Anwendungen zur Erfassung der Aufwandsentschädigung für die Kreistagsabgeordneten, die Volkshochschule sowie die Schülerbeförderung im Einsatz.

Dienstanweisungen und Richtlinien

Die Pflege und Erweiterung der vorhandenen Dokumentation unterstützt eine qualitativ hochwertige Buchführung und stellt darüber hinaus sicher, dass gleiche Sachverhalte bilanziell gleich behandelt werden.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verfügte über keine expliziten Dienstanweisungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Doppik oder der Buchführung im allgemeinen Kontext, beispielsweise im Sinne einer Kontierungsrichtlinie. Im Intranet des Landkreises Darmstadt-Dieburg waren in der Rubrik „Häufig gestellte Fragen" die beispielsweise den buchhalterischen Umgang mit Rückstellungen, den Umgang mit über-/ außerplanmäßigen Ausgaben, Mehraufwendungen/ Mehrauszahlungen sowie allgemeinen Fragen zur Buchführung, Konten und Produkten behandeln.

Daneben liegen verschriftete Festlegungen zur Geschäftspartnerbuchhaltung vor. Diese beschreiben das Vorgehen und die Festlegungen zum Stammsatz „Geschäftspartner", Stammsatz „Vertragskonto", Stammsatz „Vertragsgegenstand" sowie zu Auszahlungsanordnungen, Annahmeanordnungen und Geldeingängen.

Vor dem Hintergrund der Umstellung der kameralen auf eine kaufmännisch geprägte Buchführung im Jahr 2001 verfügt der Landkreis Darmstadt-Dieburg bereits über langjährige und umfangreichere Erfahrungen in kaufmännisch geprägter Buchführung als die beiden Vergleichskreise. Die vorliegenden Dokumente zu häufigen Fragen in der Buchführung und den Festlegungen zur Geschäftspartnerbuchhaltung dokumentieren bereits in Teilen das notwendige Vorgehen bei ausgewählten Sachverhalten. Diese decken jedoch noch nicht alle bedeutsamen und nach unserer Auffassung dokumentationswürdigen Bereiche der kommunalen Bilanz und Ergebnisrechnung ab. Wir empfehlen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg die bestehende Dokumentation insbesondere um die Bereiche des Anlagevermögens (u.a. Beschreibung des Vorgehens der Abgrenzung von Investitionen und Erhaltungsaufwand, Abschreibungen) sowie dem Umgang mit Zuschüssen und Investitionszuweisungen (Bilanzierung und Fortschreibung) zu ergänzen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg sicherte Zinsrisiken in Zusammenhang mit bestehenden Darlehensverbindlichkeiten durch Zinssicherungsgeschäfte ab. Die Überwachung und Steuerung der Zinsabsicherungsgeschäfte oblag einem Mitarbeiter der Kreiskasse (Leiter der Kreiskasse). Der Landkreis hatte hierzu mit Datum vom 23. März 2010 eine „Interne Arbeitsanweisung für das Portfoliomanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg sowie der Eigenbetriebe KiBiS (Kinder-/Jugendbetreuung und Bildungsstätten), Da-Di-Werk (Eigenbetrieb für Gebäude- und Umweltmanagement) und Eigenbetrieb Kreiskliniken" erlassen.

Anlage 4: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem in der Sozialhilfe

Zur Beurteilung des Internen Kontrollsystems bezüglich der Sozialleistungen ist es im Sinne des Kontrollumfeldes und der Information und Kommunikation als Komponenten eines Internen Kontrollsystems von Bedeutung, auf welchen Grundlagen die Mitarbeiter im Fachbereich die Aufgabenerledigung wahrnehmen und welche Dienst- und Arbeitsanweisungen den Mitarbeitern hierzu zur Verfügung stehen.

Eingesetzte Software

Für die Abwicklung der Sozialleistungen des SGB XII kommt eine Spezialsoftware zum Einsatz. Für diese Software liegt eine Prüfbescheinigung der Zentralen Prüfstelle für Dialogsysteme von PROSOZ Herten vom 25. Mai 2008 vor. Die Prüfung beinhaltete die Programmversion 9.11.0.0. Die Zentrale Prüfstelle für Dialogsysteme von PROSOZ Herten stellte fest, dass die Berechnung nach den durchgeführten Tests und Prüfungen fehlerfrei waren. Es wurden keine den Einsatz des Systems behindernden Mängel festgestellt.

In der Spezialsoftware waren insgesamt 45 Mitarbeiter mit Leserechten eingerichtet. Die Sachbearbeiter verfügten über Lese- und Schreibrechte. Über Globalfallrechte verfügten vier Mitarbeiter, zwei davon hatten Rechte zur Änderung von Parametern.

Arbeits- und Dienstanweisungen

Dem Sozialamt diente das Intranet des Landkreises als Informationsplattform zum Beispiel für Arbeitshilfen für die Anwendung der Fachsoftware, als Archiv für Protokolle über Dienstbesprechungen, Arbeitsanweisungen zur Buchführung und statistischen Anforderungen. Intranetbereiche sind grundsätzlich für alle Hilfearten eingerichtet; der Umfang ist jedoch noch unterschiedlich ausgeprägt. Gut ausgeprägt sind dabei die Hilfen zur Pflege, die Eingliederungshilfe und die Hilfe außerhalb von Einrichtungen.

In diesem Zusammenhang wurden auch die Mitarbeiter des Pflegestützpunktes, der in Dieburg ansässig ist, mit für ihre Arbeit wichtigen Informationen versorgt. Darüber hinaus wurden die Mitarbeiter im Sozialamt über verschiedene Wege informiert. Mail-Kommunikation folgte grundsätzlich dem Kommunikationspfad „Abteilungsleitung-Sachgebietsleiter-Mitarbeiter". Ein Teaminformationssystem befand sich für die Hilfeart Eingliederungshilfe zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im Aufbau. Daneben werden Teamsitzungen abgehalten und Protokolle von weiteren wichtigen Besprechungen den Mitarbeitern bekannt gegeben.

Eine Anweisung zur Handhabung/ Bedienung der Spezialsoftware ist im Intranet abgelegt; daneben wurden jährlich hausinterne Schulungen oder bei Vorliegen eines konkreten Bedarfes durchgeführt.

Dienstanweisungen bezogen auf die Hilfeerbringung liegen nicht vor. Jedoch existierte ein Handbuch für die Einzelfallbearbeitung, dass auch für die Einarbeitung von neuen Mitarbeitern genutzt wird. Daneben erhalten neue Mitarbeiter in der Sozialhilfe eine persönliche Einarbeitung und Schulung. Zudem sind sie zu Beginn nur mit Leserechten in der Spezialsoftware ausgestattet.

Zum Prüfungszeitraum wurde eine Schnittstelle zwischen einem Textverarbeitungsprogramm und der Spezialsoftware geschaffen; hiermit sind zu versendende Vorlagen für Bescheide direkt in der Spezialsoftware hinterlegt. Die Mitarbeiter nutzten zur Dateiablage ein Serverlaufwerk.

Anordnungsberechtigungen

Anordnungsberechtigt für die Sozialamt waren der Abteilungsleiter (2,0 Millionen €), die Sachgebietsleiter (2,0 Millionen €) und die Teamleiterin (250.000 €).

Arbeitsabläufe und eingerichtete Kontrollen

In Form von Interviews und durch Beobachtungen von beispielhaften Fallanlagen verschafften wir uns einen Eindruck von der Fallbearbeitung in der eingesetzten Software. Die Software bildete den Ausgangspunkt und die Grundlage der Fallbearbeitung für Leistungen nach dem SGB XII.

Erstbescheide, Neufallkontrollen und Bestandsfallkontrollen

Grundlage der Fallbearbeitung im SGB XII bildete die eingesetzte Spezialsoftware. Diese führte über Pflichtfelder durch die Erfassung der für die Fallanlage notwendigen Angaben und Daten. Sofern ein

Pflichtfeld unbearbeitet blieb, kann keine Leistung in diesem Fall zur Auszahlung gebracht werden. Dies war erst bei korrekter Anlage möglich. Zu Beginn wird insbesondere seitens des Systems eine Dublettenprüfung initiiert, um festzustellen, ob eine Person im System als Datensatz bereits vorhanden war. Die Fallanlage erfolgte durch den zuständigen Sachbearbeiter. Parallel zu der Fallanlage und Bearbeitung in der Spezialsoftware wurde eine papiergebundene Akte geführt, in welcher die wichtigen Dokumente und Nachweise wie der papiergebundene Antrag des Antragstellers sowie beispielsweise Nachweise zu Einkommen, Mietverträge, Meldebescheinigungen oder Rentenversicherungsnachweise abgelegt waren. Jede Papierakte war mit einem „Aktenvorblatt" zu beginnen. Mit diesem Aktenvorblatt hatte der Sachbearbeiter eine Leitlinie, welche Schritte zu bearbeiten sind und welche Dokumente anzufordern sind. Hierin hat der Sachbearbeiter per Kürzel/ Signatur seine Schritte und den Bearbeitungsfortschritt zu dokumentieren.

Anträge auf Hilfen nach SGB XII konnten sowohl beim Landkreis als auch in den angeschlossenen Gemeinden gestellt werden. Erstbescheide wurden stets von der Teamleitung/ Gruppenleitung mit abgezeichnet.

Eine Kontrolle über die Neufallanlagen der Sachbearbeiter war eingerichtet. Erstbescheide wurden mit der dazugehörigen Akte dem Gruppenleiter vorgelegt. Dort erfolgte eine grobe Durchsicht der Akte und der getroffenen Festlegungen in diesem Hilfefall. Hierbei wurden insbesondere der Antrag auf Vollständigkeit der Angaben und die Realisierung vorrangiger Ansprüche geprüft. Der Gruppenleiter dokumentierte die Kenntnisnahme durch sein Kürzel auf dem Vorblatt. Darüber hinaus waren alle belastenden Bescheide dem Teamleiter vorzulegen. In diesem Rahmen wird nicht nur der ablehnende oder negative Bescheid geprüft, sondern auch der laufende Vorgang.

Bestandsfallkontrollen wurden bezogen auf den einzelnen Fall und bezogen auf den gesamten Datenbestand vorgenommen. Monatliche Prüfungen erstreckten sich über alle einzelnen Hilfearten, alle Bedarfstatbestände und alle Einkommen hinsichtlich Plausibilität. Aus Ausreißern oder Auffälligkeiten wird anschließend eine Prüfung des jeweiligen Einzelfalls vorgenommen. Hierzu ist durch den betreffenden Sachbearbeiter Stellung zu nehmen.

Neben dem Monatscontrolling wurde ein engmaschiges Finanzcontrolling geführt. Hierin wurde monatlich die Entwicklung der Finanzkonten fortgeschrieben, um rechtzeitig abzusehen, ob externe Einflüsse wie beispielsweise Gesetzesänderungen Haushaltsnachträge nach sich ziehen. Daneben erfolgte eine quartalsweise Berichtslegung an die Finanzabteilung (und in der Folge an den Kreistag). Innerhalb des Monatscontrollings wurden die Ergebnisse an die Abteilungsleitung kommuniziert und bei Auffälligkeiten in einem Fall erfolgt eine direkte Rückmeldung an den Sachbearbeiter, der wiederum die Erledigung an die Abteilungsleitung zu berichten hat.

Analog dem Aktenvorblatt wird ein Aktenschlussblatt („Schlussverfügung") geführt. Hier werden die vorzunehmenden Arbeitsschritte auch wiederum mit entsprechendem Kürzel/ Signatur abgezeichnet.

Widersprüche

Widersprüche wurden durch den betreuenden Sachbearbeiter vorbereitet und im Anschluss durch die Teamleitung/ Gruppenleitung weiter bearbeitet. Langfristig ist bezogen auf die Widersprüche eine zentrale Bearbeitung (analog der Kreisagentur für Beschäftigung) angedacht. Die Vertretung vor Gericht übernimmt das Rechtsamt.

Stammdatenänderungen

Stammdatenänderungen und Änderungen in den Fällen wurden systemseitig dokumentiert und waren nachträglich aus der Spezialsoftware abrufbar. Ein Freigabeverfahren zu Änderungen in einem Fall oder stichprobenweise Kontrollen der Stammdatenänderungen fanden nicht statt. Änderungen an Einzeldaten wurden grundsätzlich durch den bearbeitenden Mitarbeiter vorgenommen, Änderungen an Massendaten (z.B. Bankdaten der entega als größeren Zahlungsempfänger) können nur die Personen mit Nutzungsrechten für Änderungen der Parameter vornehmen. Log-Dateien zu Stammdatenänderungen haben wir online am System im Rahmen einer Stichprobe eingesehen.

Schnittstelle SGB II – SGB XII

Bis Ende des Jahres 2011 wurde die Einschätzung der Erwerbsfähigkeit durch das Gesundheitsamt im Einvernehmen mit dem Sozialamt und der Kreisagentur für Beschäftigung vorgenommen. Ab dem Jahr 2012 übernahm diese Aufgabe der Rentenversicherungsträger.

In der Vergangenheit wies der Landkreis angabegemäß eine vergleichsweise zu hohe Anzahl an Fallzahlen zur dauernden Erwerbsminderung aus. Zwischenzeitlich konnten rund 160 Fälle aufbauend auf den Gutachten des Rentenversicherungsträgers in die Grundsicherung überführt werden. Für weitere 150 Fälle standen die Gutachten zum Prüfungszeitpunkt noch aus.

Zahlwegkontrollen

Der Landkreis führte wöchentlich drei Zahlungsläufe durch. Im Bedarfsfall können auch weitere Zahlungsläufe durchgeführt werden. Im Globallauf wurden alle unbefristeten Zahlungen einmal monatlich angestoßen. Die Zahlungsvorschlagsliste wurde durch Aktenzeichenlisten generiert. Im Wege der Zahlungswegkontrolle wurden die vorgeschlagenen Zahlungsläufe nach Fällen sortiert und an die betreffenden Sachbearbeiter zur Durchsicht zugeleitet. Dies traf für die Tagesläufe als auch für die Globalläufe zu. Die Sachbearbeiter gaben ihre Rückmeldung an denjenigen Mitarbeiter, der an diesem Tag für den Zahllauf verantwortlich ist. Nach Vorliegen aller Rückmeldungen wurde vorab das Datenpaket bestehend aus Datenträgerbegleitzettel und zusammengefassten Sachkontenbuchungen an die Abteilung L/2 in Dateiform gesendet. Die Papierform mit den notwendigen Anordnungsfreigaben wurde papiergebunden auf dem Postweg nach in die Landkreisverwaltung nach Darmstadt übermittelt.

Externe Kontrollen

Im Sinne von weiteren externen Kontrollen war der Allgemeine Soziale Dienst anzuführen. Zwei Mitarbeiter prüften in Ausnahmefällen die Hilfe zur Pflege. In der Regel lag hierzu ein Gutachten des Medizinischen Dienstes der Pflegekasse vor, auf welchem die Entscheidung des Sachbearbeiters aufbaut. Sofern Umbauten im Zusammenhang mit Eingliederungshilfen erforderlich wurden, wurde die Bauaufsicht/ Bauamt mit eingeschaltet. Die Sachbearbeiter machten dabei auch Vor-Ort-Kontrollen.

Daneben werden durch den Allgemeinen Sozialen Dienst auch Bedarfsgemeinschaften geprüft. Wohnverhältnisse und die Bedarfsfeststellung vor Ort stehen hierbei im Vordergrund. In der Hilfe zur ambulanten Pflege nimmt der Allgemeine Soziale Dienst regelmäßig Einschätzungen zum Pflegebedarf vor und bewertet Fälle mit komplexen Hilfebedarfen.

Dem Allgemeinen Soziale Dienst fielen insgesamt folgende Aufgaben zu: Beratung und Unterstützung der Hilfesuchenden, Erstellung von Hilfeplänen, Feststellung des Bedarfs einmaliger Beihilfen, Prüfung der Wohnverhältnisse, Prüfung häuslicher Verhältnisse sowie Feststellung von Bedarfen im Bereich der ambulanten Hilfe zur Pflege.

Prüfungen seitens des Rechnungsprüfungsamtes fanden im Prüfungszeitraum nicht statt.

Management-Informations-System

Regelmäßige Auswertungen werden insbesondere zur Entwicklung der Fallzahlen gemacht. Externe Anfragen werden nur im Bedarfsfall bedient.

Zudem wurden für einen landesweiten Kennzahlenvergleich die Datenbestände der Spezialsoftware ausgewertet. Ebenso erfolgt eine quartalsweise Berichtslegung zu den Finanzdaten an die Finanzabteilung.

Anlage 5: Beschreibungen zum Internen Kontrollsystem in der Jugendhilfe

Zur Beurteilung des Internen Kontrollsystems bezüglich der Jugendhilfe war es im Sinne des Kontrollumfeldes und der Information und Kommunikation als Komponenten eines Internen Kontrollsystems von Bedeutung, auf welchen Grundlagen die Mitarbeiter im Fachbereich die Aufgabenerledigung wahrnehmen und welche Dienst- und Arbeitsanweisungen den Mitarbeitern hierzu zur Verfügung stehen.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erbringt Leistungen in der Jugendhilfe, die überwiegend von externen Trägern durchgeführt werden.

In eigener Leistung werden z.B. Beratungen gemäß §§ 16 – 18 SGB VIII durch den Sozialen Dienst der Abteilung Jugendhilfe erbracht. Die Durchführung des Kinderschutzes nach §§ 8a und 42 SGB VIII sowie der Jugendgerichtshilfe nach § 52 SGB VIII) durch das Jugendamt sind Leistungen, die der Landkreis selbst erbringt. Ebenso werden Leistungen im Bereich der Sozialen Gruppenarbeit und der Erziehungsbeistandschaft vom Landkreis selbst durchgeführt.

Eingesetzte Software

Für die Abwicklung der Jugendhilfeleistungen kamen zwei unterschiedliche Softwarelösungen zum Einsatz. Mit einer Spezialsoftware wurden die Wirtschaftliche Jugendhilfe, die Unterhaltsvorschussleistungen und die Beistandschaften abgebildet. Mit einer auf den Landkreis zugeschnittenen Individualprogrammierung wurden die Stammdatenverwaltung und die Fallbearbeitung vorgenommen. Zu der Individualprogrammierung lagen zwei Pflichtenhefte (ursprüngliches Pflichtenheft und eine Fortschreibung) mit Stand vom 12.11.2005 (Fortschreibung) vor. Eine Prüfbescheinigung aus einer Verfahrensprüfung konnte nicht vorgelegt werden. Es lag seitens des Jugendamts keine Kenntnis vor, dass das die Individualprogrammierung einer Verfahrensprüfung unterzogen wurde. Bei der Anschaffung im Jahr 2003 waren der der Jugendamtsleiter, die Erste Kreisbeigeordnete, die Revision und der Datenschutzbeauftragte beteiligt. Ebenso war die EDV-Abteilung eingebunden. Die EDV-Abteilung steuerte die Prozesse rund um die Entwicklung der Individualprogrammierung. Eine Freigabebescheinigung seitens des Landrates lag nicht vor.

Eine Schnittstelle zwischen beiden Softwarelösungen war nicht eingerichtet. Alle Stammdatenangaben waren somit in jeder der beiden Softwarelösungen doppelt zu erfassen. Ein Abgleich der beiden Stammdatenvorhaltungen wird jährlich vorgenommen.

Die eingerichteten Berechtigungen für die Spezialsoftware zur Abwicklung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, der Unterhaltsvorschussleistungen und der Beistandschaften waren aus der Software direkt abrufbar. Die Einrichtung erfolgte durch die Systemadministratoren nach Bedarfen. Rechte wurden nach Benutzergruppen eingerichtet. Die betreffenden Mitarbeiter wurden dann in Übereinstimmung mit ihrem Aufgabengebiet diesen Benutzergruppen zugeordnet. Die Berechtigungen für die Individualprogrammierung (Stammdatenverwaltung und Fallbearbeitung) und damit die unterschiedlichen Befugnisse wurden in einer abschließenden Sitzung nach Fertigstellung der Programmierung besprochen und vom Leiter der Hauptabteilung VI akzeptiert. Mit den Hinterlegungen der Benutzergruppe waren die jeweiligen Rechte des Mitarbeiters festgelegt. Weitere Dokumentationen hierzu in Form eines Berechtigungskonzepts lagen nicht vor.

Die eingerichteten Berechtigungen und Rollenbeschreibungen der Individualprogrammierung waren aus dem Pflichtenheft erkennbar.

Arbeits- und Dienstanweisungen

Insbesondere für die Jugendhilfe war ein für die entsprechenden Sachbearbeiter eingerichtetes Serverlaufwerk vorhanden. Dort waren verschiedene Arbeitsanweisungen und Beschreibungen sowie Formblätter und Blanko-Dokumente abgelegt. Diese umfassten im Wesentlichen die Bereiche „Erziehungshilfe", „Formbriefe und Blätter", „Bewertungsbogen zur Feststellung des erzieherischen Bedarfs und einer Kindswohlgefährdung", „Schutzauftrag bei Kindswohlgefährdung", „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge" sowie „Eingliederungshilfe für seelische behinderte Kinder und Jugendliche (mit und ohne Schulassistenz)". Daneben sind für die Spezialsoftware verschiedene Dokumentationen, das Handbuch, sowie Reports, Statistikbögen, UVG-Statistik und Vorlagen abgelegt.

Arbeitshilfen oder Standards zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter lagen in Form von Verfügungen (Eingabe der Daten in die EDV und Bewilligungsverfügung) und dem Aktenvorblatt vor. Im Bereich der Jugendhilfe wurde eine Einweisung durch die Abteilungsleitung vorgenommen und die Ausbildung im Team sichergestellt. Qualifizierungsmaßnahmen für neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden seit drei Jahren konkret durchgeführt. Hierzu wurde seitens des Landkreises die Teilnahme am Qualifizierungskurs für den Allgemeinen Sozialdienst des ISS in Frankfurt sichergestellt. An der Weiterentwicklung der Lehrinhalte war der Landkreis konkret beteiligt. Aktuell waren für den im Januar 2013 beginnenden Kurs wieder zwei Mitarbeiter angemeldet.

Für die Bearbeitung der Unterhaltsvorschussfälle waren keine Arbeitshilfen für die Mitarbeiter abgelegt. Die Mitarbeiter wurden durch Schulungen auf die Tätigkeit vorbereitet und im Bedarfsfall wurden Teambesprechungen (ca. alle vier bis sechs Wochen) durchgeführt. Fortbildungen z.B. zu ungeklärten Vaterschaften, UVG-Einsteiger, UVG-Fortgeschrittene wurden von den sachbearbeitenden Fachkräften regelmäßig wahrgenommen.

Anordnungsberechtigung

In der Jugendhilfe hatte der Hauptabteilungsleiter für die Hauptabteilung VI Familie und Soziales Anordnungsberechtigung in Höhe von 1,0 Millionen €, die stellvertretende Abteilungsleiterin der Abteilung VI/1 für die Abteilung Familienförderung 500.000 € und sowie ein weiterer Mitarbeiter für den Bereich Unterhaltsvorschussleistungen 10.000 €. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung waren drei weitere Mitarbeiter anordnungsberechtigt.

Arbeitsabläufe und eingerichtete Kontrollen

In Form von Interviews und durch Beobachtungen von beispielhaften Fallanlagen verschafften wir uns einen Eindruck von der Fallverarbeitung. Grundlage der Fallverarbeitung in der Jugendhilfe nach dem SGB VIII bildete die eingesetzte Software.

Grundlage der Fallverarbeitung in der Jugendhilfe bildeten die Spezialsoftware und die Individualprogrammierung. In der Individualprogrammierung wurde dabei die eigentliche inhaltliche Sach- und Fallbearbeitung der Jugendhilfe vorgenommen. Die Bearbeitung von Unterhaltsvorschussfällen erfolgte direkt in der Spezialsoftware. Für die Jugendhilfe wurde mit Hilfe der Spezialsoftware die Zahlbarmachung der Leistungen (Wirtschaftliche Jugendhilfe) gesteuert.

Unterhaltsvorschuss

Die Fallanlagen im Bereich der Unterhaltsvorschussgewährung wurden durch die zuständigen Sachbearbeiter vorgenommen. Der Sachbearbeiter verfügte dabei über alle zur Fallanlage benötigten Berechtigungen. In der Fallanlage durch den Mitarbeiter selbst war kein 4-Augen-Prinzip eingerichtet, d.h. es lag keine Erfordernis einer zusätzlichen Freigabe durch die Fachdienstleitung/ Fachbereichsleitung vor. Zu jedem in der Software abgebildeten Fall wurde parallel eine papiergebundene Akte geführt. Wenn möglich, wurde der Antrag durch den potentiellen Hilfeempfänger direkt in der Kreisverwaltung beim Sachbearbeiter gestellt.

Innerhalb der Software waren Pflichtfelder hinterlegt, ohne deren Bearbeitung ein Abschluss des Falls nicht möglich war. Für die Fallbearbeitung wurde ein Formblatt am Beginn der Bearbeitung angelegt, welches die wesentlichen Eckdaten des Falls aufzeigte. Mit der Fallanlage forderte der Sachbearbeiter alle vorzulegenden Pflichtdokumente vom potentiellen Hilfeempfänger an. Als Hilfestellung hierzu diente das Anschreiben zur Bestätigung des Antrags auf Gewährung von Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG). Hierin waren abschließend alle Dokumente aufgelistet, die zur Bearbeitung des Antrags und der Gewährung der Hilfe notwendig sind.

Bei Neuanlagen wurde zunächst geprüft, ob für den betreffenden Fall Name, Vorname und Geburtsdatum bereits angelegt sind. Erst danach wurden die Parameter „Mutter", „junger Mensch" und „Vater" angelegt, wobei das Geburtsdatum des „jungen Menschen" als Pflichtfeld ausgestaltet war.

Klageverfahren bei Überzahlungen, Einstellungen oder Ablehnungen werden durch den Sachbearbeiter vorbereitet. Eine Sachgebietsleiterin hatte Prozessführungsbefugnis und nahm an den Verhandlungen teil.

Bei Widersprüchen wurde die Vorbereitung des Sachverhalts für die weitere Bearbeitung durch den betreffenden Sachbearbeiter sichergestellt. Die weitere Bearbeitung oblag dem Rechtsamt. Die Vorlage an das Rechtsamt erfolgte über die jeweilige Sachgebietsleitung. Die Ausfertigung des Widerspruchsbescheids erfolgte durch den Sachbearbeiter; unterschrieben wurde der Widerspruchsbescheid durch den Leiter der Hauptabteilung VI.

Rückholungen in laufenden UVG-Fällen bearbeiteten die Sachbearbeiter selbst. Ziel der Rückholung war, vom unterhaltspflichtigen Elternteil den seitens des Landkreises ausgezahlten Unterhaltsvorschuss wieder zurückzuholen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg erreichte dabei eine Rückholquote (Abrechnung des ersten Halbjahres 2012) von rund 20 Prozent.

Die Sachgebietsleiterin unterzeichnete alle Bescheide. Hierbei erfolgte eine Überprüfung der Bescheide unter Zugrundelegung der jeweiligen Akte in unterschiedlicher Tiefe. Bestandskontrollen werden keine vorgenommen.

In der Spezialsoftware war jeder Sachbearbeiter berechtigt, für seine Fälle Adressen und Stammdatenänderungen vorzunehmen. Stammdatenänderungen oder Stammdatenanlagen bei Einrichtungen werden an zentraler Stelle durch die Administratoren vorgenommen. Stammdatenänderungen wurden systemseitig dokumentiert, so dass ein Nachvollzug möglich war. Ein 4-Augen-Prinzip bei Stammdatenänderungen war nicht vorgesehen. In der Spezialsoftware war ein Stammdatenpool eingerichtet, auf den die unterschiedlichen Vorgänge einheitlich zurückgreifen konnten. Standardisierte oder regelmäßige Kontrollen der Stammdatenänderungen waren nicht eingerichtet.

Der Zahllauf zu den Unterhaltsvorschussleistungen war durch einen Ablaufplan festgelegt. Den Anstoß des Zahllaufes machte jeweils ein Mitarbeiter der Abteilung. Hierbei war ein fester Turnus vorgesehen, so dass die Verantwortung hierzu feststand und den jeweiligen Mitarbeitern auch bekannt war. Der so generierte Auszahlungsvorschlag wurde von den betreffenden Sachbearbeitern für die durch sie betreuten Fälle überprüft. Die Rückmeldung erging an den für den Zahlungslauf zuständigen Mitarbeiter. Dieser korrigierte dann im Bedarfsfall den Zahlungsvorschlag. Eine Dokumentation über die Rückmeldungen wurde nicht geführt. Der für den Zahlungslauf verantwortliche Mitarbeiter generierte die an die Finanzbuchhaltung zu übersendende DTAUS-Datei und druckte die zahlungsbegründenden Unterlagen (Begleitzettel Intranet-Registrierung, Sachkontenbuchung, Banksammelliste) und übergab diese nach Leistung der Unterschrift der Anordnungsberechtigten an die Finanzbuchhaltung.

Hilfen zur Erziehung

Grundlage der Bearbeitung der Hilfen zur Erziehung bildeten die beiden im Einsatz befindlichen Softwarelösungen (Spezialsoftware und Individualprogrammierung). In der Individualprogrammierung wurden mittels verschiedener Masken und Dialoge die mit einem Fall zusammenhängenden Daten erfasst, ebenso die Ergebnisse der Beratungen und die Bewertung. Ab dem Zeitpunkt der Bewilligung wurde der Fall (für die spätere Zahlbarmachung oder Wirtschaftliche Jugendhilfe) parallel der Spezialsoftware angelegt.

Das „Aufschlagen" eines Falls bei der Jugendhilfe kann auf unterschiedliche Weise geschehen. So gehen Eltern von sich aus auf die Kreisverwaltung zu, es wurden aber auch Hinweisen und Meldungen aus Geburtskliniken, Schulen und Kindertagesstätten nachgegangen. Sofern Fälle oder Meldungen im Vorzimmer der Abteilung Jugendhilfe eingehen, erfolgte von dort aus die Zuordnung zu den betreffenden Mitarbeitern.

Am Beginn eines Falls stehen ausführliche Gespräche. Je nach Erfordernis des Einzelfalls werden diese Gespräche zur Klärung des Sachverhalts mit den Eltern, dem Kind allein, sowie mit Verwandten und anderen Beteiligten geführt. Zur Dokumentation standen ausführliche Fragebögen zur Verfügung (Formblatt Fragebogen zur Erstellung eines Hilfeplanes/Maßnahmenplanung/Richtziele, mit der Abwandlung für Babys und Kleinkinder).

Über die bereitzustellenden Hilfen oder die einzusetzenden Hilfen berät das Beratungsteam als Vorbereitung zur Entscheidungsfindung. Dabei waren grundsätzlich zwei Teams eingerichtet, die sich an der geografischen Verteilung im Landkreis orientierten („Team West/Süd/Nord" und „Team Ost/Mitte"). Die Beratungsteams tagten zeitgleich jeden Mittwoch. Es wurden in der Regel sechs bis acht Fälle besprochen. Die einer Entscheidung zuzuführenden Fälle werden durch den Sachbearbeiter vorbereitet und in die Beratungsteams eingereicht. Ein Team setzt sich aus dem fallzuständigen Sachbearbeiter, zwei Beratern

und dem Abteilungsleiter Jugendhilfe oder der Sachgebietsleiterin der Erziehungshilfe zusammen. Es war sichergestellt, dass die beiden Berater immer wechselnde Personen waren. Der Sachbearbeiter und die Berater erarbeiten in der Sitzung eine Präferenz aus der Bevorzugung der Hilfeform, während der Abteilungsleiter oder die zuständige Sachgebietsleitung die Bewertung an sich und daraus abgeleitet Art und Umfang der Hilfe unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit und Erforderlichkeit überprüfen sowie die Kostenfolgen in den Blick nehmen. Im Beratungsteam wurde darüber hinaus über in Fragekommende Träger der Hilfen gesprochen und wenn möglich bereits in diesem Schritt ein Vorschlag erstellt. Die einer Entscheidung zuzuführenden Fälle wurden durch den Sachbearbeiter vorbereitet und in die Beratungsteams eingereicht. Der gefundene Vorschlag wird durch die stellvertretende Abteilungsleitung im Anschluss im formellen Genehmigungsverfahrens durch die Amtsleitung nochmals auf örtliche und sachliche Zuständigkeit, Vorliegen der formellen Anspruchsvoraussetzungen, Angemessenheit und Notwendigkeit der Hilfe geprüft. Ebenso wird geprüft, dass dieser Fall tatsächlich in der Klientenverwaltung (EDV) erfasst ist. Im Falle der Genehmigung wurde ein entsprechendes Formblatt ausgefüllt, das die jeweilige Hilfe versehen mit Kostenangaben aufwies. Sofern zwischen Beratungsteam und Leitung Dissens besteht, gibt es Wiederholung/ erneute Diskussion im Beratungsteam. Hilfen wurden abhängig von ihrer Art befristet ausgesprochen. Die Entscheidung über die Auswahl des Trägers wird als Leitungsentscheidung durch den Abteilungsleiter und die jeweils zuständige Sachgebietsleitung getroffen. Einflussfaktoren waren dabei Erfahrungen mit der Einrichtung, Kostenaspekte, Verfügbarkeit und eine regionale Belegung.

Von den Eltern/ Erziehungsberechtigten wurde eine schriftliche Erklärung zur Kooperation, wenn möglich, eingefordert. An die Eltern/ Erziehungsberechtigten wurde ein Bewilligungsbescheid übersendet, ggf. mit dem Hinweis auf eine Kostenheranziehung ab einer teilstationären Hilfe.

Strukturierte Kontrollen der Fallanlagen in der Individualprogrammierung fanden nicht statt. Eine Kontrolle über die Neufallanlagen der Sachbearbeiter war nicht eingerichtet. Hierunter verstehen wir, dass nach einem festgelegten Schema (z.B. monatlich eine bestimmte Zahl an Fällen je Sachbearbeiter) durch die Fachdienstleitungen oder die Fachbereichsleitung stichprobenweise geprüft werden. Positiv hervorzuheben war der sehr ausführliche Prozess der Plausibilitätsprüfung, der jeder Genehmigung vorausgeht. In einem hohen Anteil der Fälle ist eine Leitungsperson in das Beratungsteam eingebunden. Alle Hilfen wurden anschließend durch die Sachgebietsleitung nach erneuter Prüfung der rechtlichen und pädagogischen Leistungsvoraussetzungen genehmigt. Bei Hilfen, deren Kosten über den jeweils festgelegten Entgeltsatz hinausgehen, ist nach Entscheidungsempfehlung durch die Sachgebietsleitung die Genehmigung durch den Abteilungsleiter vorgesehen. Jedoch ist wie oben beschrieben die stellvertretende Abteilungsleitung in die fachliche Entscheidungsfindung dezidiert eingebunden. Zudem ist ein Schwellenwert bezogen auf die Summe vorgegeben, ab dem der Abteilungsleiter in die Genehmigung mit eingebunden wird.

Bestandsfallkontrollen waren im Prüfungszeitraum nicht eingerichtet. Hierunter verstehen wir, dass ebenfalls unter Zugrundelegung eines vorgegebenen Modus Kontrollen über laufende Fälle durch die Fachdienstleitung und Fachbereichsleitung durchgeführt werden. Hierunter fallen auch Veränderungen in den Stammdaten, die einem Fall zugrunde liegen. Positiv ist in diesem Fall die befristete Bewilligung von Hilfen anzuführen. Zudem werden bei Veränderungen innerhalb der Hilfe Kontrollhandlungen seitens der Abteilungsleitung/stellvertretenden Abteilungsleitung durchgeführt.

Der Leistungserbringer ist in den überwiegenden Fällen ein externer Dritter. Zur Erbringung der Leistung werden mit dem externen Dritten gemäß §§ 78a ff. SGB VIII drei Vereinbarungen geschlossen: Leistungsvereinbarung, Entgeltvereinbarung und Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Die vereinbarten Entgelte werden, gebunden an die Leistung und eine Laufzeit, entsprechend in der Spezialsoftware abgebildet.

Die Leistungserbringer stellten für die von ihnen erbrachten Leistungen Rechnungen an den Landkreis Darmstadt-Dieburg.

- Der Rechnungseingang erfolgte über den zentralen Posteingang im Geschäftszimmer der Abteilungsleitung. Von dort wurden die Rechnungen gestaffelt nach Alphabet (Nachname des Kindes) an die Wirtschaftliche Jugendhilfe weitergeleitet.

- Der Sachbearbeiter erfasste die Buchungsdaten in der Spezialsoftware und bereitete mit seiner Erfassung dort die Vorbereitung zur Zahlbarmachung vor.

- Die sachliche und rechnerische Richtigkeit wurde durch den jeweiligen Sachbearbeiter geprüft, anhand der im System vorgenommenen Hinterlegungen zum betreffenden Hilfeträger.
- Der Sachbearbeiter vermerkte auf der Rechnung mit seinem Kürzel die vorgenommenen Prüfungshandlungen.

Zweimal im Monat wurde ein Zahlungslauf durchgeführt. Ein Sachbearbeiter initiierte nach Abstimmung einen Zahllauf für alle in der Spezialsoftware der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bereitgestellten Buchungen. Die betreffenden Sachbearbeiter meldeten diesem Sachbearbeiter auf elektronischem Wege die Auszahlungssummen für ihre Hilfefälle. Der den Zahllauf initiierende Sachbearbeiter stimmte die Auszahlungssummen mit den aus dem System generierten Summen ab. Abstimmhandlungen werden dabei nicht dokumentiert. In der Folge wurden jeweils die Datenträger sowie die Anordnungen aus der Spezialsoftware der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erstellt und an die anordnende Stelle weitergeleitet. Gleichzeitig wurden entsprechende Daten über die Schnittstelle an die Kreiskasse übergeben. Die zahlungsbegründenden Unterlagen wurden in der Folge im Fachdienst Wirtschaftliche Jugendhilfe aufbewahrt, die Auszahlungsanordnungen in der Kreiskasse. Zu der Finanzwesensoftware war keine Schnittstelle eingerichtet. Anhand der Ausgabeanordnungen wurden in der Finanzbuchhaltung alle Buchungen nochmals manuell nachgeholt.

Externe Kontrollen

Im Sinne von weiteren externen Kontrollen waren zwei Prüfungen des Revisionsamtes anzuführen, wovon eine im Prüfungszeitraum durchgeführt wurde.

Das Revisionsamt führte im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen 2008 und 2009 Sachprüfungen durch. Im Jahr 2009 prüfte das Rechnungsprüfungsamt die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen und die Verfolgung von Erstattungsansprüchen gegenüber dem Arbeitsamt im Rahmen der Leistungen des Landkreises bei der Eingliederungshilfe für seelisch Behinderte. Eine weitere Sachprüfung beschäftigte sich mit der Sachgerechtheit von angefallenen Kosten im Produkt Jugendarbeit für drei verschiedene Aufträge.

Nach den Angaben des Revisionsamtes wurden keine oder keine Beanstandungen wesentlicher Art getroffen.

Bezüglich der Spezialsoftware hatte sich der Landkreis im Jahr 2011 für einen Betritt zu einer entsprechenden Prüfungsvereinbarung der ekom21 entschieden. Darüber hinaus fanden keine Verfahrensprüfungen statt.

Management-Informations-System

Im Bereich der Jugendhilfe werden MIS-Auswertungen, Controlling und Statistik aus der Individualprogrammierung abgeleitet. Die Spezialsoftware diente der Darstellung von Finanzdaten. Die Jugendhilfeplanung steuerte die Auswertungen aus der Individualprogrammierung. Dabei wurden u.a. Auswertungen zu den Fallbelastungen gemacht. Analysiert wurden auch Ausreißer und Unplausibilitäten. So wurden beispielsweise folgende Berichte erstellt:

- Erziehungs- und Eingliederungshilfen 2011
- Einzelfallbezogene Hilfen zur Erziehung (Teilprodukt Sozialpädagogische Familienhilfe)
- Bericht zur Sozialen Lage im Landkreis Darmstadt-Dieburg (Bezogen auf die Jahre 2005 bis 2008)

Einrichtungsbezogene Auswertungen wurden in der Vergangenheit weitestgehend nicht angestellt.

Die Auswertungen aus der Individualprogrammierung wurden insbesondere für den mehr als 400 Seiten fassenden „Bericht zur Sozialen Lage im Landkreis Darmstadt-Dieburg" gemacht. In Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern des Instituts für Soziale Arbeit und Sozialpolitik Darmstadt der Hochschule Darmstadt wurde aufbauend auf dem Bericht zur Sozialen Lage das Papier „Wege aus der Armut – Bausteine für ein Handlungsprogramm gegen Armut im Landkreis Darmstadt-Dieburg" entwickelt.

Anlage 6: Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen

Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen			
Nr.	Thematische Zuordnung	Auflagen	Jahr/ Zeitraum
1	Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen	Im Ergebnishaushalt sollen nur die Ausgaben geleistet werden, zu denen der Landkreis rechtlich verpflichtet ist oder die unter Anlegung strengster Maßstäbe dringend erforderlich sind. Auch bei Pflichtleistungen sind Ermessensspielräume für Einsparungen zu nutzen.	2009, 2010, 2011
		Reaktion: Alle Fachabteilungen wurden aufgefordert, Ermessensspielräume unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszunutzen. Freiwillige Leistungen wurden dahingehend überprüft, ob sie zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs erforderlich oder im Hinblick auf künftige Entwicklungen geboten sind.	2009, 2010, 2011
2	Gebührenhaushalte	Beiträge und Gebühren sind, soweit keine Kostendeckung vorliegt, anzupassen. Zu den jeweiligen Einnahmen ist der Aufsichtsbehörde jeweils zum Jahresende zu berichten.	2009, 2010, 2011
		Reaktion: Die jeweiligen Abteilungsleitungen wurden über die Auflage in Kenntnis gesetzt und angehalten, das Gebührenaufkommen sowie den Deckungsgrad ihrer Haushalte permanent zu überwachen. In den Bereichen Prüfungstätigkeit des Revisionsamtes (53 Prozent Kostendeckungsgrad), beim vorbeugenden Gefahren- und Brandschutz (26 Prozent Kostendeckungsgrad), der Zentralen Leitstelle (79 Prozent Kostendeckungsgrad) sowie der Volkshochschule (76 Prozent) bestanden laut Auskunft des Landkreises noch Unterdeckungen. Der Landkreis gab an, zukünftig durch Implementierung einer Kostenrechnung gerade in den Gebührenhaushalten für mehr Transparenz sorgen zu wollen. In den Aufgabenbereichen Prüfungstätigkeit des Revisionsamtes (52 Prozent Kostendeckung), Betreuende Grundschule (83 Prozent Kostendeckung) Zentrale Leitstelle (82 Prozent Kostendeckung) sowie Volkshochschule (69 Prozent Kostendeckung) bestanden am Ende des Jahres 2010 laut Auskunft des Landkreises noch Unterdeckungen. Die Kostendeckung der betreffenden Aufgaben hat sich im Prüfungszeitraum nicht wesentlich verbessert. Im Haushaltsjahr 2011 wurde die Gebührensatzung des Revisionsamts angepasst.	2009 2010, 2011
3	Haushaltswirtschaftliche Sperren	Von der Möglichkeit, haushaltswirtschaftliche Sperren auszusprechen, ist Gebrauch zu machen. Über Höhe und Ausgabengruppen ist der Aufsichtsbehörde gesondert zu berichten.	2009, 2010, 2011
		Reaktion: Von der Möglichkeit, haushaltswirtschaftliche Sperren auszusprechen, wurde im Prüfungszeitraum kein Gebrauch gemacht.	2009, 2010, 2011

Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen

Nr.	Thematische Zuordnung	Auflagen	Jahr/ Zeitraum
4	Personal	Durch restriktive Stellenbewirtschaftung ist weiterhin auf eine Personalkostenbegrenzung hinzuwirken. Weiterhin ist auf die Schaffung und Besetzung neuer Stellen zu verzichten. Unabweisbarer Mehrbedarf soll durch interne Versetzungs- bzw. Organisationsmaßnahmen ausgeglichen werden. Vor einer notwendigen Besetzung von Stellen ist eine Frist von zwölf Monaten einzuhalten. Ausnahmen von diesen Grundsätzen sind zu begründen und bedürfen der Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Die Stellen an den Schulen des Landkreises sind von dieser Auflage ausgenommen, jedoch ist der Umfang der Wiederbesetzung kritisch zu prüfen. Durch Stellenbesetzungssperren oder durch Wegfall von Stellen resultierende Einsparungen sind der Aufsichtsbehörde unter Angabe der Kostenstellen zum Ende des Haushaltsjahres zu melden.	2009
		Das Personalkostenbudget im Haushaltsplan und in den Wirtschaftsplänen der Eigenbetriebe darf nicht überschritten werden. Eine Steigerung der Personalkosten von 2010 auf 2011 ist unzulässig. Mit einer restriktiven Stellenbewirtschaftung ist der Personalaufwand zu begrenzen. Auf die Schaffung und Besetzung neuer Stellen ist zu verzichten. Ein unabweisbarer Mehrbedarf ist durch interne Maßnahmen auszugleichen. Vor einer notwendigen Wiederbesetzung von Stellen ist eine Frist von mindestens zwölf Monaten einzuhalten. Ausnahmen von diesen Grundsätzen bedürfen der Zustimmung der Aufsichtsbehörde und sind eingehend zu begründen. Über resultierende Einsparungen ist der Aufsichtsbehörde unter Angabe der Kostenstellen und der Wertigkeit der Stellen zum Ende des Haushaltsjahres zu berichten.	2010, 2011
		Reaktion: Vor Stellenneubesetzungen wurde die Frist von zwölf Monaten eingehalten. In Ausnahmefällen wurde die Genehmigung der Aufsichtsbehörde eingeholt. Gegenüber dem Ansatz im Haushaltsplan 2009 erhöhten sich die Personalaufwendungen im Ergebnis von 45,0 Millionen € um 4,3 Millionen € auf 49,3 Millionen €. Für die Erhöhung waren nach Aussage des Landkreises insbesondere die Bildung von Rückstellungen für Pensionen und ähnlichen Verpflichtungen, die Übernahme neuer Aufgabenbereiche sowie tarifliche Vereinbarungen verantwortlich. Die Auflage wurde erfüllt.	2009
		Die geforderte Stellenbewirtschaftung wurde im Landkreis umgesetzt. Die Stellenbesetzungssperre wurde umgesetzt. Notwendige Ausnahmegenehmigungen wurden eingeholt. Die durch Maßnahmen der Wiederbesetzungssperre erzielten Einsparungen betrugen in den Jahren 2010 und 2011 angabegemäß 0,4 Millionen €. Durch Verzögerung von Beförderungen und Höhergruppierungen konnten ebenfalls Einsparpotentiale realisiert werden. Die Auflage wurde erfüllt.	2010, 2011
5	Berichterstattung	Am Ende des Haushaltsjahres ist der Aufsichtsbehörde über den Auflagenvollzug zu berichten. Der Bericht soll ohne Verweise auf andere Materialien aus sich heraus verständlich sein.	2009, 2010, 2011
		Die Berichte über den Stand des Haushaltsvollzugs nach § 28 GemHVO-Doppik an den Kreistag sind der Aufsichtsbehörde halbjährlich in Kopie vorzulegen.	2010, 2011
		Reaktion: Der Aufsichtsbehörde wurde über den Auflagenvollzug berichtet. Die Auflage wurde erfüllt.	2009, 2010, 2011
		Die Berichte über den Stand des Haushaltsvollzugs nach § 28 GemHVO-Doppik wurden der Aufsichtsbehörde zugeleitet.	2010, 2011
6	Haushalts-sicherungskonzept	Das Haushaltssicherungskonzept ist zu konkretisieren, an die jährliche Entwicklung anzupassen und regelmäßig zu überprüfen. Ist der Ausgleich des Ergebnishaushalts auf absehbare Zeit nicht zu erreichen, muss der jahresbezogene Fehlbetrag mit einer deutlichen jährlichen Vorgabe vermindert werden. Die Eigenbetriebe sind in das Haushaltssicherungskonzept und damit in die Konsolidierungsmaßnahmen einzubeziehen.	2010, 2011

Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen

Nr.	Thematische Zuordnung	Auflagen	Jahr/ Zeitraum
		Reaktion: Zur Ausarbeitung/ Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts wurde eine Arbeitsgruppe „Haushaltskonsolidierung" einberufen. Das Haushaltssicherungskonzept sah für den Konsolidierungszeitraum eine jährliche Reduktion der Fehlbeträge von 57,1 Millionen € im Jahr 2010 auf 36,4 Millionen € im Jahr 2013 vor. Aus Eigenbetrieben resultierende Einflüsse wurden bei der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts berücksichtigt. Die Auflage wurde erfüllt.	2010, 2011
7	Kreditaufnahmen	Die Aufnahme der einzelnen Kredite bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Im Rahmen der Einzelgenehmigungen beabsichtigt die Aufsichtsbehörde, das Kreditvolumen im Wirtschaftsplan für das Sondervermögen „Eigenbetrieb Gebäude- und Umweltmanagement des Landkreises Darmstadt-Dieburg" um 14,9 Millionen € auf 26,5 Millionen € zu begrenzen. Den Anträgen auf Einzelgenehmigung ist, neben einer Auflistung der mit den Kreditmitteln zu finanzierenden Investitionen, auch eine Stellungnahme zur Entwicklung der Kreditfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung der jährlichen Tilgung beizulegen. Die Kreditaufnahmen 2010 und 2011 standen unter dem Vorbehalt der Einzelgenehmigung. Da Entscheidungen in den Eigenbetrieben auch die Finanzstruktur des Kreises betreffen, galten die genannten Auflagen auch für die Eigenbetriebe.	2010, 2011
		Reaktion: Kredite wurden in den Jahren 2010 und 2011 ausschließlich im Rahmen der Konjunkturprogramme aufgenommen. Die Auflage wurde erfüllt.	2010, 2011
8	Tilgungsleistungen	Die Tilgungen dürfen im Gesamtfinanzhaushalt keine zusätzliche Finanzierungslücke im Finanzmittelbestand verursachen.	2010, 2011
		Reaktion: Tilgungen wurden planmäßig im Rahmen der existierenden Kreditverträge vorgenommen. Zusätzliche Finanzierungslücken waren nicht erkennbar. Die Auflage wurde erfüllt.	2010, 2011
9	Verpflichtungsermächtigungen	Die Aufnahme der einzelnen Verpflichtungsermächtigungen bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Bei neuen Maßnahmen ist mit den Anträgen auf Einzelgenehmigung die Haushaltslage zu erläutern und aufzuzeigen, dass die schon eingeschränkte Leistungsfähigkeit nicht noch zusätzlich gefährdet wird. Zusätzlich ist darzulegen, dass die Finanzierung der Folgekosten sichergestellt ist. Bei Fortführungsmaßnahmen ist es ausreichend, auf die früher erteilte Genehmigung hinzuweisen und den Stand der Maßnahmen kurz darzulegen. Bei neuen Maßnahmen mit Bewilligungsbescheid des Bundes oder des Landes reicht die Vorlage einer Ausfertigung des Bescheides aus.	2010, 2011
		Reaktion: Eine Inanspruchnahme der geplanten Verpflichtungsermächtigungen erfolgte in den Jahren 2010 und 2011 nicht.	2010, 2011

Quelle: Haushaltsgenehmigungsschreiben der Aufsichtsbehörde, Dokumentation der Landkreisverwaltung, eigene Erhebungen.

Ansicht: Auflagenkatalog im Zusammenhang mit der Genehmigung der Haushaltssatzungen

Anlage 7: Mit Mitteln aus den Konjunkturprogrammen geförderte Maßnahmen

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg verwendete Mittel aus dem Landes- und dem Bundesprogramm für folgende Maßnahmen:

Mit Mitteln aus den Konjunkturprogrammen geförderte Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Nr.	Maßnahme	Beschreibung	Programm-zuordnung	Investitions-volumen	Förder-volumen
1	Pauschalmittel	Verbesserung des Lernumfeldes	Land	8.888.004 €	8.874.000 €
2	Markwaldschule Babenhausen	Neubau Einfeldhalle, Energetische Sanierung (Dämmung, Dach, Fenster, Heizsystem)	Land	2.696.207 €	345.000 €
3	Sporthalle Schulzentrum Dieburg	Neubau Zweifeldhalle, Bau Heizzentrale mit Hackschnitzel-Feuerung und Nahwärme-Versorgungsring	Land	1.149.641 €	800.000 €
4	Dr.-Kurt-Schumacher-Schule Reinheim	Neubau Dreifeldhalle	Land	2.281.283 €	1.950.000 €
5	Georg-Christoph-Lichtenberg-Schule Ober-Ramstadt	Neubau Schulsport- und Trainingsanlage (Kunstrasenplatz, Laufbahn, Flutlicht, Zaun, Kanal)	Land	2.322.623 €	600.000 €
6	Melibokusschule Alsbach-Hähnlein	Ganzheitliche Sanierung der Schule (Fenster, Boden, Fassade, Dach, Sanitär, Heizung, Lüftung, Schadstoffsanierung)	Land	2.156.557 €	2.060.000 €
7	Landrat-Gruber-Schule Dieburg	Grundhafte energetische Sanierung (Schadstoffsanierung, Fassade, Dach, Dämmung, Heizung, Lüftung, Rohbau)	Land	5.471.757 €	5.420.000 €
8	Schule am Kiefernwäldchen Griesheim	Neubau einer Sprachheilschule mit Pausenhof	Land	3.015.281 €	2.920.000 €
9	Modautalschule Modautal	Energetische Sanierung (Austausch Fenster, Fassadendämmung, Haustechnik, Lüftungsanlage), Einrichtung einer Cafeteria	Land	1.006.213 €	837.500 €
10	Eiche-Schule Ober-Ramstadt	Ausbau Ganztagsschule, neue Küche	Land	659.819 €	630.000 €
11	Hans-Gustav-Röhr-Schule Ober-Ramstadt	Ausbau Ganztagsschule (Bau eines eingeschossigen Betreuungsgebäudes in Massivbauweise und Passivhausstandart)	Land	637.565 €	630.000 €
12	Hahner Schule Pfungstadt	Anschluss an Nahwärmenetz	Land	30.703 €	30.000 €
13	Friedrich-Ebert-Schule Pfungstadt	2. Bauabschnitt Ganztagsgebäude, Mehrzweckraum	Land	333.254 €	330.000 €
14	Lindenfelsschule Schaafheim	Neubau Betreuung und Forscherwerkstatt, Holzkonstruktion für Klassenräume auf Bestandsgebäude aufgestockt, Brandschutztechnische Ertüchtigung des Bestandsgebäudes, Treppenhaus als zweiter Fluchtweg und Aufzugsanlage errichtet	Land	783.263 €	425.000 €
15	Wilhelm-Leuschner-Schule Pfungstadt	Energetische Sanierung (Austausch Fenster, Fassadendämmung, Haustechnik)	Land	1.721.818 €	1.695.500 €
16	Schulzentrum Weiterstadt	Neubau Dreifeldhalle (Erdarbeiten, Dacharbeiten, Fassade, Fenster und Türen, Wärmedämmung)	Bund	1.441.381 €	1.420.000 €
17	Gutenbergschule Dieburg	Neubau eines 2-geschossigen, L-förmigen Gebäudes in Massivbauweise und Passivhausstandart	Bund	5.211.598 €	5.100.000 €

Mit Mitteln aus den Konjunkturprogrammen geförderte Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg					
Nr.	Maßnahme	Beschreibung	Programm-zuordnung	Investitions-volumen	Förder-volumen
18	Joachim-Schumann-Schule Babenhausen	Neubau 1. Bauabschnitt (Abriss-, Gründungs- und Rohbauarbeiten; Rohinstallation von Heizung, Lüftung, Sanitär und Elektro)	Bund	10.574.526 €	10.303.000 €
19	Kreisklinik Groß-Umstadt	Neubau der Psychiatrie, Bohrpfahlgründung und Bodenverbesserung	Bund	14.083.021 €	11.000.000 €
Quelle: Verwendungsnachweise, Beleglisten, Sachberichte, eigene Berechnungen					

Ansicht: Mit Mitteln aus den Konjunkturprogrammen geförderte Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Anlage 8: Investitionssummen, Fördervolumina und Mittelherkunft für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme

Auf die mit Mitteln aus dem Landes- und Bundesprogramm durchgeführten Maßnahmen entfielen im Vergleich der drei Landkreise folgende Investitionssummen, Finanzierungsanteile sowie Förderquoten:

Investitionssummen, Fördervolumina und Mittelherkunft für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme

		Darmstadt-Dieburg	Kassel	Limburg-Weilburg	Vergleichsring
Landesprogramm	Zahl der Maßnahmen	15	12	14	41
	Investitionssumme	33.153.989 €	26.113.850 €	26.103.733 €	85.371.571 €
	Fördervolumen	27.547.000 €	26.055.997 €	24.299.000 €	77.901.997 €
	Förderquote	83%	100%	93%	91%
	Landesmittel[1]	22.955.833 €	21.713.330 €	20.249.167 €	64.918.330 €
	Landkreismittel[2]	6.229.326 €	4.400.519 €	5.854.566 €	16.484.411 €
	Drittmittel	3.968.830 €	0 €	0 €	3.968.830 €
Bundesprogramm	Zahl der Maßnahmen	4	30	5	39
	Investitionssumme	31.310.526 €	15.866.905 €	17.581.586 €	64.759.017 €
	Fördervolumen	27.823.000 €	15.828.258 €	14.840.000 €	58.491.258 €
	Förderquote	89%	100%	84%	90%
	Bundesmittel	20.867.250 €	11.871.194 €	11.130.000 €	43.868.444 €
	Landesmittel[3]	3.477.875 €	1.978.532 €	1.855.000 €	7.311.407 €
	Landkreismittel[4]	6.965.401 €	2.017.179 €	4.596.586 €	13.579.166 €
	Drittmittel	0 €	0 €	0 €	0 €
Gesamtbetrachtung	Zahl der Maßnahmen	19	42	19	80
	Investitionssumme	64.464.515 €	41.980.755 €	43.685.319 €	150.130.588 €
	Fördervolumen	55.370.000 €	41.884.255 €	39.139.000 €	136.393.255 €
	Förderquote	86%	100%	90%	91%
	Bundesmittel	20.867.250 €	11.871.194 €	11.130.000 €	43.868.444 €
	Landesmittel	26.433.708 €	23.691.863 €	22.104.167 €	72.229.738 €
	Landkreismittel	13.194.727 €	6.417.698 €	10.451.152 €	30.063.577 €
	Drittmittel	3.968.830 €	0 €	0 €	3.968.830 €

1) Die Tilgungsraten des mit der LTH Bank für Infrastruktur abgeschlossenen Darlehens wurden zu fünfsechstel vom Land Hessen getragen.
2) Der Finanzierungsanteil des Landkreises setzte sich aus dem kommunalen Anteil an den Tilgungsraten (einsechstel) und den bereitgestellten Eigenmitteln zusammen.
3) Die Tilgungsraten des Kofinanzierungsdarlehens wurden hälftig durch das Land Hessen und den Landkreis getragen.
4) Der Finanzierungsanteil des Landkreises setzte sich aus der hälftigen Übernahme der Tilgungsraten des Kofinanzierungsdarlehens sowie den bereitgestellten Eigenmitteln zusammen.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht: Investitionssummen, Fördervolumina und Mittelherkunft für die Maßnahmen der Konjunkturprogramme

Anlage 9: Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse für die Maßnahmen des Landkreises Darmstadt Dieburg

Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse für die Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Verausgabung bis	ausgezahlte Mittel für Maßnahmen des Landesprogramms	Mittelabfluss in Prozent	ausgezahlte Mittel für Maßnahmen des Bundesprogramms	Mittelabfluss in Prozent	ausgezahlte Mittel gesamt	Mittelabfluss in Prozent
30.06.2009	139.544 €	0%	356.395 €	1%	495.939 €	1%
30.09.2009	1.454.101 €	4%	69.577 €	0%	1.523.678 €	2%
31.12.2009	2.990.643 €	9%	559.193 €	2%	3.549.836 €	6%
31.03.2010	3.242.878 €	10%	759.148 €	2%	4.002.026 €	6%
30.06.2010	4.821.073 €	15%	1.234.738 €	4%	6.055.811 €	9%
30.09.2010	3.753.007 €	11%	1.010.338 €	3%	4.763.345 €	7%
31.12.2010	3.536.083 €	11%	3.472.665 €	11%	7.008.748 €	11%
31.03.2011	2.114.442 €	6%	2.724.001 €	9%	4.838.444 €	8%
30.06.2011	3.805.890 €	11%	5.860.861 €	19%	9.666.751 €	15%
30.09.2011	2.935.159 €	9%	6.307.418 €	20%	9.242.577 €	14%
31.12.2011	4.361.168 €	13%	8.141.574 €	26%	12.502.742 €	19%
Später	0 €	0%	814.617 €	3%	814.617 €	1%
Summe Darmstadt-Dieburg	33.153.989 €	100%	31.310.526 €	100%	64.464.515 €	100%

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht: Zeitliche Verteilung der Mittelabflüsse für die Maßnahmen des Landkreises Darmstadt-Dieburg

Die stärksten Mittelabflüssen fanden für Maßnahmen des Landesprogramms im zweiten Quartal des Jahres 2010 und im letzten Quartal des Jahres 2011 statt. Alleine in diesen sechs Monaten wurden 9,2 Millionen € oder 28 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel ausgezahlt. Für Maßnahmen des Bundesprogramms waren die stärksten Mittelabflüsse auf die letzten neun Monate des Jahres 2011 verteilt. In dieser Zeit wurden 20,3 Millionen € oder 65 Prozent der bereitgestellten Mittel verausgabt.

Vergleichszahlen sind dem Anlagenband zu entnehmen.

Anlage 10: Fragebogen zur Nachschau der 122. Vergleichenden Prüfung „Gastschulbeiträge"

Folgende Aspekte der 122. Vergleichenden Prüfung wurden einer Nachschaubetrachtung unterzogen:

122. Vergleichende Prüfung: rechtliche, fachliche, wirtschaftliche und vergleichende Feststellungen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg
1.) Generelle Angaben zur Ausgestaltung der Abwicklung der Gastschulbeiträge: Die Gastschulbeiträge werden gemäß der gesetzlichen Vorschriften abgerechnet. Zwischen dem Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Stadt Darmstadt wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen. Gemäß dieser Vereinbarung erstatten sich der Landkreis und die Stadt die entstehenden Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Gastschulbeiträgen. Für das Jahr 2011 entrichtete der Landkreis an die Stadt vor diesem Hintergrund einen Betrag in Höhe von 91.000 €.
2.) Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass alle Körperschaften auch nach der Umstellung auf die Doppik die Aufwendungen und Erträge aus den Gastschulbeiträgen nicht periodengerecht abgrenzten. Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]
Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg: Die periodengerechte Abgrenzung wird zwischenzeitlich sichergestellt. Gastschulbeiträge werden innerhalb des Kalenderjahres abgerechnet. In Einzelfällen werden bei Bedarf Rückstellungen gebildet.
3.) Die Körperschaften hatten noch kein maschinelles Abrechnungs- und Prüfungssystem für die Abrechnung der Gastschulbeiträge eingeführt. Gastschulbeiträge wurden manuell abgerechnet und durch Abgleich mit Daten der Einwohnermeldeämter geprüft. Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]
Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg: Die Abrechnung der Gastschulbeiträge erfolgte im Prüfungszeitraum weiterhin manuell. Der Landkreis beteiligt sich aktuell an einer Projektgruppe bestehend aus Schulträgerdelegierten unter der Moderation des Hessischen Kultusministeriums. Ziel der Projektgruppe ist die Vereinheitlichung des Abrechnungsverfahrens für Gastschulbeiträge.
4.) Die Revisionsämter der Städte Frankfurt am Main und Offenbach sowie des Main-Kinzig-Kreises waren die einzigen, die als zuständiges Rechnungsprüfungsamt die Gastschulabrechnungen prüften. Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [ ] | nein [x]
Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg: Im Prüfungszeitraum fand keine Prüfung der Gastschulabrechnungen statt.
Quelle: Schlussbericht zur 122. Vergleichenden Prüfung „Gastschulbeiträge"; eigene Erhebung

Ansicht: 122. Vergleichende Prüfung: rechtliche, fachliche, wirtschaftliche und vergleichende Feststellungen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg

Anlage 11: Fragebogen zur Nachschau der 138. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II"

Folgende Aspekte der 138. Vergleichenden Prüfung wurden einer Nachschaubetrachtung unterzogen:

138. Vergleichende Prüfung: rechtliche, fachliche, wirtschaftliche und vergleichende Feststellungen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg

1.)
Die Prüfungsgebühren sollten nicht nur die Kosten anteiliger Produktivzeiten decken, sondern auch angemessene Anteile an den zum Beispiel für Fortbildung entstehenden Gemeinkosten. Da zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Angaben zu anteiligen Fortbildungszeiten vorlagen, war eine diesbezügliche Aussage nicht möglich.

Stellte der Landkreis Darmstadt-Dieburg zwischenzeitlich sicher, dass angemessene Anteile an den entstandenen Gemeinkosten in den Prüfungsgebühren berücksichtigt werden?

Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]

Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung gültige Gebührensatzung wurde letztmalig im Jahreswechsel 2011/2012 angepasst. Angemessene Gemeinkosten wurden dabei berücksichtigt.

2.)
Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Darmstadt-Dieburg prüfte bisher nicht gezielt nach dolosen Handlungen. Allerdings enthielt die Berichterstattung standardmäßig eine Feststellung, ob sich Anhaltspunkte für Veruntreuungen oder ähnliche dienstliche Verfehlungen ergaben.

Zudem wurden Empfehlungen ausgesprochen, folgende Maßnahmen einzurichten oder deren Umsetzung zu prüfen:

a) Den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern wird im Rahmen des Erlasses zur Vermeidung der Korruption in hessischen Kommunalverwaltungen empfohlen, in ihre Prüfungshandlungen bestimmte Tätigkeit einzubeziehen und die Prüfung zu verstärken.
b) Prüfung und Entscheidung darüber, ob die Überprüfung der Näheverhältnisse und Nebentätigkeiten standardmäßig in das Personalprüfprogramm der beiden Personalprüfer aufgenommen werden soll.
c) Empfehlung zur Überprüfung, ob ein Risikomanagement sowie eine grafische Darstellung der Risiken für die gesamte Verwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg eingeführt werden soll.
d) Empfehlung, mehr Mitarbeiter in der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu schulen.
e) Ein aktueller Handlungs- und Reaktionsplan für den Fall doloser Handlungen bestand nicht. Es erging die Empfehlung, einen solchen einzurichten.
f) Empfehlung zur Überprüfung, inwieweit ein Hinweisgebersystem zur Meldung von Verdachtsfällen doloser Handlungen installiert werden soll.
g) Empfehlung zur Überprüfung, inwieweit eine Einbeziehung des Themas „dolose Handlungen" in Zukunft in die Prüfungsplanung für die einzelnen Jahresabschlüsse erfolgen kann.
h) Empfehlung zur Überprüfung, ob eine Statistik, welche die Art und Anzahl der aufgedeckten dolosen Handlungen aufzeigt, geführt werden kann.

Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]

Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

a) Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises hat eine gute Sensibilität für das Thema der Korruptionsverbeugung entwickelt. Das Rechnungsprüfungsamt ist in den Arbeitskreis der Antikorruptionsbeauftragten in Hessen eingebunden.
b) Aufgrund der in der Vergangenheit schwierigen personellen Situation im Rechnungsprüfungsamt wurde von einer Ausweitung des Personalprüfprogramms abgesehen.
c) Eine Risikolandkarte befindet sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im Aufbau.
d) Durch Verfügung des Landrats wurden im Prüfungszeitraum alle Führungskräfte im Umgang mit Korruptionsbekämpfung geschult.
e) Ein Handlungs- und Reaktionsplan bestand im Prüfungszeitraum nicht. Ein solcher soll in Abhängigkeit von den Ergebnissen der Risikolandkarte aufgebaut werden.
f) Ein Hinweisgebersystem war nicht installiert. Der Landkreis baute an dieser Stelle auf die direkte Kommunikation zu den Antikorruptionsbeauftragten.
g) Dies soll auch in Abhängigkeit der Risikolandkarte erfolgen.
h) Eine solche Statistik führte der Landkreis im Prüfungszeitraum nicht.

3.)
Das Rechnungsprüfungsamt sollte die Schwerpunkte seiner Prüfungen risikoorientiert wählen und dies auch dokumentieren.

Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]

Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Derzeit entsteht eine Risikolandkarte (siehe oben). In Abhängigkeit sollen zukünftig die Prüfungsschwerpunkte risikoorientiert ausgewählt werden.

4.)
Das Vier-Augen-Prinzip als ein Element der prüffeldübergreifenden Qualitätssicherung war nur teilweise dokumentiert.

Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [x] | nein [ ]

Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Zwischenzeitlich prüft das Rechnungsprüfungsamt grundsätzlich in Zweier-Teams. Dabei haben beide Mitarbeiter des Gesamt-Prüfungsergebnis zu vertreten. Abhängig vom Bereich (intern, extern, technisch) waren drei Mitarbeiter benannt, die eine übergeordnete Qualitätssicherung sicherstellten.

5.)
Weiterhin prüften wir, ob die Befugnisse nach § 54 HGrG in die Gesellschaftsverträge der Gesellschaften aufgenommen waren. Es ist zu beanstanden, dass der Landkreis Darmstadt-Dieburg das geltende Recht nicht vollständig umgesetzt hat. Die Unterrichtungsrechte sollten unverzüglich in die Gesellschaftsverträge aufgenommen werden.

Hat der Landkreis auf diese Feststellung reagiert: ja [ ] | nein [x]

Reaktion des Landkreises Darmstadt-Dieburg:

Die Unterrichtungsrechte wurde bislang nicht eingeräumt.

Quelle: Schlussbericht zur 138. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II"; eigene Erhebung

Ansicht: 138. Vergleichende Prüfung: rechtliche, fachliche, wirtschaftliche und vergleichende Feststellungen für den Landkreis Darmstadt-Dieburg