



Der Präsident des  
Hessischen Rechnungshofs

Überörtliche Prüfung  
Kommunaler Körperschaften

Hessisches Ministerium des  
Innern und für Sport

Abteilung IV  
Kommunale Angelegenheiten

# Kreisfinanzbericht 2022

## Impressum

Herausgeber: Dr. Walter Wallmann  
Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •  
Eschollbrücker Straße 27  
64295 Darmstadt

poststelle@uepkk.hessen.de  
rechnungshof.hessen.de

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Friedrich-Ebert-Allee 12  
65185 Wiesbaden

poststelle@hmdis.hessen.de  
innen.hessen.de

### Autoren des Kreisfinanzberichts 2022:

Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	Abteilung Kommunale Angelegenheiten beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport
Dr. Ulrich Keilmann, Abteilungsleiter	Matthias Graf, Abteilungsleiter
Dr. Marc Gnädinger, Referatsleiter im Referat Grundsatz und Kommunalberatung	Thorsten Hardt, Referatsleiter im Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft
Felix Volk, Referent im Referat Grundsatz und Kommunalberatung	Dr. Matthias Stork, Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft
	Stephan Ostgen, Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft
	Alexander Kremer, Referat Kommunale Finanzen, Haushalt und Wirtschaft

### Am Kreisfinanzbericht 2022 haben daneben mitgewirkt:

- Prof. Dr. Andreas Burth, Professor für allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insbesondere kommunales Management an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften
- Marlen Deichmeier, Dezernat I 16 Kommunal- und Sparkassenaufsicht beim Regierungspräsidium Darmstadt
- Günter Lenz, Dezernat I 16 Kommunal- und Sparkassenaufsicht beim Regierungspräsidium Darmstadt
- Miriam Peter, Dezernat 13 Justizariat und Kommunales beim Regierungspräsidium Gießen
- Philip Schulze, Dezernat Z5 Kommunalaufsicht beim Regierungspräsidium Kassel
- Klaus Tampe, Dezernat Z5 Kommunalaufsicht beim Regierungspräsidium Kassel
- Jürgen Watz, Hauptamtlich Lehrender für Ökonomie an der Hessische Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit
- Rolf Winter, Dezernat 13 Justizariat und Kommunales beim Regierungspräsidium Gießen

Redaktionsschluss: 19. August 2022

## Vorwort

Transparenz über kommunale Finanzdaten ist sowohl für politische Entscheider im Land als auch für die politisch-strategische Haushaltssteuerung vor Ort in den Kommunen wichtig. Derzeit befindet sich die Finanzberichterstattung in einer Umbruchphase. Auf der einen Seite arbeiten Kommunen nun schon seit einigen Jahren auf Grundlage des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens. Auf der anderen Seite arbeitet die Finanzstatistik derzeit im Wesentlichen noch auf kameraler Basis. Das macht das gegenseitige Verständnis nicht immer einfach. Hier setzt der vorliegende Kreisfinanzbericht an. Er soll beide Welten in einem ersten Feldversuch miteinander verbinden.

Die Ebene der Kreise wurde ausgewählt, weil die Fallzahl von 21 Körperschaften für einen derartigen Vergleich hinlänglich groß ist. Gleichzeitig unterliegen die Landkreise der Finanzaufsicht der drei Regierungspräsidien. Damit kann gewährleistet werden, dass Daten unter Rückgriff auf diese Behörden plausibilisiert werden ohne dabei einen Aufwand bei den kommunalen Körperschaften zu verursachen.

Unverändertes Anliegen der Überörtlichen Prüfung und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport bleibt es, mit jeweils unterschiedlichen Ansätzen und Aufgabenstellungen Beiträge für gesunde Kommunalfinanzen zu leisten. Der Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen im Land ist kein Selbstzweck, er ist Grundlage für eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung und Garant für die finanzielle Generationengerechtigkeit.

Es geht um Nachhaltigkeit: Das Land Hessen hat in diesem Sinne als bislang einziges Bundesland Nachhaltigkeit in seine Landesverfassung aufgenommen. Nach Artikel 26c der Landesverfassung berücksichtigen Staat und Kommunen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren. Diese Norm ist für uns Anspruch und Ansporn zugleich.


Der Kreisfinanzbericht zeigt dem Nachhaltigkeitsgedanken folgend nicht nur den Sachstand der Vergangenheit auf, sondern gibt Entscheidungsträgern vor Ort wichtige Grundlagen und Handlungshinweise bei der Gestaltung zukünftiger Haushaltsprozesse. Primärziel ist es, unterschiedliche Ausgangslagen vergleichbar zu machen, um so den Kommunen Erfolgspotenziale für nachhaltiges Handeln an die Hand geben zu können. Durch das im Kreisfinanzbericht dokumentierte interkommunale Benchmarking sollen alle Landkreise Handlungsspielräume gewinnen, um durch Benchmarking die eigene Verwaltungspraxis weiterzuentwickeln.

Ebenfalls ist es Ziel, die notwendige Transparenz für eine Gesamtsteuerung der Landkreise herzustellen und damit die Entscheidungsträger vor Ort mit steuerungsrelevanten Informationen zu unterstützen. Die Ergebnisse des Kreisfinanzberichts haben somit den besonderen Charakter, dass sie in den permanenten Prozess der Gestaltung der Haushaltsstrukturen der Landkreise einfließen können. Wir bedanken uns bei allen Mitwirkenden des vorliegenden Kreisfinanzberichtes 2022 und insbesondere bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung und der Finanzaufsicht für die produktive Zusammenarbeit.

Darmstadt und Wiesbaden, im September 2022



Dr. Walter Wallmann  
Präsident des Hessischen Rechnungshofs



Peter Beuth  
Hessischer Minister des  
Innern und für Sport

## Inhaltsverzeichnis

<b>Impressum</b> .....	<b>II</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>III</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>Redaktionelle Hinweise</b> .....	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>VIII</b>
<b>WESENTLICHE ERKENNTNISSE</b> .....	<b>1</b>
<b>EINFÜHRUNG</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Über den Kreisfinanzbericht</b> .....	<b>6</b>
1.1 Erkenntnisinteresse .....	6
1.2 Kreisstrukturen .....	11
1.3 Vergleichende Prüfungen der Überörtlichen Prüfung .....	17
<b>HESSISCHE KREISFINANZEN</b> .....	<b>19</b>
<b>2 Haushaltsergebnisse</b> .....	<b>20</b>
2.1 Finanzierungssalden .....	20
2.2 Haushaltsansätze der Jahre 2021 und 2022 .....	23
2.3 Gegenüberstellung der Plan- und Ist-Werte.....	28
2.4 Mittelfristige Entwicklungen .....	34
2.5 Finanzielle Leistungsfähigkeit.....	38
<b>3 Vermögen und Verschuldung</b> .....	<b>41</b>
3.1 Geldschulden und Finanzvermögen .....	41
3.2 Ausgelagerte Geldschulden.....	51
3.3 Flächenländervergleich zu Verschuldung und Finanzvermögen.....	53
3.4 Eigenkapital.....	58
3.5 Nettoinvestitionen nach Mittelfristplanung.....	60
<b>4 Kreisaufgaben nach Produktbereichen</b> .....	<b>63</b>
4.1 Pflichtaufgaben der Landkreise .....	63
4.2 Überschüsse und Defizite nach Produktbereichen .....	65
4.3 Freiwillige Produktbereiche.....	67
4.4 Kultur und Wissenschaft .....	73
4.5 Schulträgeraufgaben .....	79
4.6 Soziale Leistungen .....	83
4.7 Allgemeine Finanzwirtschaft .....	87
4.8 Ordentliche Ergebnisse 2022 nach Produktbereichen .....	101

---

<b>5</b>	<b>Haushaltssteuerung .....</b>	<b>107</b>
5.1	Organisation .....	107
5.2	Demografischer Wandel .....	109
5.3	Fluktuationsanalyse .....	112
5.4	Interkommunale Zusammenarbeit .....	114
5.5	Produkte im Haushalt.....	116
5.6	Transparenz .....	120
5.7	Erheblichkeitsgrenzen.....	122
5.8	Vorherigkeit .....	127

## Redaktionelle Hinweise

Grundsätzlich werden für die herangezogenen Rechtsquellen die jeweils aktuellen Fassungen in den Fußnoten dargestellt.

Die Beträge sind ohne Rücksicht auf die Endsumme gerundet. Das Ergebnis der Summen einzelner Zahlen kann deshalb geringfügig von der Endsumme abweichen.

Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Landrätin und Landrat). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

---

**Abkürzungsverzeichnis**

AöR	Anstalten des öffentlichen Rechts
BIP	Bruttoinlandsprodukt
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FL	Flächenländer
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HKO	Hessische Landkreisordnung
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HSL	Hessisches Statistisches Landesamt
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
KASH	Kommunales Auswertungssystem Hessen
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LK	Landkreis
LWV	Landeswohlfahrtsverband
MiFi	Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung
NKRS	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem
OE	Ordentliches Ergebnis
ÖPP	Öffentliche-Private-Partnerschaft
OZG	Onlinezugangsgesetz
PB	Produktbereich
PPP	Public-Private-Partnership
RP	Regierungspräsidium
SDG	Sustainable Development Goal
StatBA	Statistisches Bundesamt
ÜPKK	Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
VP	Vergleichende Prüfung
VZÄ	Vollzeitäquivalente



# **WESENTLICHE ERKENNTNISSE**

- Seite 20 ff. **Zusammengenommen weisen die Kernhaushalte der Landkreise für das Jahr 2021 ein Minus von knapp -190 Mio. Euro im Finanzierungssaldo aus. Über alle hessischen Kommunen hinweg ist der Finanzierungssaldo des Jahres hingegen mit über 410 Mio. Euro positiv.**
- Seite 28 ff. **Nahezu alle Landkreise planen konservativ. Bezogen auf das Jahr 2019 hat sich über alle Kreise hinweg das geplante Ordentliche Ergebnis im Ist mehr als verdoppelt. Lagen die Planansätze noch bei rund 140 Mio. Euro, rangiert das Ist bei mehr als 300 Mio. Euro. Dabei erklären zu pessimistische Planungen im Produktbereich Soziales rund 44 Prozent der gesamten Positivabweichung.**
- Seite 33 **Zu einer besseren Planungsqualität tragen fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse bei. Mit Ausnahme von zwei Landkreisen wurde die Vier-Monats-Frist für die Jahresabschlussaufstellung des Jahres 2021 nicht eingehalten.**
- Seite 33 **In Summe der Kreise beträgt die Ordentliche Rücklage über 1 Mrd. Euro. Die Außerordentliche Rücklage spielt hingegen quantitativ keine Rolle.**
- Seite 27 **Die Kreise planen für das Jahr 2022 in ihrer Gesamtheit mit negativen Ordentliche Ergebnissen. Dabei ist nicht das Verwaltungsergebnis als „laufendes Geschäft“ defizitär, sondern das Finanzergebnis.**
- Seite 36 f. **In ihrer Mehrzahl planen die Landkreise für die Jahre 2023 bis 2025 mit Überschüssen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Mittelfristplanung erscheint jedoch zumindest an einzelnen Stellen als fraglich. So gehen mehrere Landkreise in ihrer Ergebnisplanung von stagnierenden oder sogar sinkenden Sach- und Dienstleistungsaufwendungen aus. Das kann im Einzelfall begründet sein. Angesichts der Inflationsrate sind an dieser Stelle jedoch Anpassungen wahrscheinlich.**
- Seite 48 f. **Mit Hinweisen des Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung wurde den Kommunen aufgetragen, Geldanlagen durch eine Richtlinie zu regeln. Bis auf zwei Ausnahmen haben das alle Landkreise getan.**
- Seite 55 f. **Die hessischen Landkreise hatten im Jahr 2021 im Flächenländervergleich die zweithöchsten Bürgschaften. Die Spannweite der Bürgschaftsniveaus zwischen den einzelnen Kreisen in Hessen war enorm. Nur ein Landkreis wies keine Bürgschaften aus.**
- Seite 58 **Der Eigenkapitalbestand der hessischen Kreise liegt bei über 3 Mrd. Euro. Nur ein Landkreis weist ein negatives Eigenkapital aus.**
- Seite 60 ff. **Alle Landkreise mit bis zum Stichtag 11. April 2022 aufgestellten Haushalten 2022 planen über den gesamten Finanzplanungszeitraum hinweg mit positiven Nettoinvestitionen.**

- Es gibt mit der Sportförderung und dem Aufgabenbereich Wirtschaft und Tourismus lediglich zwei komplett freiwillige Produktbereiche bei den Landkreisen. Sie spielen im Vergleich zum Gesamthaushaltsvolumen quantitativ keine nennenswerte Rolle.** [Seite 64 und 67](#)
- Auf die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe entfallen die mit Abstand höchsten geplanten Defizite im Ordentlichen Ergebnis. Die beiden Produktbereiche haben auch das höchste Plan-Defizitwachstum im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Das steigende Minus im Sozialbereich muss im Sinne des gelingenden Haushaltsausgleiches durch einen steigenden Überschuss bei der Allgemeinen Finanzwirtschaft gedeckt werden.** [Seite 65 f.](#)
- Die Landkreise sind in Bezug auf ihr Kreisumlageaufkommen von der umlagekräftigsten Gemeinde in ihrem Gebiet in unterschiedlicher Intensität abhängig.** [Seite 95](#)
- Die Belastungen durch die Kreis- und Schulumlage hat als Folgeeffekt einen mittleren Erklärungsgrad für Unterschiede bei den Hebesätzen der Grundsteuer B.** [Seite 96](#)
- Nur ein Landkreis verfügt über keinen rechtlich unselbständigen Eigenbetrieb. Inhaltlich unterscheiden sich die in Eigenbetrieben organisierten Aufgabenbereiche.** [Seite 107](#)
- Die Vorberichte der Landkreise zum Haushaltsplan 2022 blieben hinter ihren Möglichkeiten in Bezug auf die Darstellung der absehbaren demografischen Auswirkungen nach § 6 Abs. 2 GemHVO zurück.** [Seite 109 f.](#)
- Zum 30. Juni 2021 waren 47 Prozent des Landkreis-Personals 50 Jahre oder älter. In drei Landkreisen scheidet in den nächsten 15 Jahren mehr als die Hälfte des Personals altersbedingt aus. Nur in einem Landkreis liegt das altersbedingte Fluktuationspotential bei unter 40 Prozent.** [Seite 112 f.](#)
- Mit jeweils acht Förderungen entfielen die meisten IKZ-Förderungen auf die Aufgabenbereiche Breitbandversorgung und Geodateninfrastruktur.** [Seite 114 f.](#)
- Bei der Anzahl der im Haushaltsplan gebildeten Produkte der Landkreise gibt es eine enorme Spannweite. Sie reicht von 47 bis zu 247 Produkten.** [Seite 116 ff.](#)
- Die rechtlich vorgesehene Erheblichkeitsgrenze, ab der Wirtschaftlichkeits- inklusive Folgekostenberechnungen gemäß § 12 GemHVO durchzuführen sind, war insgesamt nur in vier der betrachteten Landkreisen definiert.** [Seite 123 f.](#)
- Die gesetzliche Vorgabe zur Einhaltung des Vorherigkeitsprinzips wurde für den Haushalt 2022 von keinem Landkreis erfüllt.** [Seite 127 f.](#)



# EINFÜHRUNG

## 1 Über den Kreisfinanzbericht

### 1.1 Erkenntnisinteresse

Die Finanzstatistiken in Deutschland basieren größtenteils auf der Kameralistik. Frühestens ab dem Berichtsjahr 2025 wird ein Gesamtbild für das doppisch buchende kommunale Deutschland möglich.

Doppische  
Finanzstatistik ab  
2025

Mit Wirkung zum 1.1.2022 wurde das Finanz- und Personalstatistikgesetz geändert.<sup>1</sup> Ab dem Jahr 2025 tritt demnach eine doppische Finanzstatistik in Kraft. Dadurch wird ein Gesamtbild für das doppisch buchende kommunale Deutschland möglich. Neben der bisherigen Finanzrechnung in der Jahresrechnungsstatistik werden in Zukunft auch Daten zur Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung erhoben.

Nach § 1 Abs. 4 Nr. 11 GemHVO sind Städte, Gemeinden und Landkreise verpflichtet, Finanzstatusberichte als Anlage zu ihren Haushaltsplänen aufzustellen. Unter Zugriff auf die Finanzstatusberichte in der Kommunaldatenbank des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) sind für Hessen indes schon jetzt wichtige, zentrale doppische Daten verfügbar. Das gilt für alle Städte und Gemeinden sowie ebenfalls für die 21 Landkreise. Vor diesem Hintergrund sollen die Inhalte der Finanzstatusberichte zunächst für die Ebene der 21 Landkreise aufbereitet und nutzbar gemacht werden, um so vertiefte Felderfahrung im Umgang mit und zur Interpretation von doppischen Finanzkennzahlen zu machen.

Ziele des Kreisfinanzberichts im Detail sind:

1. Eine möglichst umfassende Darstellung der Haushaltslage der Landkreise im Wesentlichen auf doppischer Datengrundlage und in Abgrenzung zur kameral ausgerichteten Finanzstatistik erreichen.
2. Typische Verbuchungs- und Zuordnungsprobleme lösen, um damit den Kreisen Hinweise für Optimierungen zu geben und künftige Kennzahlenvergleiche auf qualitativ hochwertigerem Niveau zu erleichtern. Die Verbesserungen der Verbuchung haben positive Begleiteffekte: Förderprogramme können auf einer hochwertigeren Basis treffsicherer konzeptioniert werden. Die Bedarfsberechnungen des KFA werden durch eine aus Verbuchungsverbesserungen bessere statistische Datenlieferung qualitativ präzisiert.
3. Besonderheiten und Auffälligkeiten einzelner Landkreise in Bezug auf die sozioökonomische und strukturelle Situation und (davon determiniert) die Finanzsituation sowie vereinzelt auch Output- und Wirkungsindikatoren herausarbeiten.
4. Kommunale akzeptierte, objektivierte Kennzahlenvergleiche anstellen.
5. Einen vergleichenden Überblick über wesentliche seitens der Kreise eingesetzte Haushaltssteuerungsinstrumente gewinnen.

Dabei wird ein besonderer Wert darauf gelegt, den Landkreisen mit dem Kreisfinanzbericht keinerlei zusätzlichen Arbeitsaufwand aufzuerlegen. Beschaffung, Aufarbeitung und Analyse der Informationen erfolgt ausschließlich durch Landeskazipitäten. Geleitet wurde das Projekt gemeinsam durch die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKK) und das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (Kommunalabteilung). Über eine Arbeitsgruppe wurden die Finanzaufsichtsbehörden der drei Regierungspräsidenten sowie für die

---

<sup>1</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I Nr. 29 vom 9.6.2021, S. 1401

wissenschaftliche Begleitung ein Vertreter der Hessischen Hochschule für Öffentliches Management und Sicherheit eingebunden. Bei einzelnen Berechnungen war ein Vertreter der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften involviert. Das Hessische Statistische Landesamt lieferte im Juli 2022 wichtige Hinweise zur Interpretation seiner Daten.

Die Landkreise wurden über deren kommunalen Spitzenverband auf Landesebene, den Hessischen Landkreistag, am 14. Juni 2022 im Rahmen einer Sitzung des Finanzausschusses über das Vorhaben unterrichtet. Am 20. Juli 2022 fand ein Austausch zu wesentlichen Inhalten des Berichts mit Vertretern der Kommunalreferate im Hessischen Ministerium der Finanzen statt. Mit der AG-Leitung der örtlichen Kreis-Rechnungsprüfungsämter wurden am 26. Juli 2022 zentrale Ergebnisse besprochen. Gleiches galt für die Kämmerereileiterrunde im Hessischen Landkreistag. Hier fand am 27. Juli 2022 ein Austausch statt.

### 1.1.1 Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlenvergleichen

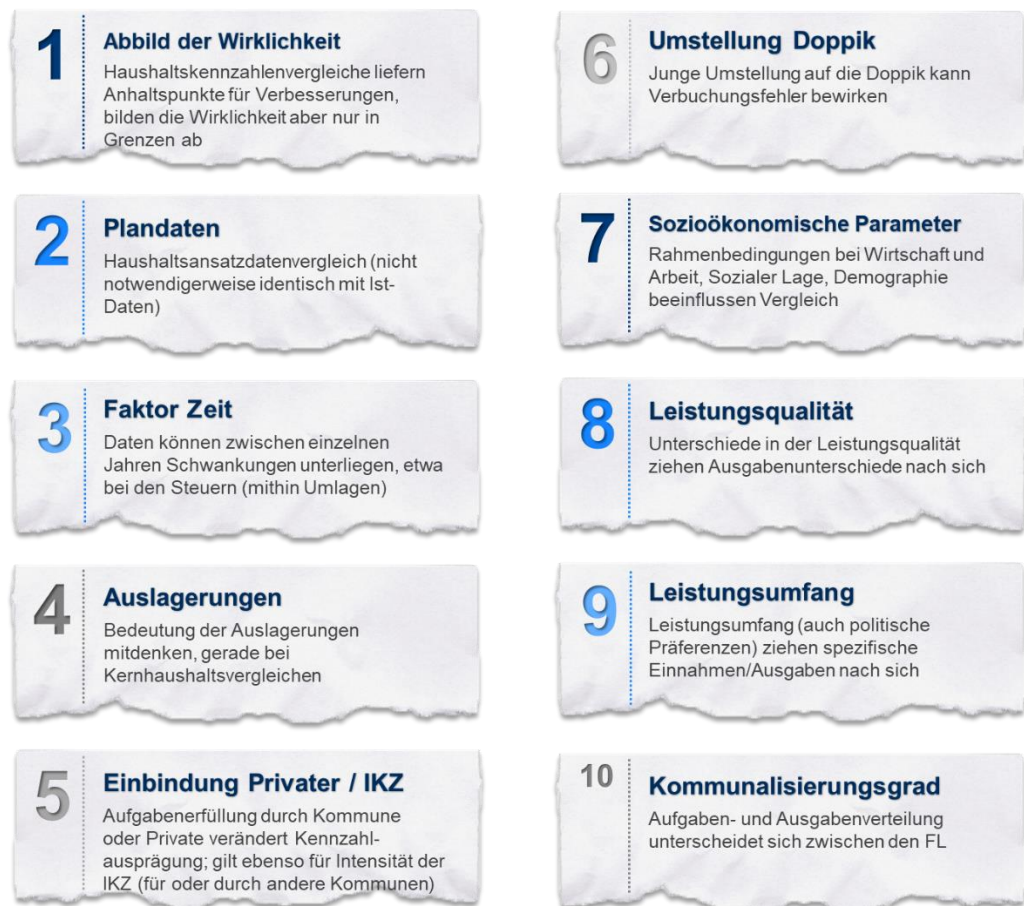
Kennzahlenvergleiche liefern Hinweise auf inhaltliche Unterschiede. Im Wissen um die Grenzen von Kennzahlenvergleichen soll die Finanzsituation der Kreise transparent und vergleichend dargestellt werden. Dazu gehört die Aufdeckung von überlegenswerten und im Detail zu vertiefenden Ansatzpunkten zur Verbesserung der Haushalts- und Verschuldungssituation, mithin der finanziellen Leistungsfähigkeit.<sup>2</sup>

Dabei ist zu beachten: Die kommunale Landschaft ist heterogen. Selbst innerhalb eines Flächenlandes sind Kommunen nicht 1:1 miteinander vergleichbar. Das gilt ohne Ausnahme auch für die hessischen Landkreise. Kennzahlenvergleiche fokussieren lediglich einen Ausschnitt aus einer im Detail unterschiedlichen kommunalen Welt.

Weder auf Basis von absoluten noch von Pro-Kopf-Werten können mit den folgenden Vergleichen finale Aussagen über die Effektivität oder die Effizienz der Aufgabenerledigung getroffen werden. Das ist nicht Anspruch des Berichts. Insbesondere die in Ansicht 1 genannten Gegebenheiten können Ursache und Anlass für heterogene Kennzahlausprägungen sein.

---

2 Zur Interpretation von Vergleichsergebnissen im Detail vgl. Gnädinger, Marc / Burth, Andreas (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Auflage, S. 144 f.



**Ansicht 1: Grenzen der Vergleichbarkeit bei Kennzahlenanalysen**

Für einen aussagekräftigen Vergleich sind die Aufgaben und Leistungen inhaltlich zu ermitteln. In Kapitel 4 werden Vergleiche auf Ebene der 16 Produktbereiche nach der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO, im Detail Muster 11 zu § 4 Abs. 2 GemHVO) vorgenommen.

In der Regel wird das Ordentliche Ergebnis als Residualgröße von Ordentlichen Erträgen und Ordentlichen Aufwendungen untersucht. Das ist insofern vorteilhaft, da die Form der Aufgabenerledigung – eigenes Personal, Fremdbezug oder Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) etc. – hierauf grundsätzlich mit Ausnahme des Einsatzes interner Dienstleister keine Auswirkungen hat. An einzelnen Stellen finden sich in der Praxis fehlerhafte Zuordnungen (Verbuchungen), die einen Vergleich erschweren.<sup>3</sup> Zur Lösung dieser Problematik soll der Kreisfinanzbericht beitragen.

Additive Vergleiche einzelner Produktbereiche nach ihren Jahresergebnissen nach Interner Leistungsverrechnung (ILV) sind aus Berichtsperspektive leider aktuell nicht ohne Vorbehalte möglich.<sup>4</sup> Bei organisationsbezogener Haushaltsgliederung sind Landkreise (bislang) haushaltsrechtlich nicht verpflichtet, zusätzlich für die 16 Produktbereiche die Jahresergebnisse nach

3 Das betrifft z.B. die Krankenhausumlage, die im Produktbereich 07 (Gesundheitsdienste) zu veranschlagen ist. In einigen Landkreisen wird diese indes im Produktbereich 16 (Allgemeine Finanzwirtschaft) verbucht. Vgl. 4.7 Allgemeine Finanzwirtschaft

4 Daneben wären bei Betrachtung des Jahresergebnisses nach interner Leistungsverrechnung auch außerordentliche Ergebnispositionen in den Vergleich einbezogen, die nicht im Zusammenhang mit dem gewöhnlichen Verwaltungsgeschäft stehen.



ILV darzustellen.<sup>5</sup> Daneben unterscheidet sich die Ausprägung und Nutzung der ILV zwischen den Kreisen. Insofern erscheint eine Berücksichtigung der ILV für Vergleiche zwar grundsätzlich als interessant, aber aufgrund der jetzigen Situation als technisch nicht ohne Zusatzaufwand möglich.

### 1.1.2 Bedeutung der Sonderstatusstädte

Sonderstatusstädte sind eine Besonderheit Hessens im Flächenländervergleich. Es handelt sich um kreisangehörige Städte, die im Vergleich zu normalen kreisangehörigen Gemeinden zusätzliche – eigentlich den Landkreisen vorbehalten – Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehören etwa die Bereiche Jugendhilfe und Soziales.

Es gibt aktuell<sup>6</sup> sieben Sonderstatusstädte in Hessen: Bad Homburg v.d.H., Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar.

In der Praxis sind viele Aufgabenbereiche bei Existenz einer Sonderstatusstadt betroffen:<sup>7</sup>

- Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 HKJGB)
- Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Abs. 1 ÖPNVG)
- Volkshochschule (§ 8 Abs. 1 und Abs. 3 HWBG)
- Ausländerwesen (§ 1 AAZustV)
- Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Abs. 3 HAGBNatSchG)
- Denkmalschutzbehörde (§ 3 Abs. 2 DSchG a.F.; § 4 Abs. 2 HDSchG)
- Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG)
- Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Abs. 1 HBKG)
- Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Abs. 1 HAG/SGB XII)
- Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG)<sup>8</sup>
- Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Abs. 1 HGöGD)
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 1 bis 3 AsylbLGDV)
- Kreisstraßen (§ 41 Abs. 2 bis Abs. 4 HStrG)
- Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Abs. 1 HRDG)

Selbst innerhalb der Sonderstatusstädte gibt es Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung. So sind Bad Homburg und Wetzlar keine Schulträger. Auf der anderen Seite nimmt neben den Sonderstatusstädten die kreisangehörige Stadt Kelsterbach Schulträgeraufgaben wahr. Das ist bei einem Vergleich des Produktbereiches Schulträgeraufgaben zu berücksichtigen (s. Kap. 4.5).

---

5 Vgl. § 4 GemHVO – Teilhaushalte, Budgets

(6) Werden Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert (Abs. 2 Satz 2), ist dem Haushaltsplan eine Übersicht über die Budgets und die den einzelnen Budgets zugeordneten Produktgruppen als Anlage beizufügen.

6 Die Stadtverordnetenversammlung der kreisangehörigen Sonderstatusstadt Hanau hat im Jahr 2018 beschlossen, die Kreisfreiheit anzustreben. Voraussichtlich zu Beginn des Jahres 2026 wird Hanau den Status einer kreisfreien Stadt erlangen. Vgl. hessenschau, <https://www.hessenschau.de/politik/wesentliche-punkte-geklart-hanau-auf-dem-weg-zur-kreisfreiheit,kurz-hanau-kreisfreiheit-100.html> [abgerufen am 28.06.2022].

7 Vgl. im Detail nebst weiteren Hinweisen Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 137 f.

8 Nach § 2 Abs. 1 OFFENSIVG bedarf es hierzu eines Antrags der Sonderstatusstadt.

### 1.1.3 Aktuelle Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft

Zu Beginn der Coronapandemie erschien die finanzielle Situation der hessischen Kreise überwiegend stabil. Selbst unter Einbeziehung eines höheren Finanzbedarfs im Gesundheitswesen blieb die Finanzierung der Kreise im Jahr 2020 umlagesystembedingt von Ertragsverlusten weitgehend verschont – im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden.<sup>9</sup> Ein Grund der guten Ausgangslage vor der Pandemie waren die jahrelang herausragenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Landkreise, die in den guten Zeiten sowohl bilanzielle Rücklagen als auch ungebundene Liquidität erwirtschaftet haben, werden es tendenziell leichter haben, die aktuellen Herausforderungen zu meistern.<sup>10</sup>

Zu diesen Herausforderungen zählt die innereuropäische Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine. Sowohl die Coronapandemie als auch die Ukraine-Flüchtlingskrise stellen die Landkreise vor große Herausforderungen. So erscheint beispielsweise der Zivilschutz auf kommunaler Ebene wieder als aktuelles Thema. Dementsprechend können einzelne Haushaltsplan-Daten im Jahr 2022 mit ungewöhnlich hohen Unsicherheiten behaftet sein.

Daneben erhöht die aktuell hohe Inflationsrate den investiven Transformationsdruck seitens der Landkreise. Energie und Kraftstoffe (etwa relevant für den ÖPNV) werden teurer und die Preise für Heizung sowie Strom der kommunalen Gebäude steigen. Die Liste der betroffenen Infrastrukturen ist dabei lang: Sie reicht von VHS-Gebäuden, Sportstätten über den ÖPNV bis hin zu den Schulen und Verwaltungsgebäuden. Die finanziellen Folgen der Inflation<sup>11</sup> und der Baupreissteigerung tangieren daneben den Gebührenbereich und letztlich die Fähigkeit des Haushaltsausgleichs. So werden etwa kostendeckend zu erhebende Benutzungsgebühren steigen, denn aus teureren Baukosten resultieren höhere Abschreibungen. Auch die laufenden Betriebskosten, etwa für Energie, erhöhen den Gebührenbedarf. Höhere Investitionsauszahlungen führen über die Nutzungsdauer der Investition zu höheren Abschreibungen. Das belastet den Ausgleich der Ergebnishaushalte. Mit der Inflation einher geht daneben ein steigender Druck auf die Europäische Zentralbank, die Leitzinsen zu erhöhen. Perspektivisch könnten damit die gegenwärtig äußerst niedrigen Zinsen steigen und damit kreditfinanzierte Investitionen erschweren.<sup>12</sup>

Ohnehin konnten die niedrigen Zinsen der letzten zehn Jahre nach Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) nicht den Baupreisanstieg kompensieren: *„Der Rückgang der Zinslast entspricht [...] nicht dem Umfang der höheren Baupreise. Grund dafür ist die Aufgaben- und Finanzierungsstruktur der deutschen Kommunen. So sind die Städte, Gemeinden und Landkreise für rund 60 % der öffentlichen Baumaßnahmen zuständig und werden daher von der Baupreisentwicklung besonders stark betroffen. Dem gegenüber finanzieren die Kommunen nur circa ein Fünftel ihrer Investitionen über Kredite,*

---

9 Die gesetzlich dauerhaft erfolgte höhere Beteiligung des Bundes an den KdU gem. § 46 SGB II verspricht eine zusätzliche, dauerhafte finanzielle Entlastung. Vgl. HMdIS, Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2024, Finanzplanungserlass 2021 vom 1. Oktober 2020, S. 12.

Durch die Krise hat sich auf der anderen Seite tendenziell die Komplexität im Planungs- und Vollzugsmanagement der Kreishaushalte erhöht.

10 Ihre Grenze findet die Rücklagenbildung in der Beachtung der ökonomischen Schutzfunktion, vgl. S. 28.

11 Davon sind direkt die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen betroffen. Indirekt dürften die Personalaufwendungen der nächsten Jahre durch entsprechende Lohnabschlüsse etc. von der Inflation betroffen sein.

12 Vgl. Köhler-Geib, Fritzi (2022): Kommunale Investitionen halten Inflation aus, Beitrag vom 22. März 2022, unter [www.derneuekaemmerer.de](http://www.derneuekaemmerer.de)

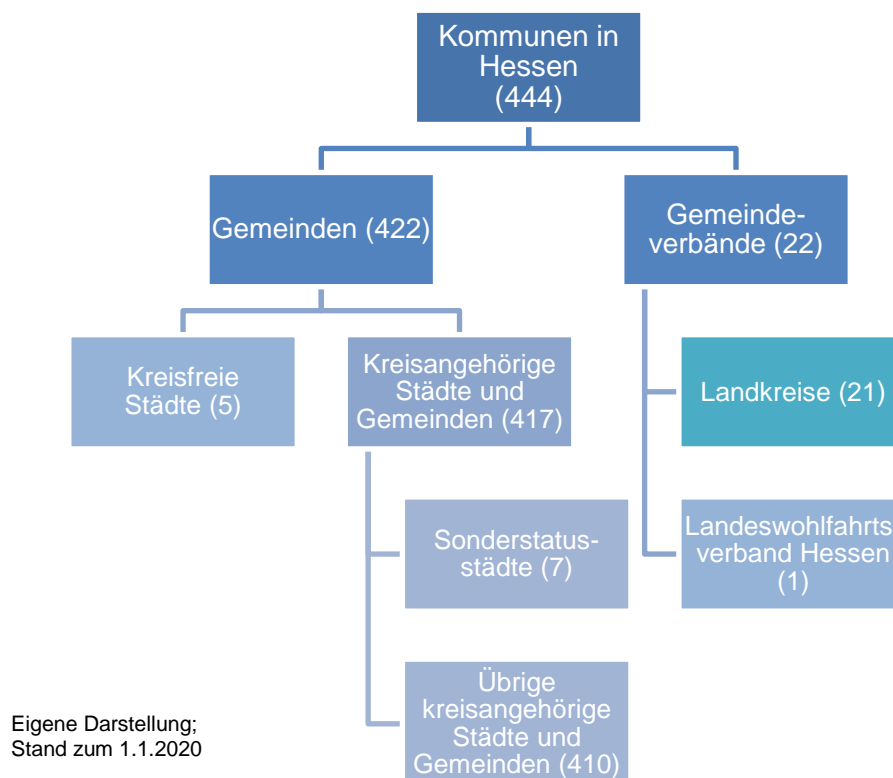
sodass die günstigen Fremdkapitalkonditionen anders als bei den stärker über Kapitalmarktinstrumente verschuldeten Bund und Länder nicht so stark ins Gewicht fallen.“<sup>13</sup>

Eine besondere Dynamik entfalten derzeit ebenfalls die Fallzahlen bei der Eingliederungshilfe. Über die LWV-Umlage sind die Landkreise an dieser Stelle aufwandseitig tangiert.<sup>14</sup>

## 1.2 Kreisstrukturen

### 1.2.1 Einordnung in die kommunale Familie

Das Land Hessen hat seit der freiwilligen Fusion der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg zur Gemeinde Wesertal zum 1. Januar 2020 insgesamt 444 Kommunen. Hinsichtlich ihrer Anzahl bilden die 21 Landkreise nur eine kleine Gruppe unter den Kommunen (siehe Ansicht 2). Neben den Landkreisen zählt der Landeswohlfahrtsverband (LWV) als höherer Kommunalverband finanzstatistisch zu den Gemeindeverbänden.



#### Ansicht 2: Kommunen in Hessen

Die Landkreise übernehmen im kreisangehörigen Raum Aufgaben, die von kreisfreien Städten selbst wahrgenommen werden. Regionale Finanzkennzahlenvergleiche innerhalb des Landes Hessen nehmen insofern häufig sinnvollerweise einen Vergleich kreisfreier Städte mit den so genannten Gesamtkreisen vor. Bei Gesamtkreisen handelt es sich um die jeweiligen

13 Brand, Stephan / Salzgeber, Johannes (2022): Baupreisanstieg und mögliche Zinswende: Hürden für Kommunalinvestitionen, KfW Research Nr. 373 vom 29. März 2022

14 Bundesweit wird das Wachstum der kommunalen Ausgaben für soziale Leistungen insgesamt im Jahr 2021 maßgeblich von den Eingliederungshilfen nach SGB IX getragen. Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2022): Kommunalfinanzen im Jahr 2021: Gut durch die Krise in die Krise, in: Junkernheinrich / Koriath / Lenk / Scheller / Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, S. 282 ff.

Kreisverwaltungen mitsamt ihren zugehörigen kreisangehörigen Gemeinden (siehe Ansicht 3).

Land Hessen		} Gesamt- kreise
Landeswohlfahrtsverband Hessen		
5 kreisfreie Städte	21 Landkreise	
	417 kreisangehörige Städte und Gemeinden	

Ansicht 3: Kommunalstrukturen in Hessen

Zum 31. Dezember 2019 lebten rund drei Viertel der Einwohner in Hessen in Landkreisen, die übrigen ein Viertel lebten in kreisfreien Städten. Die Einwohnerdichte ist bei den Landkreisen mit 233 Einwohner je Quadratkilometer rund neun Mal geringer als im kreisfreien Raum.

Ansicht 4 zeigt eine Einordnung der Landkreise in die kommunale Familie des Landes anhand wesentlicher Kennzahlen.

Einordnung der Landkreise						
	Maßeinheit	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte und Gemeinden	Landkreise <sup>5)</sup>	Gesamtkreise	Hessen (gesamt, ohne LWV)
Einwohner zum 31. Dezember 2019	Anzahl	1.534.149	4.753.931	4.753.931	4.753.931	6.288.080
	%	24,4	75,6	75,6	75,6	100,0
Fläche zum 31. Dezember 2019	km <sup>2</sup>	725,9	20.062,7 <sup>6)</sup>	20.389,7 <sup>6)</sup>	20.389,7	21.115,6
	%	3,4	95,0	96,6	96,6	100,0
Einwohnerdichte zum 31. Dezember 2019	Ew./ km <sup>2</sup>	2.113	233	233	233	298
Geldschulden <sup>2)</sup> im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020	Mio. €	4.108,59	6.086,37	3.608,38	9.694,75	13.803,34
	€/Ew. <sup>1)</sup>	2.678	1.280	759	2.039	2.195
	%	29,8	44,1	26,1	70,2	100,0
Finanzvermögen <sup>3)</sup> im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020	Mio. €	6.904,4	8.822,5	2.949,9	11.772,4	18.676,8
	€/Ew. <sup>1)</sup>	4.500	1.856	621	2.476	2.970
	%	37,0	47,2	15,8	63,0	100,0
Steuereinzahlungen (netto) <sup>4)</sup> 2020	Mio. €	3.672,3	6.242,1	1,3	6.243,4	9.915,7
	€/Ew. <sup>1)</sup>	2.394	1.313	0	1.313	1.577
	%	37,0	63,0	0	63,0	100,0

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt (es ergeben sich Rundungsdifferenzen)

<sup>1)</sup> Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019

<sup>2)</sup> Investitionskredite und Liquiditätskredite (Stand: 10. August 2021)

<sup>3)</sup> Darunter fallen: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere und Finanzderivate, Ausleihungen (vergebene Kredite), Anteilsrechte, Sonstige Forderungen (Stand: 14. März 2022)

<sup>4)</sup> Inklusiv sonstige Gemeindesteuern; nach Abzug der Gewerbesteuerumlage (ohne Abzug der Heimatumlage) (Stand: 1. April 2021)

<sup>5)</sup> Daten zu den Landkreisen bei Finanzkennzahlen ohne kreisangehörige Städte und Gemeinden (d.h. nur Landkreisverwaltung)

<sup>6)</sup> Die Flächen der vier gemeindefreien Gebiete in Hessen sind ausschließlich bei den Landkreisen berücksichtigt

%-Werte zeigen den prozentualen Anteil am hessischen Gesamtwert (ohne LWV)

#### Ansicht 4: Einordnung der Landkreise

Zum 31. Dezember 2020 entfielen auf die Kernhaushalte der 21 Landkreise 26,1 Prozent der kommunalen Geldschulden (3.608,38 Mio. €). Das Finanzvermögen zum 31. Dezember 2020 betrug 15,8 Prozent des Finanzvermögens aller hessischen Kommunen (2.949,9 Mio. €). Im deutlichen Unterschied zu den Gruppen der kreisfreien Städte sowie der kreisangehörigen Städte und Gemeinden übersteigt das Finanzvermögen der Landkreise in der Summe nicht ihre Geldschulden. Die Kernhaushaltsgeldschulden der Landkreise sind insofern nicht durch Finanzvermögen „gedeckt“. Ein wesentlicher Teil des über Geldschulden finanzierten Vermögens besteht allerdings im verkäuflichen und nicht verkäuflichen Anlagevermögen.

Bei Erweiterung des Betrachtungshorizonts um die Gesamtkreise und im Sinne eines regionalen Vergleiches korrigiert sich das Bild des kreisangehörigen Raumes im Vergleich zu den kreisfreien Städten. Das Finanzvermögen der Gesamtkreise übersteigt deren Kernhaushaltsgeldschulden um über 2.070 Mio. €.

Mittels der Finanzstatistik ist eine Betrachtung weiterer Verschuldungs- und Vermögenspositionen nicht möglich. Rückstellungen etc. werden nicht berücksichtigt. Damit bleibt das finanzstatistische Bild an dieser Stelle unzureichend. Diese Betrachtungs- und Analyselücke wird mit dem vorliegenden Kreisfinanzbericht geschlossen. In Kapitel 3 werden erstmals Analysen zum Eigenkapital als Residualgröße des gesamten Vermögens und den gesamten Schulden möglich.

### 1.2.2 Kommunalstrukturen der hessischen Landkreise

Die haushälterischen Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten werden von verschiedenen strukturellen Rahmenbedingungen determiniert. Sie können von den Landkreisen nicht bzw. zumindest nicht kurzfristig beeinflusst werden. Dazu gehören die Grunddaten zur Kommunalstruktur (siehe Ansicht 5).

Innerhalb der Gruppe der Landkreise können Einschränkungen in der Vergleichbarkeit auftreten. So unterscheidet sich etwa die Anzahl der mit Kreisaufgaben zu versorgenden Städte und Gemeinden. Vergleichbarkeitsprobleme ergeben sich im Besonderen bei sehr großen Unterschieden in der Einwohnerzahl. Die Spannweite ist bedeutend: Exemplarisch beträgt die Einwohnerzahl des Main-Kinzig-Kreises mehr als das Vierfache des Odenwaldkreises. Mit dem Odenwaldkreis und dem Werra-Meißner-Kreis unterschreiten zwei Kreise die statistisch angelegte Einwohnerzahl einer Großstadt in Höhe von mindestens 100.000 Einwohnern. Deshalb werden in der Regel Pro-Kopf-Vergleiche angestellt. Denkbar sind bei einzelnen Aufgaben Skaleneffekte in einwohnerstärkeren Kreisen,<sup>15</sup> bislang gibt es dazu aber keine empirische Evidenz für Hessen. Aufgaben wie Rechtsamt, Revision, Veterinäramt oder Gesundheitsamt etc. müssen aber gleichwohl mitsamt entsprechender Führungskräfte genauso von einwohnerschwachen Landkreisen vorgehalten und wahrgenommen werden, wie von einwohnerstarken Kreisen.

In Bezug auf die Einwohnerdichte unterscheiden sich der Vogelsbergkreis (72 Einwohner je km<sup>2</sup>) sowie der Main-Taunus-Kreis (1.074 Einwohner je km<sup>2</sup>) am stärksten.<sup>16</sup> Diese deutlich abweichenden Verdichtungsunterschiede werden für das Vorhalten notwendiger Infrastrukturen, die Versorgung der Bevölkerung etc. zwangsläufig zu Unterschieden führen.

---

15 In Bezug auf kleinere Gemeinden konnte die Überörtliche Prüfung diesen Effekt im Bereich der Allgemeinen Verwaltung nachweisen, vgl. Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Gemeindliche Mindestgröße als Voraussetzung für eine effiziente Allgemeine Verwaltung, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2020, S. 441 ff.

16 Der Main-Taunus-Kreis hatte deutschlandweit nach dem Kreis Mettmann in Nordrhein-Westfalen die zweithöchste Bevölkerungsdichte der Landkreise im Jahr 2020. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021): Daten aus dem Gemeindeverzeichnis, Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte; Erscheinungsmonat: September 2021.

Grunddaten der Landkreise						
	Landkreis	Anzahl Gemeinden / Städte	Bevölkerung <sup>1)</sup>	Fläche <sup>2)</sup>	Bevölkerung je km <sup>2</sup>	Siedlungs- index <sup>3)</sup> 2020
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	22	270.994	719	377	0,49
	LK Darmstadt- Dieburg	23	297.248	659	451	0,50
	LK Groß-Gerau	14	275.602	453	608	0,39
	Hochtaunuskreis	13	237.007	482	492	0,38
	Main-Kinzig-Kreis	29	421.936	1.397	302	0,63
	Main-Taunus-Kreis	12	239.092	223	1.074	0,29
	Odenwaldkreis	12	96.907	624	155	0,65
	LK Offenbach	13	356.559	356	1.001	0,32
	Rheingau-Taunus- Kreis	17	187.383	811	231	0,62
	Wetteraukreis	25	310.484	1.101	282	0,57
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	18	271.728	855	318	0,47
	Lahn-Dill-Kreis	23	253.285	1.066	238	0,62
	LK Limburg- Weilburg	19	172.505	738	234	0,57
	LK Marburg- Biedenkopf	22	245.206	1.262	194	0,62
	Vogelsbergkreis	19	105.436	1.459	72	0,94
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	23	222.845	1.380	161	0,61
	LK Hersfeld- Rotenburg	20	120.123	1.098	109	0,73
	LK Kassel	28	236.921	1.293	183	0,62
	Schwalm-Eder- Kreis	27	179.924	1.539	117	0,78
	LK Waldeck- Frankenberg	22	156.502	1.849	85	0,92
	Werra-Meißner- Kreis	16	99.918	1.025	97	0,78


Quelle: Eigene Darstellung, Hessisches Statistisches Landesamt (Stand: 2021)


<sup>1)</sup> Bevölkerung am 30.06.2021

<sup>2)</sup> Fläche am 01.01.2021 in km<sup>2</sup> | Inklusive der Flächen der vier gemeindefreien Gebiete in Hessen (betrifft den Landkreis Bergstraße, den Main-Kinzig-Kreis, den Landkreis Kassel sowie den Werra-Meißner-Kreis)

<sup>3)</sup> Siedlungsindex der Landkreise nach Kommunalbericht 2020, LT-Drs. 20/3456 vom 25. September 2020, S. 50 (Berechnung Stand: Juli 2020)

Die farblichen Abhebungen bilden die drei definierten Cluster ab:

 = eher zentriert (< 0,50)

 = eher zersiedelt (0,50 < 0,70)

 = zersiedelt (≥ 0,70)

Ansicht 5: Grunddaten der Landkreise

Das Thema Siedlungsstruktur der Landkreise hatte die Überörtliche Prüfung im Kommunalbericht 2020 aufgegriffen und wird im Kommunalbericht 2022

vertieft.<sup>17</sup> Analog zur Untersuchung der Siedlungsstruktur der Städte und Gemeinden<sup>18</sup> wurden die zugrunde gelegten Indikatoren methodisch dem Untersuchungsbereich der Landkreise angepasst.<sup>19</sup> Bei einzelnen Leistungen der Landkreise ist ein Zusammenhang der Defizite und Aufwendungen mit dem Siedlungsindex anzunehmen. Das betrifft z.B. die Schülerbeförderung und die Kreisstraßen oder denkbar auch den ÖPNV. Genaue Angaben zu einer Beeinflussung oder gar zum Beeinflussungsgrad sind dabei schwierig zu bemessen, weil es weitere die Defizite und Aufwendungen beeinflussende Größen geben kann. Beim ÖPNV ist beispielsweise der Umfang des Angebots oder auch der genaue Zuschnitt des Landkreises entscheidend. Zu denken ist hier etwa an den Landkreis Darmstadt-Dieburg, der geographisch die kreisfreie Stadt Darmstadt nahezu umschließt. Im Gesundheitsbereich spielt ebenfalls die Lage des Kreises eine Rolle. So haben Landkreise in der Nähe einer kreisfreien Stadt mit einer Vielzahl von Krankenhäusern andere Ausgangsbedingungen. Bei Kreisstraßen sind die Unterhaltungsmaßnahmen in Grenzen disponibel, etwa bei insgesamt stark angespannter Haushaltslage. Daneben können topographische Besonderheiten ebenso wie beim ÖPNV das Ergebnis beeinflussen.

Ansicht 5 verdeutlicht die geografischen Unterschiede auf Ebene der Regierungsbezirke. Fünf der sechs eher zentrierten Landkreise liegen im südhessischen Regierungsbezirk Darmstadt und vier der fünf zersiedelten Landkreise im nordhessischen Regierungsbezirk Kassel.<sup>20</sup>

Bei Betrachtung einzelner Produktbereiche (Kap. 4) können Unterschiede der Kommunalstrukturen hilfreich für die Einschätzung der einzelnen Zahlenwerte sein. Zersiedlung kann Kostenstrukturen beeinflussen, etwa bei der Schülerbeförderung oder den Straßen. Auf der anderen Seite steht die Einwohnerdichte in einem Zusammenhang mit dem Mietniveau (siehe Ansicht 6). Steigende Mietniveaus determinieren beispielsweise ihrerseits wieder die Kosten kommunaler Liegenschaften, aber auch einzelne (soziale) Leistungen.

---

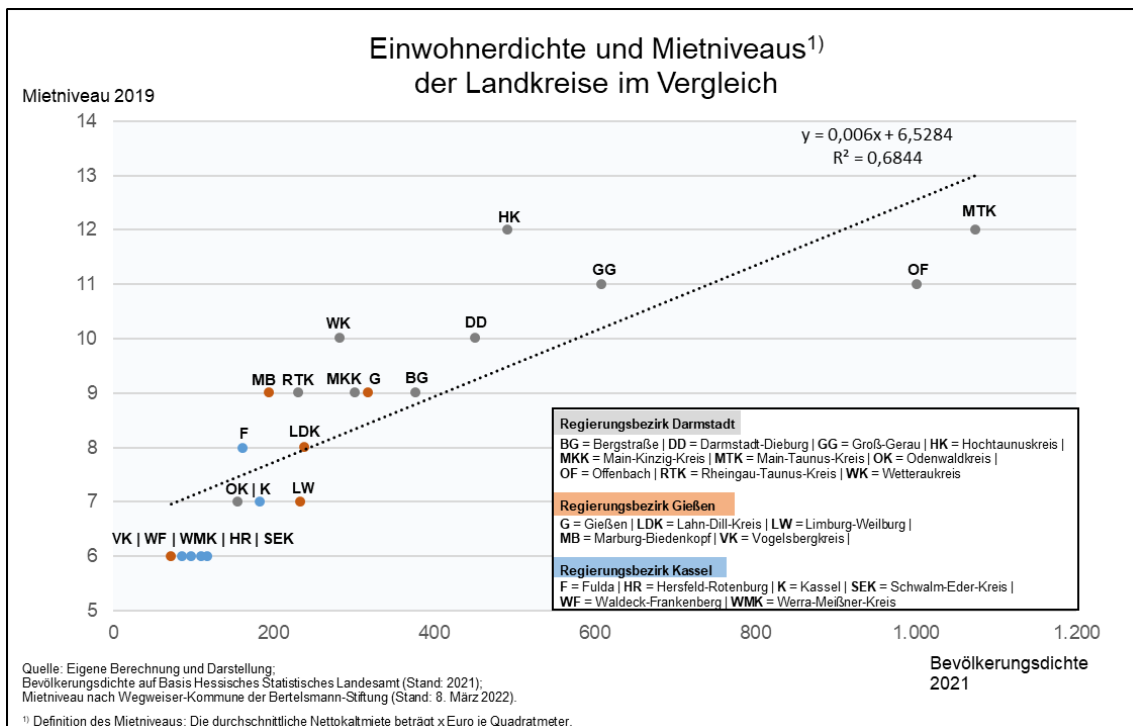
17 Mit der im Kommunalbericht 2022 veröffentlichten 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ wird der Siedlungsindex auf das Jahr 2021 aktualisiert. Größere Veränderungen an den Indexwerten sind aufgrund der sich i.d.R. nicht sprunghaft verändernden Inputfaktoren nicht zu erwarten.

18 Vgl. Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 78 ff.

19 Vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 48 ff.

20 Gerade in den Landkreisen mit Sonderstatusstadt ist additiv die Unterschiedlichkeit der Siedlungsstruktur innerhalb des Landkreises zu berücksichtigen. Systembedingt erbringt die Landkreisverwaltung einen Großteil der Aufgaben an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ohne die Sonderstatusstadt.





Ansicht 6: Einwohnerdichte und Mietniveaus der Landkreise im Vergleich

Die Bevölkerungsdichte hat einen hohen Erklärungsgrad für die Unterschiede im Mietniveau. Ebenfalls wird eine Diskrepanz zwischen den Regionen deutlich. Die verdichteten Landkreise im Regierungsbezirk Darmstadt heben sich deutlich gegenüber den anderen Landkreisen ab, vor allem gegenüber denjenigen im Regierungsbezirk Kassel.

Dieser Effekt dürfte bei einigen kommunalen Leistungen Auswirkungen auf deren Kosten haben und mithin Unterschiede im Vergleich bedingen. Dazu zählen etwa die Mietkosten sämtlicher kommunaler Liegenschaften sowie die Kosten der Unterkunft (KdU).

### 1.3 Vergleichende Prüfungen der Überörtlichen Prüfung

Nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) sollen die Landkreise in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. Dementsprechend stehen vielfältige Prüfungserfahrungen und -erkenntnisse auf vergleichender Basis zur Verfügung.

Ansicht 7 nennt diejenigen Kommunalberichte seit dem Jahr 2015, in denen Vergleichende Prüfungen mit Landkreisen als geprüfte Körperschaften enthalten sind.

Landkreise in Kommunalberichten seit 2015		
Veröffentlichung	Vergleichende Prüfung	Geprüfte Körperschaften
Kommunalbericht 2019	208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“	Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf
Betätigung bei Sparkassen	215. Vergleichende Prüfung „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis sowie acht Städte und 14 Zweckverbände
Kommunalbericht 2018	205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“	Landkreis Darmstadt-Dieburg (mit Zweckverband DADINA – Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation), Hochtaunuskreis (mit Zweckverband VHT – Verkehrsverband Hochtaunus), Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Wetteraukreis (mit ZOV Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe)
Kommunalbericht 2017	195. VP „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“	Hochtaunuskreis, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Landkreis Groß-Gerau, Lahn-Dill-Kreis und die Sonderstatusstädte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main, Wetzlar
	193. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“	Rheingau-Taunus-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis
Kommunalbericht 2016	202. VP „Örtliche Betreuungsbehörden“	Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis sowie die kreisfreien Städte Darmstadt und Kassel
	185. Haushaltsstruktur 2015: „Landkreise“	Landkreis Bergstraße, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis
Kommunalbericht 2015	183. VP „Jugendhilfe II“	Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Vogelsbergkreis
	182. Prüfung „Nachschau PPP Kreis Offenbach“	Landkreis Offenbach
	174. VP „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“	Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: Juli 2022)

Ansicht 7: Landkreise in Kommunalberichten seit 2015

Die Kommunalberichte sind auf der Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs kostenfrei abrufbar.<sup>21</sup> Frühere Jahrgänge der Kommunalberichte werden auf Anfrage übersandt.

21 <https://rechnungshof.hessen.de/Veroeffentlichungen/Kommunalberichte>

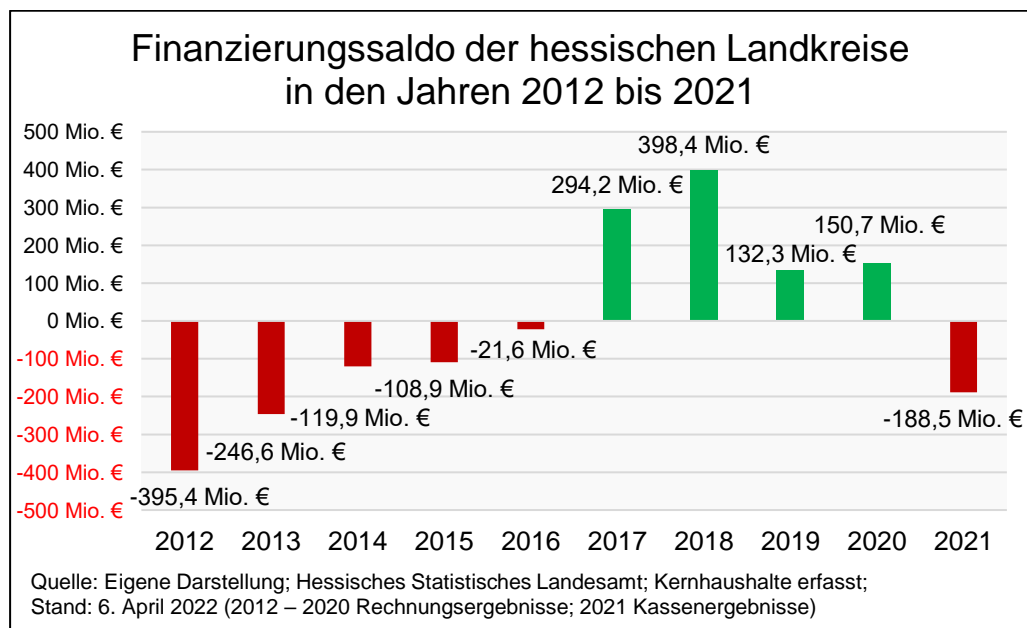
# **HESSISCHE KREISFINANZEN**

## 2 Haushaltsergebnisse

### 2.1 Finanzierungssalden

Eine Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo. Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Bestände an Kassenmitteln zu erhöhen.<sup>22</sup> Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Geldverschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Landkreise liquiditätsorientiert von der Substanz leben. Gleichwohl können aus methodischen Gründen mit dem Finanzierungssaldo weder Rückschlüsse auf den Finanzhaushalt (Finanzrechnung) noch den Ergebnishaushalt (Ergebnisrechnung) getroffen werden.<sup>23</sup>

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Landkreise im Jahr 2021 einen negativen Finanzierungssaldo von -188,5 Millionen Euro (siehe Ansicht 8).<sup>24</sup>



Ansicht 8: Finanzierungssaldo der hessischen Landkreise in den Jahren 2012 bis 2021

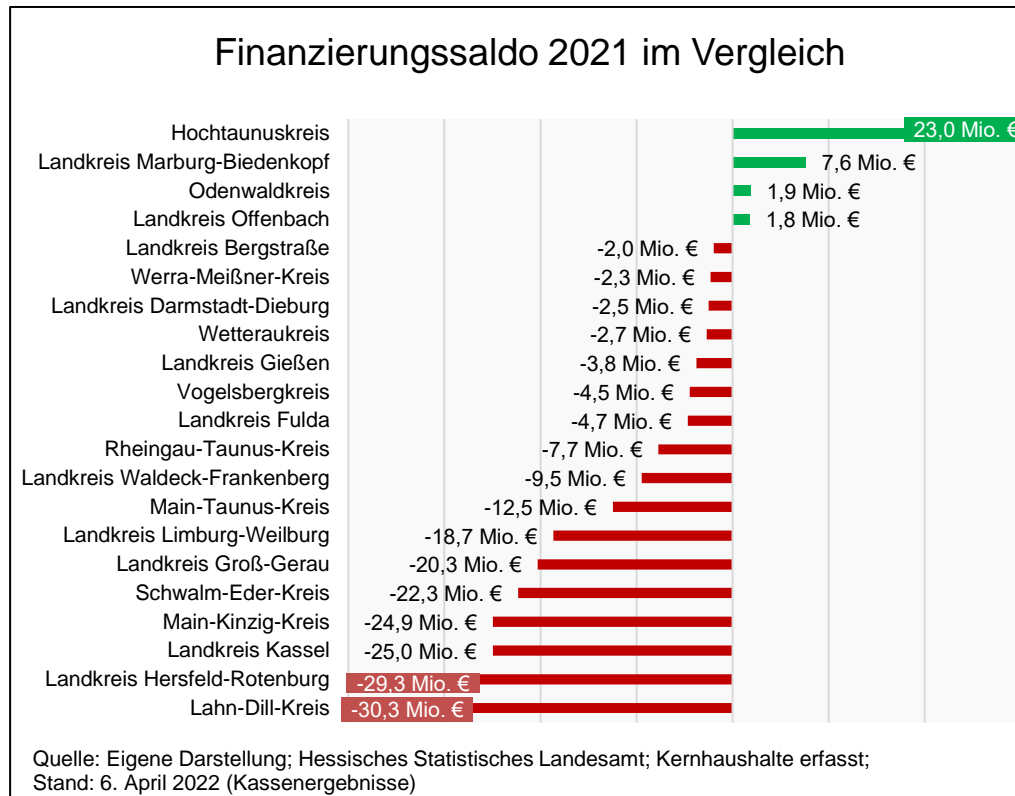
22 In Abgrenzung zur Statistik spielt haushaltsrechtlich § 92 Abs. 5 HGO an dieser Stelle eine Rolle.

23 Vgl. hierzu im Detail Kommunalbericht 2021 (Sechsenddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 16.

24 Der negative und sich im Vergleich zum Vorjahr verschlechternde Finanzierungssaldo der Kreise im Unterschied zu anderen kommunalen Gruppen ist kein spezifisch hessisches Phänomen. Bei Fokussierung der Kreise im Kontext aller Kommunen der Flächenländer zeigt sich die gleiche Entwicklung. Vgl. Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2022): Kommunalfinanzen im Jahr 2021: Gut durch die Krise in die Krise, in: Junkernheinrich / Koriath / Lenk / Scheller / Woisin (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, S. 276.

Zuvor übertrafen in den vier Jahren von 2017 bis 2020 die bereinigten Einnahmen<sup>25</sup> die bereinigten Ausgaben.<sup>26</sup> Inklusive der Jahre 2012 bis 2016 waren sechs der letzten zehn Jahre in Bezug auf den Finanzierungssaldo im Minus. In Summe entsteht in der Zeitreihe ein Minus von rund -105 Millionen Euro.

Aufgrund der Umlagesystematik scheinen die finanziellen Auswirkungen der Coronapandemie erst zeitverzögert die Kreishaushalte erreicht zu haben. Nur vier der 21 Landkreise erzielten im Jahr 2021 einen Überschuss im Finanzierungssaldo (siehe Ansicht 9).



Ansicht 9: Finanzierungssaldo 2021 im Vergleich

Über alle Kommunaltypen hinweg bildeten die Kreisverwaltungen des Lahn-Dill-Kreises (30,3 Millionen Euro)<sup>27</sup> und des Landkreises Hersfeld-Rotenburg (29,3 Millionen Euro) nach den kreisfreien Städten Darmstadt (95,0 Millionen

25 Bei den bereinigten Einnahmen/Einzahlungen handelt es sich um die Summe der Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit, Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (bspw. Kreditaufnahmen) bleiben dagegen unberücksichtigt. Die Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit sind alle Einzahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Einzahlungen der Investitionstätigkeit resultieren aus Zuweisungen bzw. Zuschüssen für Investitionen oder Veräußerung von Vermögensgegenständen.

26 Die bereinigten Ausgaben/Auszahlungen sind definiert als die Summe der Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit. Bei den Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit handelt es sich um Auszahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Auszahlungen der Investitionstätigkeit sind vor allem Auszahlungen für den Erwerb von Anlagevermögen oder Baumaßnahmen.

27 Nach dem vorläufig aufgestellten Jahresabschluss für das Jahr 2021 (vom 22.06.2022) erzielte der Lahn-Dill-Kreis einen Überschuss im Ordentlichen Ergebnis von +6,44 Mio. Euro. Das Jahresergebnis betrug +7,03 Mio. Euro (Seite 8).

Die Diskrepanz zeigt deutlich die unterschiedliche Abgrenzung vom Finanzierungssaldo auf der einen Seite und Ergebnisrechnung auf der anderen Seite.

Euro) sowie Wiesbaden (52,2 Millionen Euro) die Kommunen mit den größten Finanzierungsdefiziten. Das ist insofern hervorzuheben, da alle hessischen Kommunen in ihrer Gesamtheit nach der Kassenstatistik einen Finanzierungsüberschuss im Jahr 2021 von +412,3 Millionen Euro erzielten.<sup>28</sup> Ohne das Defizit der Landkreise in Höhe von -188,5 Millionen Euro würde dieser Wert etwa +600 Millionen Euro betragen.

Zur Interpretation des Finanzierungssaldos 2021 – auch wenn er keine Kenngröße des Haushaltsrechts ist – ist der Blick auf den Finanzplanungserlass 2021 angezeigt. Hier waren die Kreise aufgerufen, mit Blick auf ihre eigenen Rücklagen die Bedarfssituation der umlageverpflichteten Gemeinden zu ermitteln und besonders sorgfältig zu bewerten (s. Ansicht 10). Beim Einsatz von Rücklagen wird auf die Generierung von laufenden Einnahmen im entsprechenden Haushaltsjahr verzichtet. Haben Kreise in guten Jahren eine Ordentliche Ergebnisrücklage aufgebaut, können sie diese in Krisensituationen als Eigenkapitalpuffer nutzen. Das trägt dazu bei, schwierige Haushaltssituationen der kreisangehörigen Gemeinden nicht prozyklisch zu verstärken.

### Auszug zur Kreisumlage im Finanzplanungserlass 2021

#### 7. Kreisumlage

Die finanzielle Situation der hessischen Kreise ist überwiegend stabil. Sie konnten in den letzten Jahren Überschüsse und Rücklagen von über 1 Mrd. Euro erwirtschaften. Auch unter Einbeziehung eines höheren Bedarfes im öffentlichen Gesundheitswesen bei der Pandemiebekämpfung bleibt die Finanzierung der Kreise im Haushaltsjahr 2021 – im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden – systembedingt von Einnahmeverlusten weitgehend verschont. Die zwischenzeitlich gesetzlich erfolgte höhere Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung gem. § 46 SGB II verhilft den Kreisen zu einer zusätzlichen substanziellen finanziellen Entlastung.

Diese Ausgangslage verschafft vielen Kreisen die Möglichkeit, die bestehenden Hebesätze der Kreisumlagen anzupassen und ihre kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (§ 2 Abs.1 Satz 2 HKO).

Nach Maßgabe des § 53 Abs. 2 HKO i. V. m. § 50 FAG erheben die Landkreise die Kreisumlage von den kreisangehörigen Kommunen, **soweit** die Leistungen nach dem FAG und die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen. Die Kreisumlage ist vom Gesetzgeber als Fehlbedarfsdeckungsumlage ausgestaltet.

Die Hinweise zu § 53 HKO und § 4 GemHVO verpflichten deshalb die Landkreise, den zu deckenden Kreisumlagebedarf – unter Einbeziehung bestehender Rücklagen und Überschüsse – nachvollziehbar herzuleiten. Vor dem Hintergrund der besonderen Belastungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Corona-Pandemie ist die Bedarfssituation der umlageverpflichteten Gemeinden mit deren gesetzlicher Verpflichtung zum Haushaltsausgleich zu ermitteln und sorgfältig zu bewerten.

Ansicht 10: Auszug zur Kreisumlage im Finanzplanungserlass 2021<sup>29</sup>

28 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 2. Mai 2022, Kommunaler Finanzierungsüberschuss in Hessen 2021 erneut über dem Vorjahreswert, unter <https://statistik.hessen.de/pressemitteilungen/pm-52-2022-gewerbesteueraufkommen-im-jahr-2021-ueber-vorkrisenniveau> (abgerufen am 20. Mai 2022).

29 Auszug aus HMdIS, Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2024, Finanzplanungserlass 2021 vom 1. Oktober 2020, S. 12 f., unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/finanzplanungserlass\\_2021.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/finanzplanungserlass_2021.pdf) [abgerufen am 25.07.2022].

## 2.2 Haushaltsansätze der Jahre 2021 und 2022

Insgesamt erwarteten die Landkreise in ihren Kernhaushalten in den Jahren 2021 und 2022 Fehlbedarfe von rund 20 und 27 Millionen Euro (s. Ansicht 11).<sup>30</sup>

Bei einzelnen Kreisen können die Planungen der Jahre 2021 und 2022 zum Teil auch Reaktionen auf aufsichtsbehördliche Vorgaben sein. Angesichts teils erheblicher Plan-Ist-Abweichungen in den Vorjahren (s. Kap 2.3) sahen sich Aufsichtsbehörden bei einzelnen Kreisen und vor dem Hintergrund der Finanzplanungserlasse dazu veranlasst, eine realitätsgerechtere Planung einzufordern. Das reichte vereinzelt bis hin zu negativen Planansätzen im Ordentlichen Ergebnis.

---

30 Bei der Datenbewertung ist der Hinweis auf den Plandatencharakter zentral. Das ist ein Unterschied zur Finanzstatistik. Bei Plandaten aus dem Haushaltsplan oder dem Finanzstatusbericht als Anlage zum Haushaltsplan ist der Zeitpunkt entscheidend, wann die Datensichtung erfolgte. So können sich Plandaten durch Nachträge etc. verändern. In den entsprechenden Grafiken findet sich aus diesem Grund jeweils immer ein exaktes Datum des Datenzugriffes sowie eine exakte Quellenangabe, etwa auch wenn Daten aus unterschiedlichen Finanzstatusberichten an einzelnen Stellen kombiniert werden (Finanzstatusbericht 2021 und 2022).

Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten durch einzelne Kreise, etwa seitens Darmstadt-Dieburg mit E-Mail vom 9. August 2022 zu dem am 20.06.2022 aufgestellten Haushalt 2022, übermittelte Werte hier und im Folgenden nicht mehr berücksichtigt werden. Selbiges gilt beispielsweise auch für den Schwalm-Eder-Kreis, dessen Haushalt 2022 nach Stellungnahme des Kreises vom 5. August 2022 am 23.05.2022 beschlossen wurde. Eine Stichtagsverschiebung hätte zur Folge gehabt, dass weitere Kreise Berücksichtigung hätten finden müssen und es bei anderen bereits wieder zu Planänderungen hätte kommen können etc. Eine derartige Problematik zur Auswahl des geeigneten Stichtages entsteht notwendigerweise immer bei Verwendung von Plan-Daten. Letztere haben jedoch den Aktualitätsvorteil. Je später der Stichtag ist, desto weniger stark wiegt der Aktualitätsvorteil. Ein entsprechender Vergleich setzt ebenfalls die Verwendung des gleichen Stichtages für alle betrachteten Körperschaften voraus. Die Verwendung unterschiedlicher Stichtage lässt keinen vernünftigen Vergleich zu.

Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2021 und 2022			
Landkreis	2021	2022	Summe
	in Mio. €		
Main-Kinzig <sup>1)</sup>	6	14,5	20,5
Groß-Gerau <sup>1)</sup>	0,9	14,2	15,1
Limburg-Weilburg <sup>1)</sup>	4,5	2,8	7,3
Hersfeld-Rotenburg <sup>1)</sup>	3,5	1,9	5,4
Kassel <sup>2)</sup>	0,2	3,3	3,5
Werra-Meißner <sup>1)</sup>	1,4	0,2	1,6
Schwalm-Eder <sup>2)</sup>	-0,6	2,1	1,5
Vogelsberg <sup>1)</sup>	1,2	0,0 <sup>3)</sup>	1,2
Rheingau-Taunus <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0 <sup>4)</sup>
Waldeck-Frankenberg <sup>2)</sup>	0,4	-1,7	-1,3
Odenwald <sup>2)</sup>	-1,5	-0,2	-1,7
Bergstraße <sup>1)</sup>	2,4	-4,8	-2,4
Lahn-Dill <sup>1)</sup>	0,2	-2,6	-2,4
Marburg-Biedenkopf <sup>1)</sup>	0	-2,9	-2,9
Offenbach <sup>1)</sup>	3,6	-6,8	-3,2
Gießen <sup>1)</sup>	0,2	-5,2	-5,0
Hochtaunus <sup>1)</sup>	0,1	-8,4	-8,3
Darmstadt-Dieburg <sup>2)</sup>	-11,6	1,5	-10,1
Fulda <sup>1)</sup>	-7,6	-13	-20,6
Main-Taunus <sup>1)</sup>	-9	-11,9	-20,9
Wetterau <sup>2)</sup>	-14,8	-9,7	-24,5
<b>Summe</b>	<b>-20,5</b>	<b>-26,7</b>	<b>-47,2</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte 2022 durch die Regierungspräsidien).

Betrachtet wurde das jeweilige Ordentliche Ergebnis, nicht das Jahresergebnis.

<sup>1)</sup> Finanzstatusbericht 2022

<sup>2)</sup> Finanzstatusbericht 2021

<sup>3)</sup> Vogelsberg Ansatz 2022 = 2.020 Euro

<sup>4)</sup> Rheingau-Taunus Ansatz 2021 = 20.000 Euro und 2022 = 10.000 Euro

Ansicht 11: Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2021 und 2022<sup>31</sup>

- 31 Auskunft des RP Darmstadt vom 22. Juli 2022: Der Haushalt 2022 des Wetteraukreises wurde am 4. April 2022 beschlossen. Hier würde sich für das Haushaltsjahr 2022 ein Defizit in Höhe von 19,0 Mio. Euro ergeben. Der beschlossene Haushalt 2022 des LK Darmstadt-Dieburg weist ein Defizit von 15,1 Mio. Euro aus. Der Wert für den LK Groß-Gerau weist nach dem Anpassungsbeschluss vom 21.3.2022 nunmehr nur noch einen Überschuss von 7,0 Mio. Euro auf.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: Ordentliches Ergebnis 2022: -15,1 Mio. Euro; Summe -26,7 Mio. Euro.



Dabei ist die Situation heterogen. Während zwölf Landkreise in Summe dieser beiden Jahre mit Fehlbedarfen rechneten,<sup>32</sup> gingen neun Landkreise von Überschüssen aus.

Als interessant erscheint in Bezug auf das Jahr 2021 auch der Unterschied zum finanzstatistischen Finanzierungssaldo. Mit einem Fehlbedarf von rund -20 Millionen Euro erscheint das geplante Minus der Kreise in den Ergebnishaushalten als deutlich kleiner als das Finanzierungsdefizit des Finanzierungssaldos des gleichen Jahres von knapp -189 Mio. Euro.<sup>33</sup>

Defizite im Ordentlichen Ergebnis entsprechen haushaltsrechtlich den Regelungen zum Haushaltsausgleich, solange genügend Ordentliche Rücklagen aus vorangegangenen Jahren vorhanden sind. Diese Rücklagen können rein formal zur Deckung des Fehlbedarfs in der Planung bzw. des Fehlbetrags in der Rechnung herangezogen werden.

### Temporäre Nutzung der Außerordentlichen Rücklage

Zur buchhalterischen „Abfederung“ etwaiger pandemiebedingter Folgen können für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 besondere Regelungen angewandt werden (§ 25 Abs. 2. S. 2 GemHVO<sup>34</sup>).

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport sollte diese Möglichkeit mit Bedacht genutzt werden. Für die Zukunft wäre die Beibehaltung einer derartigen Regelung aus nachfolgenden Gründen problematisch:

- Außerordentliche Erträge entstehen in der Regel aus Vermögensveräußerungen über dem Buchwert. Es ist nicht plausibel, wenn die jetzt lebende Generation Erträge zum Ausgleich Ordentlicher Fehlbedarfe und -beträge einsetzen darf. Das verstößt gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit.<sup>35</sup> Außerordentliche Rücklagen könnten auf

32 Fehlbedarfe sind nicht notwendigerweise Alarmzeichen in Bezug auf die Haushaltssituation. Exemplarisch teilte der Wetteraukreis in seiner Stellungnahme gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmererleiter beim HLT vom 15. August 2022 mit, dass die Finanzaufsicht ihnen gehalten hat, die Kreisumlage für die Planjahre abzusenken. Hintergrund waren gute Jahresergebnisse in den Vorjahren. Es handelt sich faktisch um eine Kompensation für hohe Ergebnisse der Vergangenheit.

33 Mögliche Ursachen für die Abweichungen zwischen OE und Finanzierungssaldo sind: Plan- vs. Ist-Zahlen und Ressourcen- vs. Geldverbrauchskonzept.

34 § 25 GemHVO - Behandlung von Jahresüberschüssen und Jahresfehlbeträgen  
(2) Ein in der Ergebnisrechnung ausgewiesener Jahresfehlbetrag im ordentlichen Ergebnis ist in folgender Reihenfolge zu behandeln:

1. Ausweis als Fehlbetrag bei der Aufstellung des Jahresabschlusses; der Fehlbetrag darf vor dem Abschluss der Bücher mit Mitteln aus der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage ausgeglichen werden,
2. Vortrag auf neue Rechnung.

Abweichend von Satz 1 können in den Ergebnisrechnungen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 ausgewiesene Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse auch mit dem sich am 31. Dezember 2020 ergebenden Betrag der aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage ausgeglichen werden. Ist ein Ausgleich nach Satz 1 Nr. 1 oder Satz 2 nicht oder nur zum Teil möglich, soll ein Jahresfehlbetrag im ordentlichen Ergebnis unverzüglich durch einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis der dem Haushaltsjahr 2022 folgenden Haushaltsjahre ausgeglichen werden.

35 Vgl. etwa Mühlenkamp, Holger/Glückner, Andreas (2010): Rechtsvergleich Kommunale Doppik, Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppelischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyerer Forschungsberichte 260, S. 3-59 f.

diese Weise sogar vorrangig und im schlimmsten Fall ohne echten Bedarf aufgelöst werden und Ordentliche Rücklagen unangetastet bleiben.

- Das Ordentliche Ergebnis und nicht das Außerordentliche Ergebnis oder das Jahresergebnis ist die wichtigste Kenngröße zur Beurteilung generationengerechter Kommunalfinanzen.
- Zudem entstünde bei Verlängerung dieser Regelung mit dem Einsatz von Erträgen aus Vermögensveräußerungen über dem Buchwert für Zwecke des Haushaltsausgleiches ein Anreiz zur Veräußerung von kommunalem Vermögen. Gerade diesem Anreiz sollte mit dem Übergang von der Kameralistik zur Doppik entgegengewirkt werden.<sup>36</sup>

Das Ordentliche Ergebnis ergibt sich aus der Addition des Verwaltungsergebnisses und des Finanzergebnisses. Ansicht 12 zeigt eine entsprechende Auswertung für das Haushaltsjahr 2022, begrenzt auf den Finanzstatusbericht 2022.

---

36 Vgl. Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Die ÜPKK als Akteur generationengerechter Kommunalfinanzen, in: Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland, S. 290.

Verwaltungsergebnis, Finanzergebnis und Ordentliches Ergebnis (Planzahlen) für das Jahr 2022						
Landkreis	Verwaltungsergebnis		Finanzergebnis		Ordentliches Ergebnis	
	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.
Groß-Gerau	19,16	69,52	-4,93	-17,89	14,23	51,63
Main-Kinzig	18,42	43,66	-3,92	-9,29	14,50	34,37
Limburg-Weilburg	2,86	16,58	0,03	0,17	2,89	16,75
Hersfeld-Rotenburg	1,94	16,15	0,04	0,33	1,98	16,48
Werra-Meißner	2,04	20,42	-1,83	-18,32	0,21	2,10
Rheingau-Taunus	2,89	15,42	-2,87	-15,32	0,02	0,11
Vogelsberg	0,738	7,00	-0,736	-6,98	0,002	0,02
Lahn-Dill	4,15	16,38	-6,77	-26,73	-2,62	-10,34
Marburg-Biedenkopf	-3,93	-16,03	0,95	3,87	-2,98	-12,15
Bergstraße	-3,58	-13,21	-1,25	-4,61	-4,83	-17,82
Offenbach	8,18	22,94	-14,98	-42,01	-6,80	-19,07
Gießen	-4,40	-16,19	-0,82	-3,02	-5,22	-19,21
Hochtaunus	-0,26	-1,10	-8,20	-34,60	-8,46	-35,70
Main-Taunus	-2,89	-12,09	-9,00	-37,64	-11,89	-49,73
Fulda	-17,49	-78,49	4,46	20,01	-13,03	-58,47
<b>Summe</b>	<b>27,83</b>	<b>8,00</b>	<b>-49,83</b>	<b>-14,32</b>	<b>-22,00</b>	<b>-6,32</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Einwohnerzahlen zum 30.06.2021

Ansicht 12: Verwaltungsergebnis, Finanzergebnis und Ordentliches Ergebnis (Planzahlen) für das Jahr 2022

In der Gesamtheit planen die 15 berücksichtigten<sup>37</sup> Landkreise mit einem Fehlbedarf im Ordentlichen Ergebnis in Höhe von -22 Millionen Euro bzw. -6,32 Euro je Einwohner. Dabei ist nicht das Verwaltungsergebnis als „laufendes Geschäft“ defizitär, sondern das Finanzergebnis mit beinahe -50 Millionen Euro. Ein negatives Finanzergebnis korrespondiert regelmäßig mit hohen Zinsaufwendungen aus Geldschulden (siehe hierzu das Kapitel 3.1). Tatsächlich haben die vier Landkreise mit den schwächsten geplanten Pro-Kopf-Finanzergebnissen (Offenbach, Main-Taunus, Hochtaunus, Lahn-Dill) im Jahr 2021 auch die höchsten Geldschulden in ihren Kernhaushalten zum 31.12.2020.<sup>38</sup> Unter den vier Landkreisen mit positivem Finanzergebnis

<sup>37</sup> Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: Verwaltungsergebnis -16,1 Mio. Euro Finanzergebnis +1,0 Mio. Euro.

<sup>38</sup> Für Waldeck-Frankenberg mit ebenfalls hohen Pro-Kopf-Geldschulden zum 31.12.2020 lag zum Stichtag 11. April 2022 kein FSB 2022 vor.

verzeichnete der Landkreis Fulda den höchsten Wert.<sup>39</sup> Dem positiven Extremwert von Fulda beim Finanzergebnis steht der negative Extremwert des Landkreises beim Verwaltungsergebnis gegenüber. Mit -78 Euro je Einwohner ist das geplante Verwaltungsergebnis des Jahres 2022 in keinem anderen betrachteten Landkreis pro Kopf schwächer ausgeprägt.

### 2.3 Gegenüberstellung der Plan- und Ist-Werte

Ein jahresbezogenes regelmäßig ausgeglichenes Ordentliches Ergebnis gilt als Kernelement des Haushaltsausgleichs im Sinne der Generationengerechtigkeitsmaxime.<sup>40</sup> Ressourcenaufkommen und -verbrauch vor Ort stehen im Einklang. Dauerhaft negative Ordentliche Ergebnisse führen hingegen zwangsläufig zu einem Eigenkapitalverzehr. Dies widerspricht dem Grundsatz der finanziellen Generationengerechtigkeit und würde politische Gestaltungsmöglichkeiten in der Zukunft schmälern.

Nach der ökonomischen Schutzfunktion müssen für generationengerechtes Wirtschaften die ordentlichen Erträge regelmäßig ausreichen, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken (Interperiodengerechtigkeit). Jede Generation soll mithin nur die Ressourcen verbrauchen, die sie selbst erwirtschaftet. Ein überdimensioniertes Plus im Ordentlichen Ergebnis wäre ebenfalls ein Bruch mit der Schutzfunktion. Hiernach würde die jetzige Generation zu stark durch die Kommune belastet. Die aktuelle Generation darf insofern nicht überfordert werden und soll nicht wesentlich mehr Ressourcen bereitstellen als sie verbraucht. Effizienz und Effektivität im Ressourceneinsatz sind ebenfalls zur Vermeidung einer Überforderung der jetzigen Generation im Sinne der Schutzfunktion notwendig.<sup>41</sup>

Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit sind im Rahmen der Haushaltsplanung alle voraussichtlich im Haushaltsjahr zu erwartenden Aufwendungen und Erträge so genau und sorgfältig wie möglich zu veranschlagen. Dabei sind Abweichungen vom Plan im Ist in der Rechnung zwangsläufig, können bei vorausschauender Planung indes minimiert werden. Bei einem Umlageverband wie einem Landkreis kommt an dieser Stelle hinzu, dass Plan-Ist-Abweichungen über die Kreisumlage eine unmittelbare Auswirkung auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben.

In Ansicht 13 wird ein Plan-Ist-Vergleich der Ordentlichen Ergebnisse der Landkreise für das Vorkrisenjahr 2019 bis zur Ebene der Produktbereiche vorgenommen.

Abweichungs-  
analyse der 16  
Produktbereiche  
für das Jahr 2019

---

39 Das Regierungspräsidium Kassel teilte als Finanzaufsichtsbehörde hierzu per E-Mail vom 4. Mai 2022 mit:

„Finanzerträge 2022 LK Fulda

GesamtergebnisHH: 5.737.100 €

davon:

PB15

Ausschüttung RhönEnergie Osthessen GmbH (65.000 EUR)

Ausschüttung Überlandwerk Rhön GmbH (46.900 EUR)

Ausschüttung der RhönEnergie Fulda GmbH (5.000.000 EUR)

Ausschüttung der Sparkasse Fulda (350.000 EUR)

PB 16

Bankzinsen 197.500 EUR“

40 Haushaltsrechtlich ist nach § 92 Abs. 5 HGO der Ausgleich des Ergebnis- und Finanzhaushalts gleichwertig.

41 Zur Schutzfunktion vgl. exemplarisch Gnädinger, Marc / Burth, Andreas (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Auflage, S. 21.

Plan-Ist-Vergleich der Landkreise für das Jahr 2019						
		Plan 2019 in Mio. € (OE)	Ist 2019 in Mio. € (OE)	Abwei- chung in Mio. €	Über- schreitun- gen	Unter- schreitun- gen
PB 1	Innere Verwaltung	-398,9	-387,3	11,6	10	9
PB 2	Sicherheit und Ordnung	-49,6	-47,9	1,7	13	6
PB 3	Schulträger- aufgaben	111,1	127,6	16,4	11	8
PB 4	Kultur und Wissenschaft	-19,4	-20,0	-0,6	11	8
PB 5	Soziale Leistungen	-953,8	-884,0	69,8	12	7
PB 6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-559,3	-544,8	14,5	13	6
PB 7	Gesundheits- dienste	-110,1	-118,3	-8,2	12	7
PB 8	Sportförderung	-13,9	-14,4	-0,4	14	5
PB 9	Räumliche Planung und Entwicklung [...]¹)	-8,3	-8,2	0,1	9	8
PB 10	Bauen und Wohnen	-2,4	11,3	13,7	12	7
PB 11	Ver- und Entsorgung²)	1,7	-5,3	-7,0	6	6
PB 12	Verkehrsflä- chen und -anlagen, ÖPNV	-110,8	-101,7	9,1	15	4
PB 13	Natur- und Landschafts- pflege	-21,6	-19,9	1,6	13	6
PB 14	Umweltschutz³)	-4,7	-4,3	0,4	7	6
PB 15	Wirtschaft und Tourismus	-10,9	-13,2	-2,3	11	8
PB 16	Allgemeine Finanzwirt- schaft	2.294,1	2.332,2	38,2	17	2
<b>Ordentliches Ergebnis</b>		<b>143,2</b>	<b>301,8</b>	<b>158,6</b>	<b>17</b>	<b>2</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2020 (für Plan 2019) und Finanzstatusberichte 2021 (für Ist 2019); Stand: 11. April 2022

¹) Zwei Landkreise hatten sowohl im Plan als auch im Ist keinen Ansatz im PB 9.

²) Sieben Landkreise hatten sowohl im Plan als auch im Ist keinen Ansatz im PB 11.

³) Sechs Landkreise hatten sowohl im Plan als auch im Ist keinen Ansatz im PB 14.

Hinweis: Ist 2019 teilweise noch vorläufige Rechnungsergebnisse. Ohne Odenwaldkreis, da im Finanzstatusbericht 2021 für das Jahr 2019 keine Rechnungsergebnisse, sondern ebenfalls der Planansatz enthalten war. Ohne Limburg-Weilburg, da Angaben im Finanzstatusbericht 2021 zum Rechnungsergebnis 2019 größtenteils nicht plausibel erscheinen (sechs der 16 PBn stimmen exakt mit den Plan-Werten überein).

Ansicht 13: Plan-Ist-Vergleich der Landkreise für das Jahr 2019

Insgesamt erscheint die Planung des Jahres 2019 über alle Kreise hinweg zu pessimistisch gewesen zu sein. Im Ergebnis hat sich das Ordentliche Ergebnis

gegenüber der Planung mehr als verdoppelt. Lagen die ursprünglichen Planungen bei einem Ordentlichen Ergebnis von rund 143 Mio. Euro, rangierte das Ist bei 302 Mio. Euro. Insgesamt 17 der 19 betrachteten Landkreise haben sich im Ordentlichen Ergebnis verbessert, nur zwei verschlechtert.

Ceteris paribus und stark vereinfacht ausgedrückt hätte unter der Prämisse eines ausgeglichenen Finanzhaushalts in diesen Kreisen die Umlage niedriger ausfallen können,<sup>42</sup> mithin wären die kreisangehörigen Gemeinden weniger belastet. Die Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes erfolgt auf Basis der vom Landkreis aufzustellenden Haushaltsplanung. Plant ein Landkreis treffsicher die künftigen Erträge und Aufwendungen in allen Produktbereichen, werden im Planungsjahr einerseits die Erträge aus der Kreisumlage ausreichen, um die Leistungen des Landkreises unter der Prämisse des Haushaltsausgleiches zu finanzieren und andererseits werden die kreisangehörigen Gemeinden nicht über das notwendige Maß hinaus belastet. Die Treffsicherheit der Ergebnisplanung wird jedoch durch Unsicherheiten eingeschränkt. Unvorhergesehene Ereignisse wie die Flüchtlingskrise 2015 oder die Coronapandemie wirken sich ebenso auf die tatsächliche Ertragslage des laufenden und der folgenden Jahre aus, wie eine unterjährig geänderte Rechtsprechung und -setzung wie zum Beispiel zur Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung.

Nur im Produktbereich 11 (Ver- und Entsorgung) ist die Fallzahl der Landkreise mit Über- und Unterschreitungen identisch. Ansonsten haben in allen Produktbereichen mehr Kreise ein besseres Ist erzielt als im Plan zunächst vorgesehen. Positiv betrachtet spricht das für eine konservative Planung in sinngemäßer Anwendung des Leitbildes des „vorsichtigen Kaufmanns“. Allerdings führen die vorsichtigen Planungen zu Mehrbelastungen der Kreisangehörigen. Die größte negative Abweichung liegt für die Summe der Kreise mit -8,2 Millionen Euro im Produktbereich 7 „Gesundheitsdienste“<sup>43</sup> und die größte positive Abweichung mit +69,8 Millionen Euro im Produktbereich 5 „Soziale Leistungen“ vor. Die Abweichungen im Produktbereich Soziales erklären rund 44 Prozent der gesamten Positivabweichung.<sup>44</sup> Dabei stechen zwei Landkreise hervor: Der Main-Kinzig-Kreis (+14,7 Mio. Euro) und der Landkreis Darmstadt-Dieburg (+11,9 Millionen Euro) haben im betrachteten Jahr 2019 besonders hohe Positivabweichungen im Produktbereich Soziales. Hier war die Planung insofern deutlich zu pessimistisch.

---

42 Aus Plan-Ist-Abweichungen im Ordentlichen Ergebnis allein kann kein Rückschluss auf die Kreisumlage gezogen werden. An dieser Stelle ist ebenfalls der Finanzhaushalt zu betrachten. Es handelt sich um zwei unterschiedliche Betrachtungsweisen für die Frage des Haushaltsausgleichs. Gerade die bei der Frage des Haushaltsausgleichs im Finanzhaushalt zu finanzierenden und im Ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushaltes nicht zu berücksichtigten Finanzierungen der ordentlichen Tilgung und Hessenkassenbeiträge können bei einzelnen Kreisen die größere Herausforderung darstellen und entsprechende Überschüsse im Ordentlichen Ergebnis erforderlich machen.

43 Vor allem der Hochtaunuskreis und der Landkreis Darmstadt-Dieburg (jeweils rund -4,7 Millionen Euro) sowie der Vogelsbergkreis (-3,1 Mio. Euro) stechen beim Produktbereich 7 hervor.

44 Anzumerken ist, dass die Abweichung im PB 5 zwar absolut sehr hoch ist, allerdings beträgt sie im Verhältnis zum Ansatz nur rund sieben Prozent. Aufgrund des Volumens wirken sich in diesem Produktbereich bereits kleine prozentuale Abweichungen erheblich auf das Gesamtergebnis aus.

Nach § 50 Abs. 5 HFAG<sup>45</sup> dürfen die Hebesätze der Kreis- und Schulumlage nach dem 31. August des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden, entscheidend ist dabei das Datum der Beschlussfassung durch den Kreistag. Soll die Kreisumlage erhöht werden, sind die zur Umlage Verpflichteten vorher anzuhören. Das Ergebnis der Anhörung ist dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Erhöhung mitzuteilen. Die Vorschrift legt eine konservative Planung der Kreise nahe, weil eine etwaig zu optimistische Planung nicht mehr durch Umlageerhöhungen zum Ende des Jahres im Sinne des Ergebnisausgleiches korrigiert werden kann. Gleichzeitig sind Umlageherabsetzungen zu Gunsten der Umlagepflichtigen sehr wohl möglich. Mit § 28 Abs. 1 Satz 1 GemHVO sind unterjährige Berichte zum Kreishaushalt vorgesehen. Stellt sich hier heraus, dass die Planungen des Kreises zu pessimistisch waren, kann der Kreis mit Umlagesenkungen reagieren.

Ansicht 14 nimmt eine Abweichungsanalyse zu den Plan- und Ist-Werten der Ordentlichen Ergebnisse zum Stand 6. Mai 2022 auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt aktuellsten aufgestellten Jahresabschlüsse der hessischen Landkreise vor. Zusätzlich werden die Rücklagen betrachtet.

---

45 § 50 HFAG – Kreisumlage

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

Ordentliche Ergebnisse und Rücklagen nach dem jüngsten Jahresabschluss							
	Landkreis	Jahr	Plan OE <sup>2)</sup> in €	Ist OE in €	Abweichung Plan-Ist OE in €	Ordentliche Rücklage <sup>3)</sup> in €	Außer- ordentliche Rücklage <sup>3)</sup> in €
Regierungsbez. Darmstadt	Bergstraße	2020	9.409.274	19.564.423	10.155.149	16.181.014	4.635.687
	Darmstadt-Dieburg	2020	12.771.794	22.553.662	9.781.868	42.127.208	5.651
	Groß-Gerau	2020	15.286.000	20.639.025	5.353.025	15.281.122	0
	Hochtaunus- kreis	2020	11.371.062	29.421.730	18.050.668	13.916.526	277.490
	Main-Kinzig- Kreis	2020	15.085.274	32.435.760	17.350.486	80.884.764	12.404.356
	Main-Taunus- Kreis	2020	-3.673.026	-3.254.687	418.339	49.188.337	14.335.689
	Odenwaldkreis	2019	1.904.055	2.832.826	928.771	4.745.026	0
	Offenbach <sup>1)</sup>	2020	14.388.784	37.243.160	22.854.376	34.392.554	0
	Rheingau- Taunus-Kreis	2020	3.592.520	16.674.334	13.081.814	19.979.573	804.467
	Wetteraukreis	2020	10.354.779	32.696.125	22.341.346	213.275.588	9.757.795
Regierungsbez. Gießen	Gießen	2020	5.190.249	16.791.492	11.601.243	28.249.971	598.705
	Lahn-Dill-Kreis	2020	8.730.572	32.351.689	23.621.117	80.777.779	4.606.178
	Limburg- Weilburg	2020	4.802.910	18.325.690	13.522.780	27.766.236	4.251
	Marburg- Biedenkopf	2020	904.790	8.441.581	7.536.791	104.377.638	9.247.559
	Vogelsberg- kreis	2020	171.980	2.961.336	2.789.356	11.569.140	909.699
Regierungsbez. Kassel	Fulda	2020	572.500	12.349.328	11.776.828	101.405.717	2.977.727
	Hersfeld- Rotenburg <sup>4)</sup>	2020	4.107.316	10.134.656	6.027.340	0	0
	Kassel	2021	266.787	-3.320.136	-3.586.923	47.452.094	427.384
	Schwalm-Eder- Kreis	2021	-615.379	4.094.476	4.709.855	98.565.173	2.608.751
	Waldeck- Frankenberg	2019	311.169	11.206.218	10.895.049	12.103.009	0
	Werra-Meißner- Kreis	2020	5.196.356	9.917.242	4.720.886	21.235.483	19.095
<b>Summe</b>			<b>120.129.766</b>	<b>334.059.930</b>	<b>213.930.164</b>	<b>1.023.473.951</b>	<b>63.620.485</b>

Quelle: Jüngste aufgestellte Jahresabschlüsse zum Stand 6. Mai 2022; Übersendet von den Regierungspräsidien als Finanzaufsicht; Eigene Berechnungen nebst Rundung ohne Nachkommastellen; Teilweise ungeprüfte Jahresabschlüsse; Es ist keine Überprüfung der Plausibilität einzelner Zahlen erfolgt.

<sup>1)</sup> Angaben aus "Zusammenfassung des vorläufigen Jahresabschlusses 2020" nach Haushaltsplan 2022

<sup>2)</sup> Teilweise waren in den Jahresabschlüssen nur Angaben zum "fortgeschriebenen Ansatz" enthalten. Daher wurden hier durchgängig die Plan-Ansätze aus den Finanzstatusberichten des Folgejahres übernommen.

<sup>3)</sup> Rücklagen zum Ende des Haushaltsjahres nach Vermögensrechnung ohne Ergebnisverwendung

<sup>4)</sup> Berücksichtigt wurde der vom Regierungspräsidium zugesandte Jahresabschluss 2020 (Beschlussvorlage Kreisausschuss datiert vom 1. Juli 2021). Nach Stellungnahme des Landkreises Hersfeld-Rotenburg gemäß den Hinweisen der Hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022 betrug das OE im Ist 10.179.230 Euro. Die Plan-Ist-Abweichung beträgt demnach 6.071.914 Euro.

[Ansicht 14: Ordentliche Ergebnisse und Rücklagen nach dem aktuellsten Jahresabschluss](#)



In der Summe der 21 Landkreise ist das Rechnungsergebnis im Ordentlichen Ergebnis (+334 Mio. Euro) deutlich besser ausgefallen als ursprünglich geplant (+120 Mio. Euro). Nur im Landkreis Kassel war das Ergebnis schlechter (-3,59 Mio. Euro) als der Plan (+0,27 Mio. Euro). Die größte positive Plan-Ist-Abweichung lag im Lahn-Dill-Kreis vor (+23,6 Mio. Euro), dicht gefolgt vom Landkreis Offenbach (+22,9 Mio. Euro) und dem Wetteraukreis (+22,3 Mio. Euro).

Nicht immer können Werte exakt geplant werden. Ein aktuelles Beispiel ist die OZG-Umsetzung (Onlinezugangsgesetz). Für die Haushalts- und Ressourcenplanung zum Haushaltsjahr 2023 und in Anknüpfung an das Vorherigkeitsprinzip müssten die Kreise wissen, wann die Prozesse fertig sind. Bislang erscheint es als schwierig vorauszusehen, welche Mittel für die OZG-Umsetzung in 2023 einzuplanen sind. Gleichwohl fällt es schwer, die Größenordnungen der Plan-Ist-Abweichungen in manchen Kreisen allein mit derartigen Unsicherheiten zu begründen. Hier wäre es zielführend, die Ursachen der Abweichungen kreisintern zu analysieren und darauf aufbauend die künftige Planung zu verbessern.

Zur Schwierigkeit und Erfordernis einer genauen Planung

Zu einer besseren Planungsqualität tragen auch fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse bei. Ohne fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse fehlen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung.<sup>46</sup> Mit Ausnahme der Landkreise Kassel und Schwalm-Eder konnte die Vier-Monats-Frist nach § 112 Abs. 5 HGO<sup>47</sup> für den Jahresabschluss 2021 nahezu flächendeckend nicht eingehalten werden. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport müssen Landkreise mit Rückständen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses diese prioritär abarbeiten. Ansonsten wird die Haushaltssteuerung erschwert. Seit dem Haushaltsjahr 2020 darf in diesem Sinne die Haushaltssatzung erst dann genehmigt werden, wenn der Kreistag über den aufgestellten Jahresabschluss des Vor-Vorjahres unterrichtet wurde (§ 112 Abs. 6 HGO<sup>48</sup>).

Bereits ohne Ergebnisverwendung bestehen Ordentliche Rücklagen von über einer Milliarde Euro. Über ein Fünftel dieser Ordentlichen Rücklagen entfallen auf den Wetteraukreis (+213 Mio. Euro). Lediglich der Landkreis Hersfeld-Rotenburg konnte keine Ordentliche Ergebnisrücklage nachweisen.

Die Außerordentlichen Rücklagen spielen im Vergleich zu den Ordentlichen Rücklagen quantitativ bei den Kreisen keine Rolle. Über alle Kreise hinweg beträgt das Volumen gerade einmal knapp 64 Millionen Euro. In keinem Landkreis ist die Außerordentliche Rücklage größer als die Ordentliche Rücklage. Mit über 14 Millionen Euro hatte der Main-Taunus-Kreis den höchsten Bestand an Außerordentlicher Rücklage und insgesamt fünf

46 Angaben zur Einhaltung der Jahresabschlussfristen der geprüften Kreise in den Jahren 2016 bis 2020 finden sich in der mit der im Kommunalbericht 2022 veröffentlichten 228 Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“.

47 § 112 HGO – Jahresabschluss

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

48 § 112 HGO – Jahresabschluss

(6) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Abs. 4 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 bekannt gemacht werden.

Landkreise hatten auf der anderen Seite keinen Bestand an Außerordentlicher Ergebnisrücklage.

### 2.4 Mittelfristige Entwicklungen

In den Finanzstatusberichten sind Angaben zu den seitens der Kommunen erwarteten fünfjährigen Ergebnisentwicklungen nach § 101 Abs. 1 HGO im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum enthalten.<sup>49</sup> Damit ist ein Blick auf die erwartete Haushaltsentwicklung möglich. Ansicht 15 zeigt für die Landkreise die nach ihren Finanzstatusberichten 2022 erwarteten Ordentlichen Ergebnisse.<sup>50</sup>

Mit Ausnahme der vier Landkreise Main-Taunus, Gießen, Hochtaunus und Fulda erwarten die Landkreise für den Mehrjahreszeitraum Überschüsse im Ordentlichen Ergebnis. Perspektivisch wird sich nach diesem Planungsstand in der Mehrzahl der Landkreise das Eigenkapital erhöhen. Die für diesen Zeitraum mit Abstand beste Situation ist im Landkreis Offenbach vorzufinden. Die erwarteten Überschüsse summieren sich dort auf beinahe 50 Millionen Euro.

---

<sup>49</sup> Zu Vor- und Nachteilen der Verwendung dieser Zahlen vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 21.

<sup>50</sup> Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: Ordentliches Ergebnis MiFi: 2023: -18,9 Mio. Euro; 2024: -4,9 Mio. Euro; 2025: 6,8 Mio. Euro.

Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2023 bis 2025				
Landkreis	2023	2024	2025	Summe
	in Mio. Euro			
Offenbach	14	14,9	17,9	46,8
Main-Kinzig	11,2	14,3	17,5	43
Groß-Gerau	13,3	13,9	15	42,2
Bergstraße	1,6	9,1	12,1	22,8
Hersfeld-Rotenburg	7,4	7,4	7	21,8
Lahn-Dill	-1,1	5,2	13	17,1
Werra-Meißner	1,5	3,1	3,6	8,2
Marburg-Biedenkopf	-3,2	1,4	6,9	5,1
Limburg-Weilburg	1,1	1	0,05	2,15
Rheingau-Taunus	0,1	0,7	1,1	1,9
Vogelsberg <sup>1)</sup>	0,0	0,0	1,5	1,5
Main-Taunus	0,1	-0,6	-2,1	-2,6
Gießen	-4,5	-3,4	0,8	-7,1
Hochtaunus	-2,5	-4,4	-1,4	-8,3
Fulda	-9,7	-6,2	-3,1	-19
<b>Summe</b>	<b>29,3</b>	<b>56,4</b>	<b>89,9</b>	<b>175,6</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022,  
Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die  
Regierungspräsidien)

<sup>1)</sup> Vogelsberg Ansatz 2023 = 2.920 Euro | Ansatz 2024 = 3.740 Euro

Ansicht 15: Jahresbezogene Ordentliche Ergebnisse (Planzahlen) für die Jahre 2023 bis 2025

### Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Eintrittswahrscheinlichkeit der Mittelfristplanung erscheint zumindest an einzelnen Stellen als fraglich – ein Beispiel: Nach den Finanzstatusberichten gehen auf Basis des Haushaltsansatzes 2022 zehn der 15 in Ansicht 15 aufgeführten Landkreise im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 ff. von sinkenden bzw. stagnierenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus.<sup>51</sup> Das kann im Einzelfall begründet sein.<sup>52</sup> Angesichts der steigenden Inflationsrate ist grundsätzlich an dieser Stelle mit steigenden Aufwendungen zu rechnen.<sup>53</sup> Perspektivisch könnte dies den Haushaltsausgleich in der Rechnung einiger Landkreise erschweren bzw. eine Anpassung der Planung erforderlich machen. Das schließt nicht aus, dass in einzelnen Kreisen tatsächlich Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stagnieren oder sogar sinken.

Neben dem Ergebnishaushalt soll nach § 92 Abs. 4 und 5 HGO der Finanzhaushalt ebenso in jedem Jahr ausgeglichen sein. Der Finanzhaushalt gilt als ausgeglichen, wenn der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen Hessenkasse geleistet werden können.<sup>54</sup>

Ein ausgeglichener Finanzhaushalt liegt nach dieser Bestimmung vor, wenn die sich hieraus abgeleitete „doppische freie Spitze“ positiv ist. Eine derartige Situation signalisiert, dass der Landkreis einen nicht kreditfinanzierten Eigenbeitrag zur Investitionsfinanzierung leistet. Ansicht 16 zeigt für die Landkreise die nach ihren Finanzstatusberichten 2022 erwarteten doppischen freien Spitzen.

---

51 Landkreise Offenbach, Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg, Lahn-Dill, Werra-Meißner, Limburg-Weilburg, Main-Taunus, Gießen, Hochtaunus, Fulda

52 Teilweise gingen Kreise davon aus, dass der durch die Impfzentren bedingte Sach- und Dienstleistungsaufwand in den Folgejahren sinken wird. So teilte beispielsweise der Hochtaunuskreis in seiner Stellungnahme gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022 mit, dass der Wegfall der Impfzentren in der Planung für 2023 zu einer Reduzierung der geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von 5,0 Mio. Euro führt.

Möglich ist ebenfalls, dass vereinzelt gerade beim Sach- und Dienstleistungsaufwand Konsolidierungseffekte auf Grundlage der „Rasenmähermethode“ eingerechnet wurden.

Ein weiteres Argument führt der Hochtaunuskreis in seiner Stellungnahme gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022 an: Hiernach könnten u. U. in einzelnen Kreisen Aufwendungen bei Instandhaltungen teilweise nach Haushaltslage und nicht nach Bedarf erfolgen. Bei einem derartigen Vorgehen würde dieser Bereich bei schwieriger Haushaltslage in den Planungen auf ein Minimum gekürzt.

53 Wurden die Haushaltspläne 2022 entlang des Vorherigkeitsprinzips aufgestellt, konnten die derzeit ersichtlichen Inflationseffekte, die u.a. durch den Ukraine-Krieg entstanden sind, nicht abgesehen werden.

54 Soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind.

Jahresbezogene doppische freie Spitze (Planzahlen) für die Jahre 2023 bis 2025				
Landkreis	2023	2024	2025	Summe
	in Mio. €			
Marburg-Biedenkopf	-1,8	3,2	8,2	9,6
Main-Taunus	1,1	1,0	2,6	4,8
Limburg-Weilburg	0,9	2,2	0,9	4,0
Main-Kinzig	0,0	0,8	2,9	3,7
Groß-Gerau	1,2	0,6	1,0	2,8
Offenbach	0,2	0,3	0,6	1,0
Vogelsberg	0,6	0,3	0,0	0,8
Fulda	-4,7	0,0	4,5	-0,3
Bergstraße	-5,7	0,3	3,7	-1,7
Werra-Meißner	-2,4	-0,7	1,1	-2,0
Hersfeld-Rotenburg	-1,7	-1,5	-1,7	-4,9
Lahn-Dill	-8,9	-4,5	3,3	-10,1
Hochtaunus	-4,7	-4,9	-1,4	-11,0
Rheingau-Taunus	-5,4	-4,8	-4,1	-14,4
Gießen	-10,5	-10,2	-6,7	-27,4
<b>Summe</b>	<b>-42,0</b>	<b>-18,0</b>	<b>14,8</b>	<b>-45,2</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022,  
Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die  
Regierungspräsidien)

Hinweis: Auszahlungen aus der Tilgung von Umschuldungen (Pos. 16.2 Reiter Finanzhaushalt) sowie  
zweckgebundene Einzahlungen für die ordentliche Tilgung von Investitionskrediten (Pos. 4.2 Reiter  
Finanzhaushalt) sind bei Berechnung der freien doppischen Spitze in dieser Analyse berücksichtigt.

#### Ansicht 16: Jahresbezogene doppische freie Spitze (Planzahlen) für die Jahre 2023 bis 2025

Acht Landkreise erwarten für den betrachteten Mehrjahreszeitraum negative doppische freie Spitzen. Sie wären hiernach nicht in der Lage auch nur einen kleinen Eigenbeitrag zur Investitionsfinanzierung zu erbringen.<sup>55</sup> In der Gesamtheit aller Kreise wird erst im letzten Planungsjahr 2025 ein positiver Wert für die doppische freie Spitze erreicht, wobei die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunus, Rheingau-Taunus und Gießen weiterhin von einem Minus ausgehen.

Sofern die negative doppische freie Spitze vollständig durch vorhandene ungebundene liquide Mittel kompensiert werden kann, besteht keine unmittelbare Gefahr durch die Kreditfinanzierung zusätzlicher Infrastruktur. Die aus der investiven Fremdfinanzierung resultierenden Zahlungsverpflichtungen können weiterhin geleistet werden.

55 Von den acht Landkreisen sind vier Landkreise (Fulda, Bergstraße, Werra-Meißner, Lahn-Dill) zumindest in einzelnen Jahren in der Lage, einen kleinen Eigenbeitrag zur Investitionsfinanzierung zu erbringen.

Für solche Fälle ist daher auch nach Ziffer II. 3. des Finanzplanungserlasses vom 27. September 2021 sowie dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 14. Dezember 2021 abweichend von § 92a Abs. 1 HGO<sup>56</sup> aktuell kein Haushaltssicherungskonzept erforderlich. In diesen Fällen wird eine freiwillige Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK) seitens HMdIS und ÜPKK empfohlen. Auf der Webpräsenz des HMdIS findet sich dazu eine Excel-Datei für ein „Elektronisches Haushaltssicherungskonzept“.<sup>57</sup> Es orientiert sich an den Vorgaben zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 92a HGO<sup>58</sup>.

## 2.5 Finanzielle Leistungsfähigkeit

### 2.5.1 Kennzahlenset des HMdIS

Kommunen sind dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben<sup>59</sup> und ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist<sup>60</sup>.

---

56 § 92a HGO – Haushaltssicherungskonzept

(1) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. sie die Vorgaben zum Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes in der Planung trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht einhält oder
2. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

57 <https://innen.hessen.de/Downloadbereich>

58 § 92a HGO – Haushaltssicherungskonzept

(1) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. sie die Vorgaben zum Ausgleich des Ergebnis- und des Finanzhaushaltes in der Planung trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen sowie der Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht einhält oder
2. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge oder ein negativer Zahlungsmittelbestand erwartet werden.

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

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

59 § 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.

60 § 52 HKO – Wirtschaftsführung

(1) 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 Innern und der Minister der Finanzen können durch Verordnung Erleichterungen von diesen Bestimmungen für die Landkreise zulassen.

[...]

Der Hessische Rechnungshof regte in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes an, bei der Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit von Kommunen ein Raster als objektivierte Entscheidungsgrundlage heranzuziehen.<sup>61</sup> Daraufhin hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport u.a. unter Einbindung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung das KASH-System entwickelt (kommunales Auswertungssystem Hessen). Mit ihm wird der unbestimmte Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit operationalisiert.

Der Grundgedanke des insbesondere für die Haushaltsgenehmigung relevanten KASH-Systems besteht darin, den für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen als maßgebend erachteten acht Indikatoren eine Bewertung zukommen zu lassen.<sup>62</sup> Diese werden in Relation zueinander gesetzt (gewichtet). Das additive Gesamtergebnis liefert eine zwischen 0 Prozent und 100 Prozent finanzieller Leistungsfähigkeit liegende Grundaussage, die mit einer Ampellogik hinterlegt ist (grün=leistungsfähig, gelb=eingeschränkt leistungsfähig, rot=gefährdet bis nicht mehr leistungsfähig). Leitindikator des KASH-Systems, mithin am höchsten gewichtet, ist das Ordentliche Ergebnis. Dessen regelmäßiger Ausgleich gilt als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der finanziellen Generationengerechtigkeit (interperiodische Gerechtigkeit).

### 2.5.2 KASH-Werte in der Zeitreihe bis zum Jahr 2022

Ab einem Wert von 70 Prozentpunkten wird nach dem KASH-System ein grüner Ampelwert erreicht.<sup>63</sup> Für die Summe der hessischen Landkreise ist das im Durchschnitt in den Jahren 2019 und 2020 erreicht.

Eine rote Ampelfarbe wird ab einem Wert von kleiner/gleich 40 Punkten erzielt. Das ist nach den Planwerten im Durchschnitt der Kreise in keinem der Jahre und selbst in den auch in den Kreisen von der Coronapandemie geprägten Jahren 2021 und 2022 nicht der Fall. Für das Jahr 2022 waren zum Zeitpunkt der Auswertung sechs der 21 Finanzstatusberichte 2022 nicht abrufbar und konnten damit nicht berücksichtigt werden. Unter den auswertbaren Berichten<sup>64</sup> wurde lediglich für drei Kreise (Groß-Gerau, Main-Kinzig und Limburg-Weilburg) eine grüne Ampel angezeigt. Alle anderen Kreise hatten nach ihren Planwerten für das Jahr 2022 eine gelbe Ampelfarbe (s. Ansicht 17).

---

#### § 92 Absatz 1 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

61 Vgl. Hessischer Rechnungshof (2015), Bemerkungen 2014, S. 159.

62 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc / Hardt, Thorsten (2018), Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) – Kennzahlen zur Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit, in: VM, 24. Jg., Heft 2, S. 72 ff.

63 Der KASH-Wert ist in einem hohen Maß vom Ordentlichen Ergebnis abhängig. Letzteres kann in den Jahren 2021 und 2022 „technisch bedingt“ schlechter ausfallen. Nach den Vorgaben der Finanzplanungserlasse in diesen Jahren sollten zuvorderst Rücklagen aufgelöst werden. Dieser Umstand hat einen Rückkopplungseffekt auf den KASH-Wert.

64 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreise seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: KASH Ist 2020: 85; 2022 Plan: 45.

Kash-Werte der Landkreise							
	Landkreis	2019		2020		2021	2022
		Plan	Ist	Plan	Ist	Plan	Plan
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	60	90	92,5	92,5	62,5	55
	LK Darmstadt-Dieburg	45	85	85	--	45	--
	LK Groß-Gerau	55	55	65	85	50	75
	Hochtaunuskreis	67,5	90	75	95	55	55
	Main-Kinzig-Kreis	75	95	90	95	65	80
	Main-Taunus-Kreis	60	100	60	90	55	57,5
	Odenwaldkreis	62,5	95	55	--	45	--
	LK Offenbach	60	82,5	55	82,5	50	45
	Rheingau-Taunus-Kreis	70	95	80	95	55	55
	Wetteraukreis	95	100	70	--	55	--
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	70	95	70	95	55	45
	Lahn-Dill-Kreis	50	90	60	90	50	50
	LK Limburg-Weilburg	95	80	95	95	80	95
	LK Marburg-Biedenkopf	90	70	90	100	60	60
	Vogelsbergkreis	65	95	70	62,5	65	67,5
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	90	100	90	100	60	60
	LK Hersfeld-Rotenburg	72,5	90	65	95	62,5	60
	LK Kassel	60	95	60	--	50	--
	Schwalm-Eder-Kreis <sup>1)</sup>	100	100	85	--	60	--
	LK Waldeck-Frankenberg	70	95	95	--	60	--
	Werra-Meißner-Kreis	65	85	75	95	65	55
<b>Durchschnitt</b>		<b>70,4</b>	<b>89,6</b>	<b>75,4</b>	<b>91,2</b>	<b>57,4</b>	<b>61,0</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der in der Kommunaldatenbank des HMdIS hinterlegten und von der Aufsicht freigegebenen Finanzstatusberichte 2019 bis 2022; Stand: 12. Mai 2022

<sup>1)</sup> Laut Stellungnahme des Kreises vom 5. August 2022 betrug nach dem mittlerweile vorliegenden FSB 2022 der KASH Ist-Wert 2020 = 100 Punkte und der KASH Plan-Wert 2022 = 57,5 Punkte

#### Ansicht 17: Kash-Werte der Landkreise

Interessant ist auch die Gegenüberstellung von KASH-Plan- und Ist-Werten. Das ist für die Jahre 2019 und 2020 möglich. In beiden Jahren übertreffen die erreichten KASH-Durchschnittswerte für die Summe der Landkreise die Werte bei der Planaufstellung. Hier bestätigt sich, dass in der Tendenz Kreishaushalte konservativ geplant werden. Im Jahr 2019 ist der KASH-Ist-Wert lediglich in den beiden Kreisen Limburg-Weilburg und Marburg-Biedenkopf niedriger als der einstige KASH-Planwert. Und unter den zum 12. Mai 2022 auswertbaren Werten des Jahres 2020 auf Basis der Finanzstatusberichte 2022 liegt lediglich im Vogelsbergkreis der Ist-Wert unter dem Plan-Wert.



### 3 Vermögen und Verschuldung

#### 3.1 Geldschulden und Finanzvermögen

Mit der kameral geprägten Finanzstatistik werden nur vereinzelt Positionen der Vermögensrechnung erfasst. Das betrifft die Passiv- aber auch die Aktivseite der Vermögensrechnung (Bilanz). Implizite Schulden wie Rückstellungen sind auf der Passivseite nicht berücksichtigt. Vermögenseitig werden ausschließlich Finanzvermögen als kleiner Teil des gesamten kommunalen Vermögens ausgewiesen.<sup>65</sup> Damit bleiben weite Teile des kommunalen Vermögens statistisch nicht quantifizierbar.

Eine weitgehende Erfassung von Vermögen und Schulden ermöglicht für den Kernhaushalt schon heute der doppische Jahresabschluss. Im Falle von erheblichen Auslagerungen aus dem Kernhaushalt lässt sich durch einen Gesamtabschluss ein noch aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldungs- und Vermögenssituation gewinnen.<sup>66</sup>

Vollständiges Bild  
nur durch Gesamt-  
abschlüsse möglich

Insgesamt 14 der 21 Landkreise haben am Kommunalen Schutzschirm (Beginn 2012) teilgenommen.<sup>67</sup> Bis zur Auflösung des Programmes im Laufe des Jahres 2020 hatten sechs Landkreise das Programm aufgrund der erfolgreichen Einhaltung des Konsolidierungskurses verlassen.<sup>68</sup> Beim Vergleich der Verschuldungsdaten und davon ausgehend der Eigenkapitalbestände in Kapitel 3.4 sind diese Entlastungen durch das Land Hessen bei einem Vergleich der Schutzschirmteilnehmer und der nicht von dem Programm profitierenden Kommunen zu beachten.<sup>69</sup>

Verschuldung und Vermögen werden ebenfalls von der Hessenkasse tangiert. Die meisten Landkreise wurden hierüber im Jahr 2018 bei den Schulden entlastet, andere konnten Investitionen tätigen. Eine Übersicht zum kommunalen Schutzschirm und zur Hessenkasse im Vergleich zeigt Ansicht 18.

65 Auskunftspflichtig zur Statistik des Finanzvermögens sind nur die Einheiten des Staatssektors (Kern- und Extrahaushalte).

66 Seit der Novellierung der HGO im Mai 2020 sind unter anderem Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern von der Pflicht befreit, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Vgl. § 112b Abs. 1 HGO (eingefügt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)). Dieser Befreiungstatbestand trifft nicht auf die 21 Landkreise zu.

67 Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Bergstraße, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Landkreis Offenbach, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis

68 Landkreis Bergstraße, Landkreis Kassel, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis (vgl. [https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-10/kommunaler\\_schutzschirm\\_hessen\\_-\\_liste\\_ehemaliger\\_schutzschirmkommunen.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-10/kommunaler_schutzschirm_hessen_-_liste_ehemaliger_schutzschirmkommunen.pdf), abgerufen am 14.03.2022)

69 Die Einzelbeiträge der jeweiligen Entschuldungshilfen finden sich in der Anlage zum Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz - SchuSG) vom, verkündet als Artikel 1 des Hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 2020 (GVBl. S. 462).

Teilnahme der Landkreise am Kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse					
	Landkreis	Kommunaler Schutzschirm (2012-2020)		Hessenkasse (seit 2018)	
		Teilnahme	Entschuldung	Entschuldung	Investitionsprogramm
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	ja	74,2 Mio. €	162,2 Mio. €	/
	LK Darmstadt-Dieburg	nein		112,2 Mio. €	/
	LK Groß-Gerau	ja	114,7 Mio. €	253,7 Mio. €	/
	Hochtaunuskreis	nein		121,0 Mio. €	/
	Main-Kinzig-Kreis	ja	143,9 Mio. €	149,3 Mio. €	/
	Main-Taunus-Kreis	nein		/ <sup>1)</sup>	
	Odenwaldkreis	ja	28,0 Mio. €	141,8 Mio. €	/
	LK Offenbach	ja	207,1 Mio. €	522,4 Mio. €	/
	Rheingau-Taunus-Kreis	ja	118,5 Mio. €	328,5 Mio. €	/
	Wetteraukreis	ja	116,2 Mio. €	/	34,4 Mio. €
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	ja	89,0 Mio. €	146,5 Mio. €	/
	Lahn-Dill-Kreis	ja	65,9 Mio. €	121,5 Mio. €	/
	LK Limburg-Weilburg	ja	23,6 Mio. €	58,9 Mio. €	/
	LK Marburg-Biedenkopf	ja	48,1 Mio. €	/	26,9 Mio. €
	Vogelsbergkreis	ja	32,1 Mio. €	80,0 Mio. €	/
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	nein		/	26,6 Mio. €
	LK Hersfeld-Rotenburg	nein		47,9 Mio. €	/
	LK Kassel	ja	66,5 Mio. €	181,8 Mio. €	/
	Schwalm-Eder-Kreis	nein		/	21,9 Mio. €
	LK Waldeck-Frankenberg	nein		/	18,1 Mio. €
	Werra-Meißner-Kreis	ja	19,5 Mio. €	47,6 Mio. €	/
Summe		<b>1,14 Mrd. €</b>		<b>2,47 Mrd. €</b>	<b>127,9 Mio. €</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Anlage zum Schutzschirmgesetz (SchuSG) vom 14. Mai 2012, HMdF zur Hessenkasse - <https://finanzen.hessen.de/Kommunen/Hessenkasse/Karte-zur-HESSENKASSE> (abgerufen am 31.03.2022)

<sup>1)</sup> Der Main-Taunus-Kreis konnte aufgrund seiner Finanzstärke nicht an der Hessenkasse teilnehmen. Aus diesem Grund wurde das Investitionsvolumen für „KIP macht Schule“ um 4.375.050 € aufgestockt.

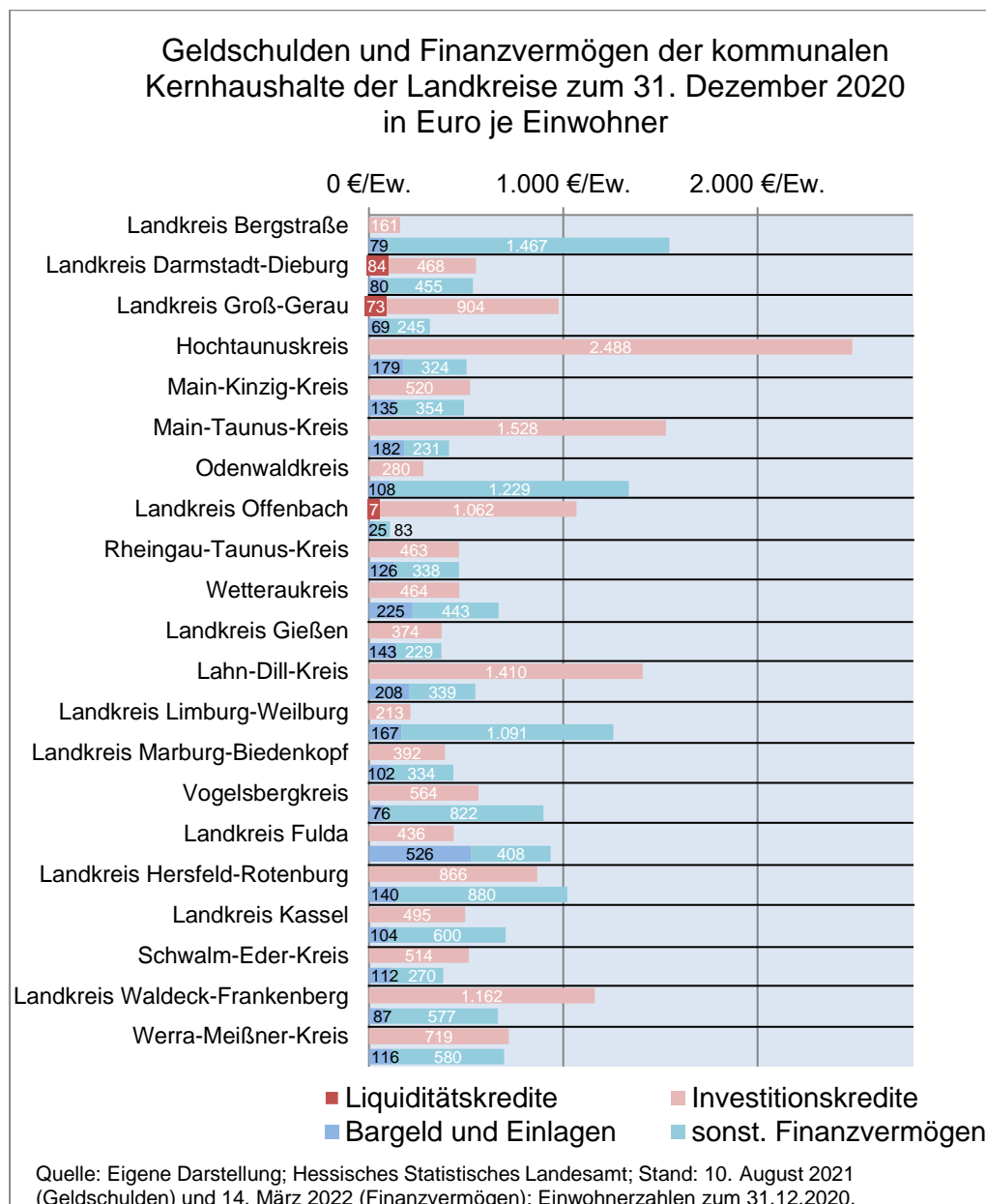
Ansicht 18: Teilnahme der Landkreise am Kommunalen Schutzschirm und der Hessenkasse

Im Kernhaushalt hatten die Landkreise zum 31. Dezember 2020 in Summe Geldschulden von 759 Euro je Einwohner. Diesen Geldschulden stand ein Finanzvermögen von 621 Euro je Einwohner gegenüber.<sup>70</sup> Eine Gegenüberstellung<sup>71</sup> getrennt nach Landkreisen zeigt Ansicht 19.

---

70 Vgl. Kapitel 1.2.1 Einordnung in die kommunale Familie

71 Die Gegenüberstellung der Geldschulden des Kernhaushalts mit dem Finanzanlagevermögen erfolgt an dieser Stelle, um die maximalen statistischen Darstellungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Es geht nicht um die Herstellung von Zusammenhängen bei der Finanzierung der Aufgaben. Vielmehr wäre aus Sacherwägungen etwa die Gegenüberstellung der Geldverschuldung mit dem Anlagevermögen (insbesondere vor dem Hintergrund der Schulträgerschaft bei den Landkreisen) von Bedeutung. Aus einem solchen Blickwinkel wären neben den Kernhaushalten ebenfalls die Auslagerungen zu betrachten. Hier sind bei einzelnen Landkreisen beispielsweise das Anlagevermögen aus Schulträgerschaft bzw. aus Krankenhausträgerschaft verortet.



Ansicht 19: Geldschulden und Finanzvermögen der kommunalen Kernhaushalte der Landkreise zum 31. Dezember 2020 in Euro je Einwohner<sup>72</sup>

Mit 2.488 Euro je Einwohner hatte der Hochtaunuskreis im Kernhaushalt die höchsten Geldschulden der Landkreise zum 31. Dezember 2020. Der Landkreis hatte seinerzeit nicht von der Teilentschuldung über den Kommunalen Schutzschirm profitiert. Der Landkreis Bergstraße verzeichnete mit 161 Euro je Einwohner den geringsten Pro-Kopf-Wert. Zu diesem niedrigen Wert hat u.a. die Teilentschuldung über den Kommunalen Schutzschirm in Höhe von rund 74 Mio. Euro beigetragen. Drei der 21 Landkreise hatten zum betrachteten Stichtag

72 Für die Kernhaushaltsschulden wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite und Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen. Das heißt, bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat.

Liquiditätskredite aufgenommen,<sup>73</sup> wobei der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 84 Euro je Einwohner den höchsten Pro-Kopf-Wert darstellte.<sup>74</sup> Nach § 105 Abs. 1 S. 3 HGO sollen „Liquiditätskredite [...] spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückgeführt werden.“

Der Landkreis Bergstraße hatte Ende 2020 nicht nur die geringsten Pro-Kopf-Geldschulden (161 Euro je Einwohner), sondern mit 1.546 Euro je Einwohner ebenso den höchsten Bestand an Finanzvermögen. Der Landkreis Offenbach hatte mit 108 Euro je Einwohner das geringste Pro-Kopf-Finanzvermögen (siehe auch Ansicht 20).

Bemerkenswert ist, dass zum Stichtag 31.12.2020 in zehn Landkreisen das Finanzvermögen größer war als die Geldschulden.<sup>75</sup> Für die Summe der Landkreise ist das nicht der Fall. Hier übersteigen die Geldschulden das Finanzvermögen um 138 Euro je Einwohner (s. auch Kapitel 1.2.1).

---

73 Zum 31.12.2021, mithin ein Jahr später, weist der Landkreis Offenbach im Kernhaushalt als einziger Landkreis Liquiditätskredite in Höhe von rund 2,4 Millionen Euro mit einer Ursprungslaufzeit von über fünf Jahren aus. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Kernhaushalt - Ursprungslaufzeit der Liquiditätskredite - der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2021, Stand: 28.07.2022

Bei dem aufgeführten Liquiditätskredit handelt es sich nach Stellungnahme des Landkreises vom 16. August 2022 um einen Kassenkredit, der im Rahmen der Hessenkasse nicht abgelöst werden konnte und daher weiterhin in den Büchern des Kreises geführt wird.

74 Zum 31.12.2019 waren es noch fünf Landkreise mit Liquiditätskrediten im Kernhaushalt (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Lahn-Dill-Kreis, Werra-Meißner-Kreis). Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 10. August 2021

75 Landkreis Bergstraße, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis Wetteraukreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Vogelsbergkreis, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Kassel

Finanzvermögen der Landkreise im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020							
		Gesamt	davon:				
			Bargeld <sup>1)</sup>	Wertpapiere <sup>2)</sup>	Ausleihungen <sup>3)</sup>	Anteilsrechte	Sonstiges <sup>4)</sup>
LK Bergstraße	Mio. €	419,1	21,5	0,0	0,5	352	45,1
	€/Ew.	1.546	79	0	2	1.299	166
LK Darmstadt-Dieburg	Mio. €	159,2	23,8	-3,8	12,8	84,0	42,3
	€/Ew.	535	80	-13	43	282	142
LK Groß-Gerau	Mio. €	86,7	19,1	-5,3	1,0	8,1	63,9
	€/Ew.	314	69	-19	4	29	232
Hochtaunuskreis	Mio. €	119,3	42,5	1,9	0,5	19,1	55,3
	€/Ew.	503	179	8	2	80	233
Main-Kinzig-Kreis	Mio. €	206,4	56,9	0,0	2,7	74,9	71,8
	€/Ew.	489	135	0	6	178	170
Main-Taunus-Kreis	Mio. €	98,7	43,6	0,0	0,0	10,6	44,6
	€/Ew.	413	182	0	0	44	186
Odenwaldkreis	Mio. €	129,4	10,5	0,6	3,4	107,3	7,7
	€/Ew.	1.338	108	6	35	1.109	79
LK Offenbach	Mio. €	38,6	9,0	-5,7	0,0	32,4	2,9
	€/Ew.	108	25	-16	0	91	8
Rheingau-Taunus-Kreis	Mio. €	86,8	23,6	0,9	4,9	21,8	35,7
	€/Ew.	463	126	5	26	116	190
Wetteraukreis	Mio. €	207,3	69,9	5,3	0,0	81,7	50,3
	€/Ew.	668	225	17	0	263	162
LK Gießen	Mio. €	101,1	38,8	2,2	0,3	25,8	34,1
	€/Ew.	372	143	8	1	95	125
Lahn-Dill-Kreis	Mio. €	138,6	52,8	-2,8	0,0	37,5	51,1
	€/Ew.	547	208	-11	0	148	202
LK Limburg-Weilburg	Mio. €	216,8	28,7	0,0	5,1	151,6	31,3
	€/Ew.	1.258	167	0	30	880	182
LK Marburg-Biedenkopf	Mio. €	107,1	25,0	12,3	0,0	26,8	42,9
	€/Ew.	435	102	50	0	109	174
Vogelsbergkreis	Mio. €	94,7	8,0	0,0	3,8	55,1	27,8
	€/Ew.	898	76	0	36	522	264
LK Fulda	Mio. €	208,4	117,3	4,3	12,8	45,1	28,8
	€/Ew.	934	526	19	57	202	129
LK Hersfeld-Rotenburg	Mio. €	122,8	16,9	1,7	34,1	36,5	33,6
	€/Ew.	1.201	140	14	284	303	280
LK Kassel	Mio. €	166,7	24,5	0,9	10,0	95,1	36,3
	€/Ew.	704	104	4	42	401	153
Schwalm-Eder-Kreis	Mio. €	68,6	20,1	1,6	8,6	3,2	35,1
	€/Ew.	382	112	9	48	18	195
LK Waldeck-Frankenberg	Mio. €	103,9	13,6	1,9	5,6	47,2	35,7
	€/Ew.	664	87	12	36	301	228
Werra-Meißner-Kreis	Mio. €	69,6	11,6	1,3	6,1	17,4	33,2
	€/Ew.	696	116	13	61	174	332
Gesamt	Mio. €	2.949,9	677,7	17,3	112,2	1.332,9	809,6
	€/Ew.	620	142	4	24	280	170
	Verhältnis zu Gesamt		23,0%	0,6%	3,8%	45,2%	27,4%

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt (Stand: 14. März 2022)

Es ergeben sich geringe Rundungsdifferenzen; Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2020

<sup>1)</sup> und Einlagen <sup>2)</sup> = und Finanzderivate <sup>3)</sup> = vergebene Kredite <sup>4)</sup> sonstige Forderungen

#### Ansicht 20: Finanzvermögen der Landkreise im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020

In Summe der Landkreise entfielen 45,2 Prozent des Finanzvermögens auf Anteilsrechte. Unter die Anteilsrechte fallen neben Investmentzertifikaten, börsennotierten Aktien, nicht börsennotierten Aktien und sonstigen

Anteilsrechten in erster Linie die Anteile an (Eigen-)Gesellschaften und Eigenbetrieben.<sup>76</sup>

Im Jahresvergleich ist vor allem der Bestand an Bargeld und Einlagen deutlich gestiegen: Von 428,8 Mio. € im Jahr 2019 auf 677 Mio. € im Jahr 2020. Mit Ausnahme des Landkreises Waldeck-Frankenberg (-1,39 Mio. €) und des Vogelsbergkreises (-2,7 Mio. €) konnten alle Landkreise im Krisenjahr 2020 einen Zuwachs an diesen Finanzvermögenspositionen verzeichnen. Sowohl absolut (+37,9 Mio. €) als auch pro Kopf (+170,3 €/Ew.) nahmen Bargeld und Einlagen im Landkreis Fulda am stärksten zu.<sup>77</sup>

Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Landkreis Fulda mit 117,3 Millionen Euro bzw. 526 Euro je Einwohner zum 31.12.2020 den mit Abstand höchsten Bestand an diesen kurzfristig realisierbaren liquiden Mitteln aufweisen konnte.<sup>78</sup> Den geringsten Bestand an Bargeld und Einlagen im Kernhaushalt hatten bei einer absoluten Betrachtung der Vogelsbergkreis mit 8,0 Millionen Euro und bei einer Pro-Kopf- Betrachtung der Landkreis Offenbach mit 25 Euro je Einwohner.<sup>79</sup>

Land und Kommunen profitieren im Falle der Geldschuldenaufnahme in Bezug auf ihre Haushaltsbelastungen aktuell von den niedrigen Zinsniveaus. Anders verhält es sich bei Geldanlagen. Mit der Insolvenz der Greensill-Bank zeigt sich deutlich, dass mit der Zinsentwicklung und ihren Folgen auch Risiken für Geldanlagen verbunden sind. Nach Angaben des HMdIS hatte kein hessischer Landkreis Geldeinlagen bei der Greensill Bank.<sup>80</sup>

Der Greensill-Fall betraf die hessischen Landkreise nicht

Die Kreise bewirtschaften die Geldanlagen in eigener Verantwortung. Mit ihren Anlagerichtlinien geben die Kreise den Rahmen zum Umgang mit Geldanlagen vor. Aus § 52 Hessische Landkreisordnung (HKO) in Verbindung mit § 108 Abs. 2 HGO ergibt sich die Verpflichtung der Landkreise, im Rahmen der pflichtlichen und wirtschaftlichen Verwaltung des Vermögens bei Geldanlagen

Bedeutung und Notwendigkeit sicherer Geldanlagen

76 Nach Angaben des RP DA beruhen die hohen Anteilsrechte beim Landkreis Bergstraße auf dem Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft; möglich ist, dass auch die Bewertung / Vorgehensweise nicht unerheblich für das Ergebnis ist.

Die Anteilsrechte in der Finanzvermögenstatistik enthalten auch die Anteilsrechte an Eigenbetrieben. Das ist bei der Tabelle „Finanzvermögen der Landkreise im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2020“ der Fall. Anders sieht dagegen die Veröffentlichungspraxis des StatBA aus, welches i.d.R. das Finanzvermögen ggü. dem Nicht-Staatssektor ausweist. Dort werden also beispielsweise diejenigen Anteilsrechte, die auf extrahaushaltäre Eigenbetriebe entfallen, nicht einbezogen (Auskunft Hessisches Statistisches Landesamt vom 20.07.2022).

77 Quelle: Eigene Berechnung unter Abgleich der detaillierten Zahlen zum 31.12.2019 (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 26. April 2021) mit denjenigen zum 31.12.2020 (Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 14. März 2022)

78 Das Regierungspräsidium Kassel teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 29.03.2022 mit: *„Auskunft des Landkreises werden diese nicht unerheblichen Mittel vorgehalten, um gebildete Rückstellungen monetär zu unterlegen. In der Statistik laufen dieses dann in das kurzfristige Finanzvermögen. Als Beispiele wurden Rückstellungen für die Rekultivierung von Abfalldeponien oder auch für Pensionsverpflichtungen genannt. Im Rahmen der Liquiditätsabfragen führt dies dazu, dass der Landkreis trotz der vorhandenen verhältnismäßigen hohen liquiden Mittel über relativ wenig „ungebundene“ Liquidität verfügt. Dieser Sachverhalt ist vor dem Hintergrund der Ausführungen zum Thema „Kreisumlagesenkung“ in den jährlichen Finanzplanungserlassen ein wichtiger Punkt im Rahmen der Haushaltsberatungen.“*

79 Im Jahr 2019 hatte noch der Landkreis Groß-Gerau mit 0,2 Millionen Euro bzw. 1 Euro je Einwohner den geringsten Bestand an Bargeld und Einlagen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Finanzvermögen der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände 2018 und 2019, Stand: 26. April 2021

80 Vgl. Kleine Anfrage [...] vom 11. März 2021, Geldanlagen hessischer Kommunen bei der Greensill Bank AG, und Antwort Minister des Innern und für Sport, LT-Drs. 20/5300 vom 18. Mai 2021.

auf ausreichende Sicherheit zu achten, wobei ein angemessener Ertrag erbracht werden soll. Dabei hat der Landkreis finanzielle Risiken zu minimieren; spekulative Finanzgeschäfte sind verboten (§ 52 HKO i.V. mit § 92 Abs. 2 Satz 2 und 3 HGO).

Das hessische Gemeindefinanzrecht gibt den Kommunen den jeweiligen Rahmen vor, in dem sie ihre Geldanlagen tätigen können. Generell ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten – gerade vor dem Hintergrund des Wegfalls der freiwilligen Einlagensicherung bei Privatbanken in Bezug auf kommunale Geldanlagen. Rechtlich wird erwartet, dass die Anlage einen angemessenen Ertrag erzielt und die Geldbestände bei Bedarf verfügbar sind.

Mit den „*Hinweisen des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung*“ vom 29.05.2018 wurde den Kommunen aufgetragen, Geldanlagen durch eine Richtlinie zu regeln. Das geschah auch vor dem Hintergrund, dass neue Einlagen von Kommunen ab dem 1. Oktober 2017 nicht mehr durch den freiwilligen Einlagensicherungsfonds der Privatbanken geschützt sind.

### **Erlass zu Geldanlagen und Einlagensicherung**

In den Hinweisen des Hessischen Innenministeriums zu Geldanlagen und Einlagensicherung vom 29. Mai 2018<sup>81</sup> wird darauf hingewiesen, dass Einlagen mit § 92 Abs. 2 HGO<sup>82</sup> und § 108 Abs. 2 HGO<sup>83</sup> vereinbar sind, wenn die Kommunen sicherstellen, dass die Sicherheit Vorrang vor dem möglichen Ertrag hat.

Ebenso verweist der Erlass auf eine angemessene Mischung und Streuung von Geldanlagen auf verschiedene Kreditinstitute. Die Kommune hat Anlagerichtlinien, die die Sicherheitsanforderungen (inklusive des erforderlichen Ratings der Gesamt- und Einzelanlage) sowie die Verwaltung der Geldanlagen durch die Kommune und regelmäßige Berichtspflichten regeln, zu erlassen. Diese Richtlinien sind von der kommunalen Vertretungskörperschaft zu beschließen. Dies gilt ebenso für kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Weder die Anlagerichtlinien noch die einzelnen Einlagen der Kommune auf Grund der Richtlinie unterliegen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Der Aufsichtsbehörde sind die Anlagerichtlinien zur Kenntnis zu geben.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung und des Innenministeriums darf auch in Zeiten von Niedrig- und Negativzinsen nicht vergessen werden, dass die durch die Kommunen verwalteten Finanzmittel letztlich nur treuhänderisch vom Steuerbürger überlassen wurden. Die Sicherheit der Anlage genießt daher oberste Priorität (Grundsatz Sicherheit vor Ertrag). Geringe Zinsen oder Verwahrungsgelte verpflichten die Kommunen keinesfalls vor dem Hintergrund des Wunsches der Zinserzielung sowie mit Blick auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung, ein erhöhtes Risiko bei Geldanlagen einzugehen.

Die Beurteilung der Sicherheit obliegt der Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung und -verantwortung: Im Vorfeld einer jeden

---

81 Veröffentlicht im StAnz. 27/2018, S. 787. Der Erlass wurde durch die Hinweise Nr. 5 bis 17 zu § 108 HGO weitestgehend inhaltsgleich ersetzt.

82 § 92 HGO- Allgemeine Haushaltsgrundsätze  
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

83 § 108 HGO- Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze



Anlageentscheidung ist das Risiko der Geldanlage zu untersuchen und zu dokumentieren. Marktveränderungen nach Abschluss sind ebenfalls relevant. Eine Prüfung berücksichtigt zum einen das Anlageprodukt und das Anlageportfolio selbst, zum anderen umfasst sie zusätzlich die wirtschaftliche Gesamtlage des vorgesehenen Anlageinstituts. Mit einer Anlagenrichtlinie sollten Kommunen in diesem Sinne Sicherheitskriterien festlegen und sich dann auch an diese halten.

Insgesamt 19 Landkreise haben bis zum Stichtag 9. Mai 2022 Anlagerichtlinien erlassen. Zwei Landkreise hatten keine Anlagerichtlinien. Dabei handelte es sich zum einen um den Landkreis Kassel. Im Kreis Kassel existierte zum Abfragezeitpunkt lediglich ein Richtlinienentwurf, der den Kreisgremien jedoch noch nicht zur Beschlussfassung vorgelegt wurde.<sup>84</sup> Des Weiteren gab es im Landkreis Groß-Gerau keine Anlagerichtlinie. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg datiert die bestehende Anlagerichtlinie auf das Jahr 2006. Eine neuere Richtlinie gibt es zum Stichtag 9. Mai 2022 nicht, allerdings wird nach Angaben des Regierungspräsidiums Kassel aktuell seitens des Kreises daran gearbeitet.

Anlagerichtlinien der  
Landkreise

Alle Landkreise haben explizite Regelungen zur Anlagesicherheit in ihren Anlagerichtlinien getroffen (siehe Ansicht 21). In den Landkreisen Vogelsberg und Fulda finden sich allerdings keine expliziten namentlichen Hinweise auf den Grundsatz „Sicherheit vor Ertrag“. Allerdings finden sich in der Präambel / Einleitung zur Geldanlagerichtlinie Verweise auf die Hinweise des Hessischen Innenministeriums zu „Geldanlagen und Einlagensicherung“ vom 29.05.2018.

---

(2) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

84 Nach E-Mail des Landkreises an das Regierungspräsidium vom 14. März 2022 sieht der Landkreis dazu aktuell keinen kurzfristigen Bedarf.

Anlagerichtlinien der Landkreise			
Landkreis	Datum Beschluss	Regelung zu Grundsatz Sicherheit vor Ertrag	Geltungsbereich neben dem Kernhaushalt
Bergstraße	10.09.2018	Ziffer 3	Eigenbetriebe
Darmstadt-Dieburg	09.09.2019	Ziffer 3	Eigenbetrieb Kreiskliniken, Da-Di-Werk
Groß-Gerau	Der Landkreis verfügt über keine Anlagerichtlinie		
Hochtaunuskreis <sup>1)</sup>	13.12.2021	Ziffer 5	Eigenbetriebe und rechtlich unselbständige Stiftungen
Main-Kinzig-Kreis	29.10.2021	Ziffer 3	Eigenbetriebe
Main-Taunus-Kreis	02.03.2020	Ziffer 3	Eigenbetrieb Volkshochschule Main-Taunus-Kreis
Odenwaldkreis	17.06.2019	Ziffer 2	Eigenbetriebe, Beteiligungsgesellschaften, an denen der Kreis mehrheitlich beteiligt ist
Offenbach	22.03.2021	Ziffer 5	Eigenbetrieb Rettungsdienst
Rheingau-Taunus-Kreis	22.02.2019	Ziffer 4	Eigenbetrieb <sup>3)</sup>
Wetteraukreis <sup>1)</sup>	15.09.2021	Ziffer 4	Eigenbetriebe
Gießen <sup>1)</sup>	24.06.2019	Ziffer 4	Eigenbetriebe und rechtlich unselbständige Stiftungen
Lahn-Dill-Kreis	02.09.2019	Ziffer 3	Eigenbetriebe
Limburg-Weilburg <sup>2)</sup>	30.08.2019	Ziffer 4	Eigenbetriebe
Marburg-Biedenkopf <sup>1)</sup>	24.05.2019	Ziffer 2	Eigenbetriebe
Vogelsbergkreis	17.12.2020	Einleitung zur Geldanlagerichtlinie mit Verweis auf den Erlass	Gilt für alle Anlagen des Kreisausschusses
Fulda	25.03.2019	Präambel mit Verweis auf die vorrangigen Regelungen der HGO	Gilt für alle Anlagen des Kreisausschusses inkl. ZV Abfallsammlung, Gregor und Monika-Henkel-Stiftung, Eigenbetrieb Energie und Wirtschaft, Kreisstiftung Ehrenamt
Hersfeld-Rotenburg	01.03.2019	Ziffer 1	Eigenbetrieb Jugend- und Freizeiteinrichtungen
Kassel	Der Landkreis verfügt über keine Anlagerichtlinie		
Schwalm-Eder-Kreis	18.03.2019	Ziffer 2	/
Waldeck-Frankenberg	15.12.2006	Ziffer 1	/
Werra-Meißner-Kreis	18.02.2019	Ziffer 2	Eigenbetrieb Volkshochschule, Jugend-Freizeit Werra Meißner, Stiftungen sowie Beteiligungsgesellschaften, an denen der Kreis mehrheitlich beteiligt ist

Quelle: Eigene Darstellung und Auswertung; Anlagerichtlinien überlassen durch die Regierungspräsidien als Finanzaufsichten; Stand: Mai 2022

<sup>1)</sup> Nach den Anlagerichtlinien des Hochtaunuskreises, Wetteraukreises, des Landkreises Gießen und Marburg-Biedenkopf gelten für Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, an denen der Kreis mehrheitlich beteiligt ist, der Erlass des HMdIS unmittelbar bzw. es gelten dort erlassene Richtlinien und Beachtung des Erlasses.

<sup>2)</sup> Nach der Anlagerichtlinie von Limburg-Weilburg tragen bei Beteiligungsgesellschaften, an denen der Landkreis mehrheitlich beteiligt ist, die Vertreter des Landkreises für eine Umsetzung des Inhalts dieser Richtlinie in den gesellschaftlichen Organen Sorge. Bei Minderbeteiligungen, bei denen neben dem Landkreis nur hessische Gebietskörperschaften an der Gesellschaft beteiligt sind, versuchen die Vertreter des Landkreises auf eine Umsetzung des Inhalts dieser Richtlinie hinzuwirken.

Nach Stellungnahme des Landkreises Limburg-Weilburg gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kammereileiter beim HLT vom 15. August 2022 wurde die Anlagerichtlinie des Kreises vom Kreistag ins einer Sitzung am 30. August 2019 gefasst.

<sup>3)</sup> Nach Angaben des RTK gilt die Richtlinie auch für den Eigenbetrieb (gemäß E-Mail RP Darmstadt vom 14.07.2022)

Ansicht 21: Anlagerichtlinien der Landkreise

Ein eigenes Anlageziel „Nachhaltigkeit“, etwa in Anlehnung an die Anlagerichtlinie der Stadt Frankfurt am Main, wurde in keinem Landkreis installiert. Lediglich im Hochtaunuskreis findet sich dazu nach § 5 der Anlagerichtlinie eine einschlägige Passage: *„Soweit möglich werden Geldanlagen bei Unternehmen bevorzugt, die nachhaltige Ziele in Bezug auf Umwelt, Produktionsprozesse, Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und Unternehmensführung (ESG-Kriterien: Environmental, Social und Governance) verfolgen.“*

Die organisatorischen Geltungsbereiche der Anlagerichtlinien der Kreise unterscheiden sich aus Konzernperspektive. Die Kernhaushalte werden in allen existenten Richtlinien adressiert. In den meisten Fällen werden darüber hinaus die (einzelnen) Eigenbetriebe aufgeführt. In Einzelfällen erfolgen ebenfalls explizite Verweise auf Beteiligungsgesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung und Stiftungen.

Selbst die besten Richtlinien und ihre Umsetzung in der Praxis werden gleichwohl nicht alle Risiken von Geldanlagen beseitigen können. Sie können hingegen die Wahrscheinlichkeit von Verlusten reduzieren, wenn der Sicherheit der Anlagen oberste Priorität eingeräumt wird.

### 3.2 Ausgelagerte Geldschulden

Bei der Betrachtung der Geldschulden auf Ebene der Kernhaushalte fehlt der Blick auf die Auslagerungen. Hierunter fallen u.a. die Eigenbetriebe und die Eigengesellschaften. Eine Gegenüberstellung der Geldschulden im „Konzern Landkreis“, getrennt nach Landkreisen für das Jahr 2020, zeigt Ansicht 22.

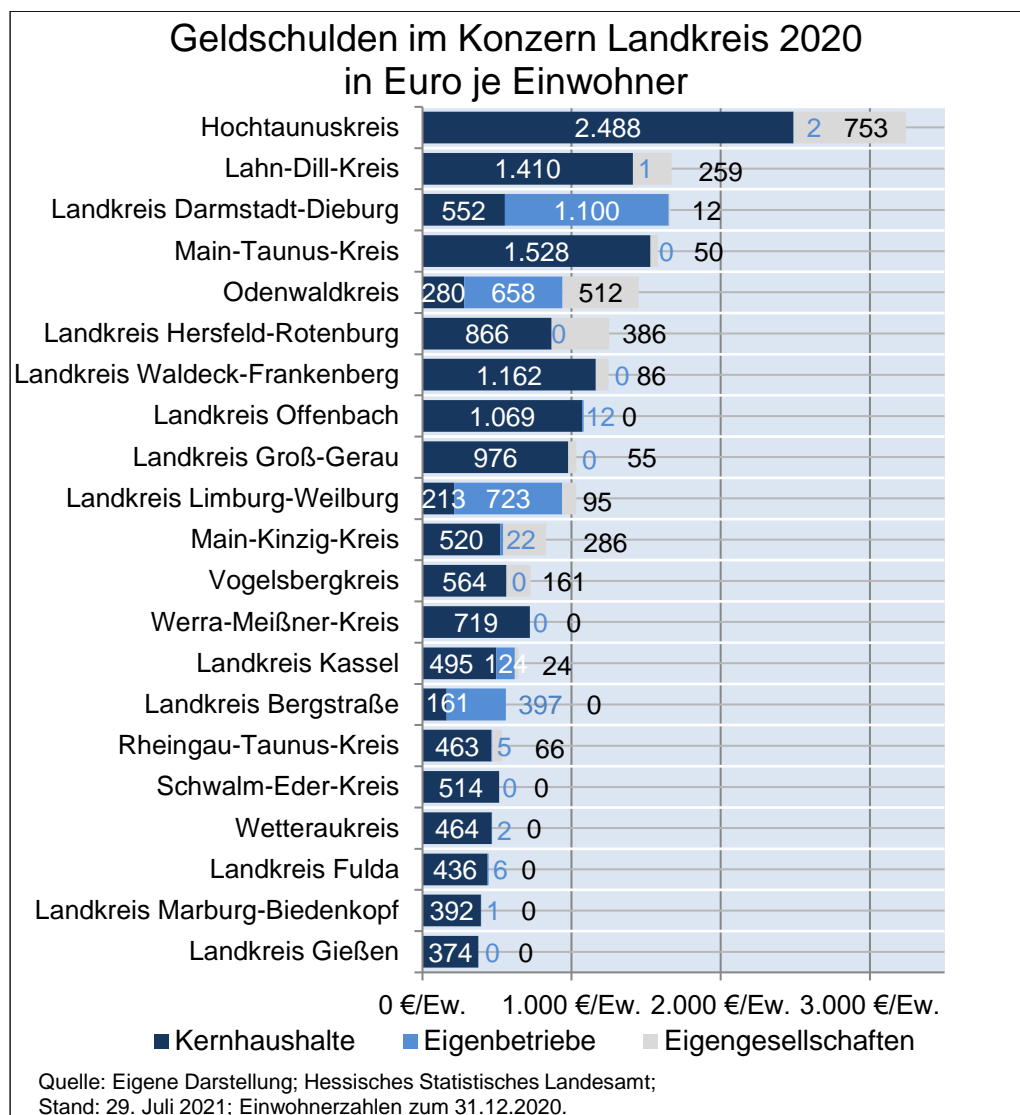
Die Spannweite bei der Geldverschuldung zum 31. Dezember 2020 ist enorm. Mit 3.243 Euro je Einwohner hatte der Hochtaunuskreis auch unter Berücksichtigung der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften im Kernhaushalt die höchsten Geldschulden der Landkreise. Der Landkreis Gießen verzeichnete mit 374 Euro je Einwohner den geringsten Pro-Kopf-Wert. Mit 1.100 Euro je Einwohner hatte der Landkreis Darmstadt-Dieburg die höchsten Geldschulden in Eigenbetrieben vorzuweisen,<sup>85</sup> gefolgt vom Landkreis Limburg-Weilburg mit 723 Euro je Einwohner<sup>86</sup> sowie dem Odenwaldkreis mit 658 Euro je Einwohner.<sup>87</sup> Bei den Eigengesellschaften war es der Hochtaunuskreis (753

85 Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 23.03.2022 mit: *„Die verhältnismäßig hohen Geldschulden der Eigenbetriebe des Landkreises Darmstadt-Dieburg sind auf die Art der dorthin ausgelagerten Aufgaben zurückzuführen. So setzt der Landkreis Darmstadt-Dieburg das gesamte Schulbau- und Schulsanierungsprogramm im Eigenbetrieb für Umwelt- und Gebäudemanagement („Da-Di-Werk“) um. Dieses wird zum überwiegenden Teil über Kredite finanziert. Auch das Kreiskrankenhaus führt der Landkreis Darmstadt-Dieburg als Eigenbetrieb. Auf Grund der verzögerten Erstattungen der Kostenträger (z. B. Krankenkassen) werden regelmäßig überjährige Liquiditätskredite notwendig. Zudem wird aktuell – neben investiven Modernisierungsmaßnahmen - ein neues Bettenhaus gebaut, was mit hohen Kreditaufnahmen verbunden ist.“*

86 Das Regierungspräsidium Gießen teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 29.03.2022 mit: Die *„vergleichsweise hohe Verschuldung im LK Limburg-Weilburg entfällt auf den Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft, da der Schulbau komplett über diesen erfolgt. In den vergangenen Jahren hat in diesem Bereich bereits ein deutlicher Schuldenabbau stattgefunden, der auch weiter vorangetrieben werden soll.“*

87 Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 29.03.2022 mit: *„Der Odenwaldkreis führt als Eigenbetrieb nur das „Immobilienmanagement Odenwaldkreis“. Hier wird die Infrastruktur von Schulen (überwiegend), Verwaltungsgebäuden und Straßen entwickelt und betreut. [...] Entsprechend liegt der Hauptanteil der Investitionen des LK ODW in diesem Eigenbetrieb. Nach der Planung zum Wirtschaftsjahr 2021 soll der Stand der investiven Schulden zum Jahresende 2021 im Eigenbetrieb 65,3 Mio. € erreichen (zum Ende der damaligen Finanzplanung in 2024 dann 70,1 Mio. €). Dagegen nehmen die Schulden im Kernhaushalt des Odenwaldkreises ab.“*

Euro je Einwohner),<sup>88</sup> gefolgt vom Odenwaldkreis (512 Euro je Einwohner).<sup>89</sup> Insgesamt spielen gegenwärtig Eigenbetriebe und Eigengesellschaften mit wenigen Ausnahmen nur eine untergeordnete Rolle für die Verschuldung der Landkreise.<sup>90</sup>



Ansicht 22: Geldschulden im Konzern Landkreis 2020 in Euro je Einwohner.

Integrierte  
Geldschulden der  
Gemeinden und  
Gemeindeverbände

Die Schulden der weiteren Auslagerungen (Extrahaushalte und sonstige FEU) sind dem jeweiligen Landkreis ebenso wirtschaftlich zuzurechnen. Aus diesem Grund gibt es seitens der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden. In dieser werden den kommunalen Kernhaushalten die Schulden der Extrahaushalte und der

88 Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 29.03.2022 mit, dass „dass die verhältnismäßig hohen Geldschulden der Eigengesellschaften des Hochtaunuskreises aus der Hochtaunus-Kliniken gGmbH stammen. Im Jahresabschluss 2019 stehen dort Verbindlichkeiten in Höhe von 206,3 Mio. €.“

89 Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte als Finanzaufsicht hierzu per E-Mail vom 29.03.2022 mit: „Nach den [...] zugänglichen Daten hat den größten Anteil an den Schulden die GZO (Gesundheitszentrum ODW „Kreiskrankenhaus“, 100% Beteiligung LK) mit 36,8 Mio. € nach Bilanz 2019. Weitere z. B. bei der Regionalgesellschaft und der Breitbandgesellschaft (ca. 88 % Beteiligung LK) mit 23,6 Mio. € nach Bilanz 2019.“

90 Bei den hier dargestellten Werten wurden die ggf. beim Landkreis als Träger aufgenommenen Geldschulden nicht erfasst. Daneben ist Cash Pooling nicht berücksichtigt.

sonstigen FEU anhand ihrer jeweiligen Stimmrechtsanteile zugerechnet. Unter Berücksichtigung der Eignerkette entsteht ein vollständigeres Bild zur Beurteilung der kommunalen Verschuldungslage, das einen aussagekräftigeren interkommunalen Vergleich erlaubt. Allerdings sind weiterhin Schulden von nicht mehrheitlich öffentlich bestimmten Einheiten nicht in die Betrachtung einbezogen. Der aktuellste verfügbare Stand ist derjenige zum 31.12.2017.<sup>91</sup> Die Daten sind veraltet und werden nicht in die Analyse einbezogen.

### 3.3 Flächenländervergleich zu Verschuldung und Finanzvermögen

Einen Flächenländervergleich des Bestandes an Geldschulden und Finanzvermögen in den Landkreisen zeigt Ansicht 23. Der Vergleich der Geldschulden unterliegt Limitationen, wie etwa heterogene (Pflicht-)Aufgaben. Ein Beispiel sind die Schulen. In Hessen sind grundsätzlich Landkreise für alle Schulformen Schulträger (§ 138 Abs. 1 Hessisches Schulgesetz<sup>92</sup>). Das ist nicht in allen Flächenländern so, da beispielsweise in Baden-Württemberg Städte und Gemeinden mit Ausnahme einzelner Schulformen (Berufsschulen) Schulträger sind (§ 28 Abs. 1 Schulgesetz für Baden-Württemberg<sup>93</sup>).

Vermögensseitig ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Finanzvermögen nur ein kleiner Teil des gesamten kommunalen Vermögens statistisch erfasst wird. Der Vergleich der Geldschulden nur mit dem Finanzvermögen ist den statistischen Möglichkeiten und Grenzen geschuldet. Ein wesentlicher Teil des über Geldschulden finanzierten Vermögens besteht im Anlagevermögen.<sup>94</sup> Die Analyse und Darstellung beschränkt sich ebenfalls aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Kernhaushalte.

Weder die Verschuldungs- noch die Vermögensseite können mit der Finanzstatistik vollständig abgebildet werden. Das ist bei der Dateninterpretation neben Aufgabenunterschieden der Landkreise im Ländervergleich sowie unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade zu berücksichtigen. Qualitative Unterschiede in der Verschuldung (Liquiditätskredite versus Investitionskredite mit jeweils unterschiedlichem Charakter) werden ebenfalls nicht sichtbar. Investitionskredite sind im Unterschied zu Liquiditätskrediten durch materiell geschaffene (nicht notwendigerweise veräußerbare) Werte gedeckt.

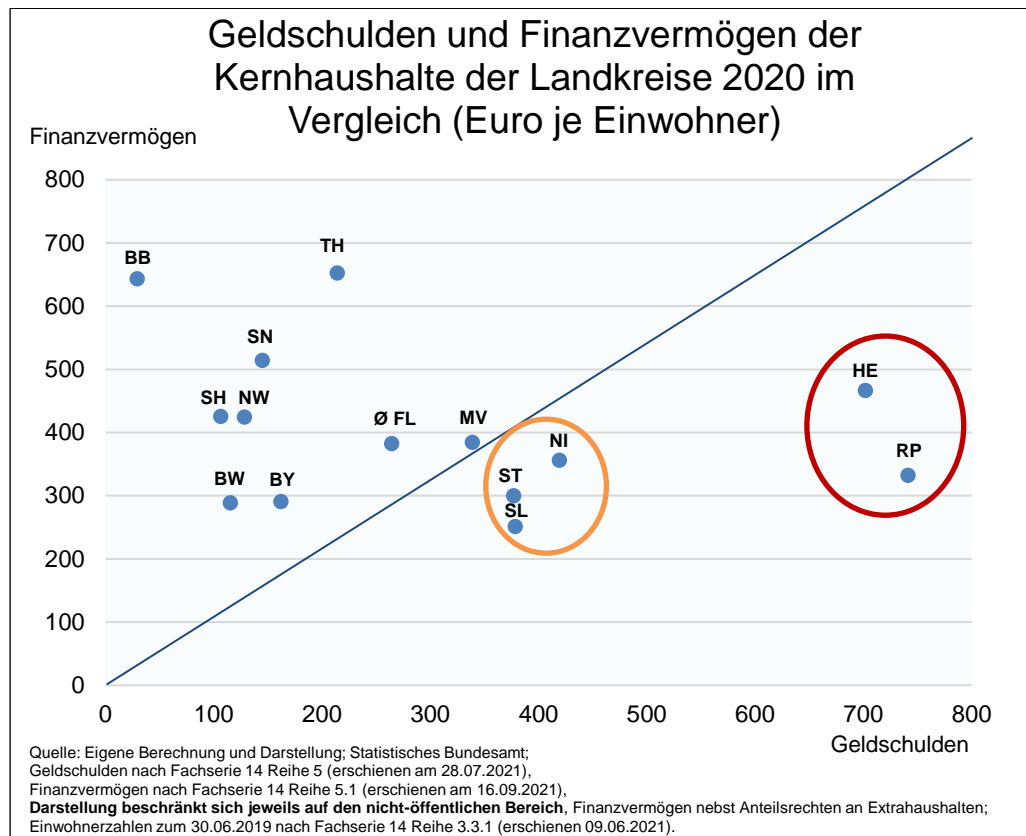
---

91 Nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts vom 22.07.2022 ist für den Herbst 2022 die Veröffentlichung der amtlichen Statistik zur Integrierten Schuldenrechnung 2021 geplant.

92 § 138 Hessisches Schulgesetz - Land, Gemeindeverbände und Gemeinden  
(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

93 § 28 Schulgesetz für Baden-Württemberg - Gemeinden und Landkreise als Schulträger  
(1) Die Gemeinden sind Schulträger der Grund-, Haupt- und Werkrealschulen, der Realschulen, der Gymnasien, der Gemeinschaftsschulen und der entsprechenden sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren.

94 Ein Ländervergleich zur gesamten Vermögens- und Verschuldungssituation setzt ebenso einheitliche bilanzielle Bewertungsstandards voraus. Derzeit ist das nicht gegeben.



Ansicht 23: Geldschulden und Finanzvermögen der Kernhaushalte der Landkreise 2020 im Vergleich (Euro je Einwohner)

In der Mehrzahl der Landkreise der Flächenländer übersteigt das Finanzvermögen die jeweiligen Geldschulden. So war etwa in den Landkreisen in Brandenburg das Finanzvermögen (643 Euro je Einwohner) etwa 22-mal höher als die Geldschulden (29 Euro je Einwohner). In Hessen überstiegen die Geldschulden (702 Euro je Einwohner) das Finanzvermögen (466 Euro je Einwohner) um mehr als 50 Prozent.<sup>95</sup> Und das trotz zweier quantitativ bedeutender Entschuldungsprogramme (Schutzschirm und Hessenkasse).<sup>96</sup> In den hessischen Landkreisen handelt es sich vorrangig um eine investive Verschuldung, der entsprechende Vermögenswerte gegenüberstehen.

95 Im Unterschied zu den anderen Flächenländern ist darauf hinzuweisen, dass die Landkreise in Hessen mit 275 Millionen Euro ebenfalls einen hohen Betrag an Geldschulden beim öffentlichen Bereich hatten (Positionen Kredite bei Sonderrechnungen). Damit dürften die Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse statistisch abgebildet sein.

96 Wie in Ansicht 19 ersichtlich, ist der erhöhte Wert der Geldschulden vor allem auf die Landkreise Offenbach, Waldeck-Frankenberg, den Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Lahn-Dill-Kreis zurückzuführen.

Interessant ist die Spreizung bei den vergebenen Bürgschaften als Risikoindikator. Einen entsprechenden Vergleich zeigt Ansicht 24.

Vergebene Bürgschaften der Landkreise im Kernhaushalt im Vergleich 2021			
Flächenland	Einwohner zum 30.06.2019	Bürgschaften am 31.12.2021 in Millionen Euro	Bürgschaften am 31.12.2021 in Euro je Einwohner
Baden-Württemberg	9.006.442	1.670	185,4
Bayern	9.227.325	882	95,5
Brandenburg	2.107.338	18	8,4
Hessen	4.749.523	860	181,0
Mecklenburg-Vorpommern	1.304.507	0 <sup>1)</sup>	0,3
Niedersachsen	6.974.388	619	88,8
Nordrhein-Westfalen	10.657.079	427	40,1
Rheinland-Pfalz	3.018.464	52	17,2
Saarland	988.258	15	15,6
Sachsen	2.682.515	9	3,2
Sachsen-Anhalt	1.643.577	3	1,7
Schleswig-Holstein	2.267.551	37	16,1
Thüringen	1.575.225	8	4,9

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Statistisches Bundesamt; Bürgschaften nach Fachserie 14 Reihe 5 (erschieden am 28.07.2022), Einwohnerzahlen zum 30.06.2019 nach Fachserie 14 Reihe 3.3.1 (erschieden 09.06.2021).  
<sup>1)</sup> 0,35 Millionen Euro

Ansicht 24: Vergebene Bürgschaften der Landkreise im Kernhaushalt im Vergleich 2021

Es zeigt sich zunächst ein großer Unterschied zwischen den vergebenen Bürgschaften in den alten und den neuen Flächenländern. In allen neuen Flächenländern sind die Bürgschaftsniveaus niedriger als bei den Kreisen der alten Bundesländer. Die hessischen Landkreise hatten je Einwohner mit 181 Euro nach den Landkreisen in Baden-Württemberg die meisten Bürgschaften zum 31.12.2021 vergeben.<sup>97</sup>

97 Exemplarisch teilte das Regierungspräsidium Gießen als Finanzaufsicht per E-Mail vom 06.04.2022 folgende bekannte Bürgschaften mit:

- Rekommunalisierung EAM
  - Landkreis Marburg-Biedenkopf: 17,5 Mio. €
  - Lahn-Dill-Kreis: 19,5 Mio. €
- Krankenhäuser
  - Vogelsbergkreis: 4 Mio. €
- Stille Einlage NASPA
  - Landkreis Limburg-Weilburg: 7 Mio. €
- Schulen
  - Landkreis Marburg-Biedenkopf: 2,5 Mio. €

Daten des Hessischen Statistischen Landesamts erlauben einen Detailblick auf die Kernhaushalte der einzelnen hessischen Landkreise.<sup>98</sup> Hier zeigt sich bei den absoluten Werten eine enorme Spannweite. Auf der einen Seite weist der Landkreis Fulda als einziger Landkreis überhaupt keine Bürgschaften im Jahr 2021 aus. Auf der anderen Seite bestanden im Hochtaunuskreis Bürgschaften von knapp 198 Mio. Euro. Auch Pro-Kopf hatte der Hochtaunuskreis mit 835 Euro je Einwohner die höchsten Bürgschaften vergeben, dicht gefolgt vom Main-Taunus-Kreis mit 817 Euro je Einwohner (195 Millionen Euro).<sup>99</sup> Auf dem dritten Rang lag der Odenwaldkreis mit 505 Euro je Einwohner. In allen drei Landkreisen handelt es sich dabei ausschließlich um Bürgschaften gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich.

Die Bürgschaften der hessischen Kreise zum 31. Dezember 2021 bestanden fast ausschließlich gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich (180 von insgesamt 181 Euro je Einwohner).

Nach § 104 Abs. 2 S. 1 HGO darf die Kommune *„Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen nur im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben übernehmen. [...]“*

---

98 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Bürgschaften der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31.12.201, vorläufige Ergebnisse, Stand: 2. August 2022

99 Die beiden Kreise Main-Taunus und Hochtaunuskreis machen mit insgesamt 393 Millionen Euro etwa 45 Prozent der gesamt von den Kernhaushalten der Landkreise vergebenen Bürgschaften aus. Deren Anteil an der Gesamtbevölkerung der hessischen Landkreise beträgt indes nur zehn Prozent.



**Hinweise zur HGO – Zu § 104: Sicherheiten und Gewährleistung für Dritte**

In der Neufassung der Hinweise zum sechsten Teil der HGO<sup>100</sup> finden sich zahlreiche Regelungen zu Bürgschaften der Kommunen. Darunter zählen exemplarisch:

- Die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen für Dritte ist nur zulässig, wenn der Dritte anstelle der Kommune Aufgaben erfüllt [...]
- Die Kommune darf grundsätzlich nur Ausfallbürgschaften übernehmen. Selbstschuldnerische Bürgschaften sind zwar nicht ausgeschlossen, müssen aber auf besonders gelagerte Ausnahmefälle beschränkt werden; Ausnahmen kommen insbesondere in gesetzlich ausdrücklich geregelten Fällen in Betracht, soweit keine anderen Sicherungsmöglichkeiten bestehen.
- Für die Übernahme der Bürgschaft hat die Kommune in der Regel eine sog. Avalprovision in angemessener Höhe zu verlangen.
- Ist die Kommune mit anderen Rechtspersonen an einer Gesellschaft beteiligt, sollte sie die Bürgschaft nur in Höhe eines Teilbetrages, der dem Beteiligungsverhältnis entspricht, übernehmen. Die Bürgschaftsgenehmigung wird dementsprechend im Regelfall der Höhe nach auf den Gesellschaftsanteil der Kommune reduziert. Es gehört nicht zu den Aufgaben einer Kommune, das wirtschaftliche Risiko eines fremden Dritten durch die Bestellung von Sicherheiten zu mindern oder zu tragen, selbst wenn dieser an der Erfüllung einer kommunalen Aufgabe beteiligt ist.
- Das Risiko einer Inanspruchnahme der Kommune soll so gering wie möglich gehalten werden.
- Entsprechend der Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme hat die Kommune zu entscheiden, ob finanzielle Vorsorge durch Bildung einer Rückstellung zu treffen ist oder eine Angabe im Anhang ausreicht.<sup>101</sup>

---

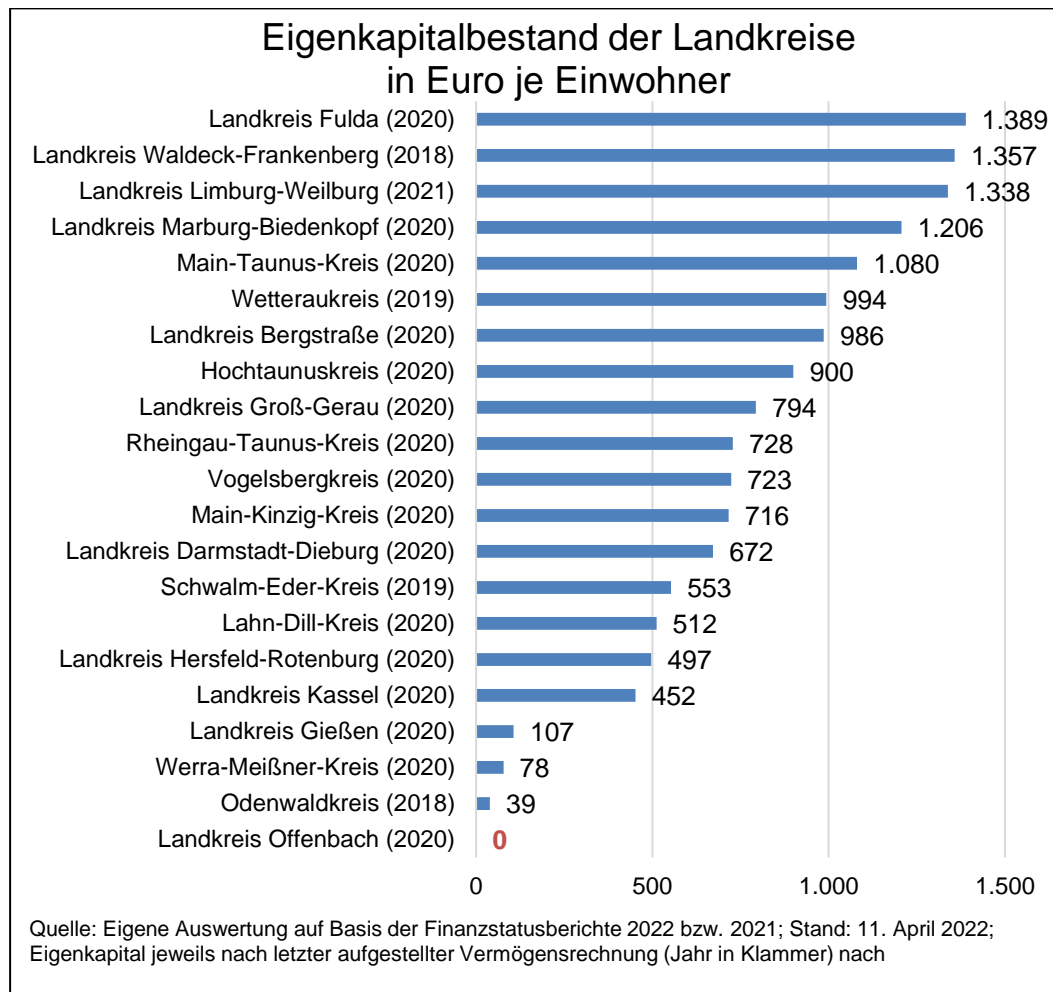
100 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, IV 23 – 15 i 01.07, Kommunales Haushaltsrecht; Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) - Sechster Teil – vom 27.09.2021, unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung\\_hinweise\\_zur\\_hgo\\_sechster\\_teil\\_2021.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-11/neufassung_hinweise_zur_hgo_sechster_teil_2021.pdf) (abgerufen am 14.03.2022)

101 Die finanzielle Vorsorge ist insbesondere dann gegeben, wenn die Rückstellung auch liquide hinterlegt ist.

### 3.4 Eigenkapital

Die Differenz zwischen dem gesamten kommunalen Vermögen (Aktiva) und den Schulden (Passiva) zeigt das Eigenkapital.<sup>102</sup> Jahresüberschüsse erhöhen und Jahresfehlbeträge verringern das Eigenkapital.<sup>103</sup> „Das Eigenkapital bietet einen Anhaltspunkt für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Solidität einer Kommune. Es sagt aus, ob das Vermögen die Schulden (einschließlich der Rückstellungen) übersteigt. Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit in Gestalt der interperiodischen Gerechtigkeit sollte das Eigenkapital im Zeitablauf (mindestens) konstant sein.“<sup>104</sup>

Zu verhindern ist eine Situation, in der das in der Bilanz ausgewiesene Vermögen kleiner ist als das Fremdkapital. In diesem Fall wäre das Eigenkapital negativ und wird als "nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen. Der hessische Gesetzgeber hält eine solche Situation für nicht tragbar, da sich nach § 92 Abs. 7 HGO Kommunen nicht überschulden dürfen.



Ansicht 25: Eigenkapitalbestand der Landkreise in Euro je Einwohner

102 Nach den Begriffsbestimmungen gemäß § 58 GemHVO handelt es sich beim Eigenkapital im Detail um die Differenz zwischen Aktiva (Vermögen) und den Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten auf der Passivseite der Bilanz,

103 Vgl. Burth, Andreas et. al.: Lexikon der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Taunusstein 2012, S. 118.

104 Georg, Klaus / Gnädinger, Marc: Eigenkapitalveränderung hessischer Kommunen vor und während der Corona-Pandemie, in: ZKF 12/2020, S. 266.

Nach den Finanzstatusberichten 2021 bzw. 2022<sup>105</sup> lag eine solche rechtswidrige Situation im Landkreis Offenbach vor.<sup>106</sup> Im Landkreis Offenbach gab es keinen Eigenkapitalbestand nach der Vermögensrechnung 2020. Nach dem Jahresabschluss 2020 existierte im Landkreis Offenbach sogar ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Höhe von knapp 22 Mio. Euro auf der Aktivseite der Vermögensrechnung. Den höchsten absoluten Bestand an Eigenkapital hatte der Landkreis Fulda mit rund 310 Millionen Euro. Auch pro Kopf hatte der Landkreis Fulda mit 1.389 Euro je Einwohner den Spitzenwert<sup>107</sup> inne, der Durchschnitt betrug 728 Euro je Einwohner. Bei der vergleichenden Dateninterpretation ist an dieser Stelle jedoch zu beachten, dass es sich nicht um einen direkten Vergleich handelt. Unterschiedliche Zeitpunkte wurden aus Gründen der Datenverfügbarkeit betrachtet. Tendenzaussagen sind jedoch möglich. In Summe hatten die Landkreise einen Eigenkapitalbestand von 3,46 Milliarden Euro.<sup>108</sup>

Nicht durch  
Eigenkapital  
gedeckter  
Fehlbetrag im  
Landkreis Offenbach

Im Vergleich zu einer Auswertung des HMdIS im Laufe des ersten Krisenjahres 2020 über die Eigenkapitalausstattung der hessischen Kommunen<sup>109</sup> kam es damit zu einer Erhöhung des Eigenkapitalpuffers um über 500 Millionen Euro. Nach den erhobenen Daten betrug das Eigenkapital der hessischen Landkreise zum 1.1.2020 nach der jeweils letzten aufgestellten Vermögensrechnung noch 2,9 Milliarden Euro.<sup>110</sup>

Der Blick auf die vorhandenen Eigenkapitalbestände sollte nicht dazu verleiten, daraus etwaige finanzielle Möglichkeiten der Kreise abzuleiten. Zum Teil ist das Vermögen nicht veräußerbar bzw. gebunden. Zum anderen ist die Entstehung des Eigenkapitals bedeutend. Der Bestand ist nicht Ausfluss von jahrelangen Jahresüberschüssen, sondern teilweise Ergebnis der Eröffnungsbilanzierung.<sup>111</sup>

105 Die Verwendung der Finanzstatusberichte als Quelle kann im Einzelfall dazu führen, dass der tatsächlich zuletzt aufgestellte Jahresabschluss mittlerweile aktueller ist (s. Ansicht 14). Ein Beispiel: Nach Stellungnahme des Schwalm-Eder-Kreises vom 5. August 2022 würde bei Berücksichtigung des Jahresabschlusses 2021 der Eigenkapitalbestand 679 Euro je Einwohner betragen (122.129.071,13 Euro : 179.924 Ew.).

106 Auf Basis der aktuellsten Finanzstatusberichte (Stand 11. April 2022).

107 Der Eigenkapitalbestand kann der Höhe nach beeinflusst sein durch die Auslagerung von Infrastrukturvermögen in separate Beteiligungen sowie die Anzahl und den Ansatz von Finanzbeteiligungen (Energieversorger, Krankenhäuser, Sparkassen). Das wäre bei einer tiefergehenden Interpretation der Abweichungen zwischen den Landkreisen zu beachten.

108 Berücksichtigt wurde in den Finanzstatusberichten immer die aktuellste aufgestellte Vermögensrechnung. Gesamtsumme ohne Berücksichtigung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages im Landkreis Offenbach (-21,68 Mio. Euro nach Jahresabschluss 2020).

109 Vgl. Kommunalbericht 2021 (Sechsendreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 28

110 Vgl. zu Methodik, Limitationen der Datensätze etc. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc: Eigenkapitalveränderung hessischer Kommunen vor und während der Corona-Pandemie, in: ZKF 12/2020, S. 265 ff.

111 Weitere Aufklärung könnte hier die Berechnung einer Eigenkapitalveränderungsrate mit sich bringen. Das war aus Datenermangelung nicht über einen Mehrjahreszeitraum möglich. Perspektivisch wäre das aber eine interessante Kennzahl zur Interpretation doppischer Haushalte.

Möglich ist ferner, dass bei der Eröffnungsbilanzierung Unterschiede in der Vermögensbewertung die Höhe des Eigenkapitals beeinflusst haben. Zudem sind in Bezug auf die Eigenkapitalveränderung u. a. die Schutzschirmmittel nebst ihrer Verbuchung zu berücksichtigen.

### 3.5 Nettoinvestitionen nach Mittelfristplanung

Finanzstatistisch lässt sich das Bild über die kommunale Investitionstätigkeit (noch) nicht vollständig nachzeichnen. So werden die Abschreibungen auf das Anlagevermögen nicht erfasst. Gleichwohl erlaubt die Jahresabschlussanalyse einen Überblick über die getätigte Investitionstätigkeit einer einzelnen Kommune.

Im Kommunalbericht 2021<sup>112</sup> sowie im Großstädtebericht 2021<sup>113</sup> hat die Überörtliche Prüfung unter Zugriff auf die Finanzstatusberichte erstmalig das zukünftige, geplante doppelte Investitionsverhalten mehrerer Kommunen berechnet. Über den 5-Jahres-Planungszeitraum lassen sich die Nettoinvestitionen bestimmen.<sup>114</sup> Schematisch ist die Methode in Ansicht 26 abgebildet.



Ansicht 26: Methode zur Bestimmung der Nettoinvestitionen

Basierend auf diesem Vorgehen zeigt Ansicht 27 die Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2022.

Über den gesamten Finanzplanungszeitraum planen alle berücksichtigten Landkreise mit positiven Nettoinvestitionen.<sup>115</sup> Die höchste Gesamtsumme je Einwohner weist der Landkreis Groß-Gerau aus (1.199 Euro je Einwohner). Für den Landkreis Groß-Gerau wird bis zum Jahr 2040 das größte prozentuale Bevölkerungswachstum aller Landkreise vorausberechnet (s. Kap. 5.2). Das dürfte an dieser Stelle ein wesentlicher Treiber der vorgesehenen Investitionen sein. In anderen Regionen ist im Lichte der Bevölkerungsentwicklung indes eher mit Rückbau oder Umbau von Infrastrukturen zu rechnen. Interessant ist, dass die meisten Landkreise in den Jahren 2023 ff. von sinkenden Nettoinvestitionen ausgehen. Als Grund hierfür sind ausweislich der betrachteten Finanzstatusberichte quantitativ zurückgehende Investitionsauszahlungen für das auf dem Haushaltsjahr übernächste folgende Jahr zu identifizieren.

112 Vgl. Kommunalbericht 2021 (Sechsdreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 47 ff.

113 Vgl. Großstädtebericht (Fünfdreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 26 ff.

114 Folgende Limitationen sind bei dieser Untersuchungsmethode zu nennen:

1. Es handelt sich um Planzahlen
2. Es wird nur der Kernhaushalt betrachtet
3. Der Gesamtbetrag der Abschreibungen nach den Finanzstatusberichten kann zuweilen Abschreibungen auf Forderungen enthalten

115 Allein die hier aufgezählten Landkreise planen für das Jahr 2022 mit Nettoinvestitionen von insgesamt über 360 Millionen Euro.

Die Belastbarkeit der Plan-Zahlen stößt allerdings an Grenzen. Zu diesem Ergebnis kam die Untersuchung der Nettoinvestitionen bei den hessischen Großstädten. Bei Detailbetrachtung der vorgesehenen Investitionsauszahlungen zeigte sich bei den Großstädten in zurückliegenden Jahren, dass im Gegensatz zu den ziemlich genau geplanten Abschreibungen die Zahlen zu Investitionen in der mittelfristigen Finanzplanung stark unterzeichnet sind. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Planungsschwächen im Hinblick auf eine bessere Vorausschau und realitätsnähere Prognosen künftig zu korrigieren.<sup>116</sup>

#### Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2022

Landkreis	2021	2022	2023	2024	2025	Summe
	in €/Ew.					
Groß-Gerau	263	204	150	222	360	1.199
Fulda	193	210	168	102	42	716
Main-Taunus	260	144	236	73	-58	654
Offenbach	111	123	130	184	73	619
Lahn-Dill	121	128	89	159	77	575
Vogelsberg	110	74	93	132	153	562
Gießen	89	122	125	97	63	496
Werra-Meißner	131	79	56	55	-6	315
Rheingau-Taunus	45	31	117	70	43	307
Hochtaunus	126	73	72	-49	83	305
Marburg-Biedenkopf	54	87	80	25	22	268
Main-Kinzig	28	66	67	31	25	217
Bergstraße	64	12	36	27	38	178
Hersfeld-Rotenburg	188	90	-28	-38	-39	174
Limburg-Weilburg	68	73	47	16	-32	172

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Berücksichtigte Einwohnerzahlen zum 30.06.2021

#### Ansicht 27: Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2022

Insgesamt ist beim Blick auf die Investitionstätigkeit die (Bau-)Preisentwicklung zu beachten. Steigende Auszahlungen für Investitionen können auch Ursache von Preissteigerungen sein. Sie bedeuten nicht zwangsläufig, dass die Infrastruktur ausgebaut wird.<sup>117</sup>

116 Vgl. Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 28 f.

117 Der Blick auf die Nettoinvestitionen darf nicht zu der Annahme verführen, dass es in einzelnen Kreisen zu unterlassenen Instandhaltungsaufwendungen kommen kann. Das geht aus der Berechnung der Größe nicht hervor.

Aktuell spielen im Kontext der Preisentwicklung ebenfalls Überlegungen im Sinne von § 1 Stabilitätsgesetz (StabG)<sup>118</sup> eine Rolle. Hiernach wird das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als eine für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern geltende Rechtsvorschrift normiert. Entsprechend hat der Staat bei seinen wirtschafts- und auch bei seinen finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Maßnahmen sind demnach so zu treffen, dass sie gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand mit möglichst Vollbeschäftigung und einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (sog. magisches Viereck). Nach § 16 StabG gelten diese Stabilitätsziele ebenfalls für die Kommunen. Und die Länder haben durch geeignete Maßnahme darauf hinzuwirken, dass die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht.

Mit § 92 Abs. 1 HGO wird die Verpflichtung des StabG auf die Kommunen übertragen. So haben auch die Landkreise ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Mit Ziffer 5 der Hinweise zu § 92 Hessische Gemeindeordnung (HGO) wird in diesem Sinne konkretisiert, dass Kommunen den konjunkturpolitischen Erfordernissen Rechnung zu tragen haben, soweit es die Erfüllung unabweisbarer Aufgaben zulässt.

Die Preisniveaustabilität ist gegenwärtig angesichts äußerst hoher Inflationsraten nicht gegeben. Staat und Kommunen müssen vor dieser Kulisse und angesichts verschiedener bedeutender Krisen (Corona, Ukraine-Krieg, Lieferketten) insofern besonders berücksichtigen, inwiefern ihr Handeln die Inflations-Problematik verstärkt, mithin öffentliche Nachfrage für knappe Güter und Leistungen weitere Preissteigerungen verursacht. Und unabweisbar im Sinne der Hinweise zur HGO sind zumindest Investitionen im freiwilligen Bereich nicht. Im Lichte der Preisstabilisierung ist Priorisierung auch für die Investitionen der Landkreise zumindest angezeigt.

---

<sup>118</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

## 4 Kreisaufgaben nach Produktbereichen

### 4.1 Pflichtaufgaben der Landkreise

In der Begründung zum Gesetzentwurf des bedarfsorientierten KFA-2016 sind für die 16 Produktbereiche in der Abgrenzung nach der GemHVO die prozentualen Anteile auf die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zurückzuführender Ausgaben, getrennt nach Landkreisen, kreisfreien Städten und Sonderstatusstädten sowie den kreisangehörigen Gemeinden als qualifizierte Schätzung ersichtlich (s. Ansicht 28). Eine Neuerung dieser Quoten, etwa aus der Arbeit der seitens des HMdF eingerichteten Arbeitsgruppe und dort etwaig getätigter Feststellungen zu Aufgabenveränderungen, ist bis heute nicht erfolgt. Von einer Gültigkeit der Quoten ist insofern weiterhin auszugehen.<sup>119</sup>

Prozentuale Anteile für die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben und dadurch zurückzuführender Ausgaben in den Produktbereichen				
Produktbereich	Landkreise	Kreisfreie Städte	Sonderstatusstädte	Kreisangehörige Gemeinden
Innere Verwaltung	95 %	95 %	95 %	95 %
Sicherheit und Ordnung	99 %	99 %	99 %	99 %
Schulträgeraufgaben	98 %	98 %	92 %	0 %
Kultur und Wissenschaft	20 %	20 %	20 %	0 %
Soziale Leistungen	97 %	95 %	70 %	0 %
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	95 %	95 %	93 %	94 %
Gesundheitsdienste	98 %	98 %	0 %	0 %
Sportförderung	0 %	0 %	0 %	0 %
Räumliche Planung und Entwicklung [...]	98 %	95 %	92 %	90 %
Bauen und Wohnen	98 %	98 %	97 %	97 %
Ver- und Entsorgung	100 %	100 %	100 %	100 %
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	98 %	98 %	98 %	95 %
Natur- und Landschaftspflege	65 %	75 %	65 %	65 %
Umweltschutz	70 %	70 %	70 %	70 %
Wirtschaft und Tourismus	0 %	0 %	0 %	0 %
Allgemeine Finanzwirtschaft	Da im Produktbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" fast ausschließlich Steuern, Umlagen und andere Finanzierungsvorgänge (Kreditaufnahme, Kredittilgung etc.) verbucht werden, bei denen eine Zuordnung zu freiwilligen und pflichtigen Aufgaben kaum möglich ist, wurde aus Vereinfachungsgründen zugunsten der Kommunen in diesem Produktbereich nicht zwischen pflichtig und freiwillig unterschieden, sondern von einer vollständigen Pflichtigkeit ausgegangen. Damit bleibt beispielsweise ausgeblendet, dass ein bestimmter Anteil an Zins- und Tilgungsleistungen auch auf Investitionen im freiwilligen Aufgabenspektrum zurückzuführen ist (z.B. Bau einer Sporthalle).			

Quelle: Eigene Darstellung; Hessischer Landtag, Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Drs. 19/1853 vom 21.4.2015, S. 46.

Ansicht 28: Prozentuale Anteile für die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben und dadurch zurückzuführender Ausgaben in den Produktbereichen

119 Die Pflichtaufgabenanteile der einzelnen Produktbereiche sollen im Zuge der aktuellen KFA-Evaluation hinsichtlich ihrer aktuellen Gültigkeit untersucht werden, vgl. HMdF (2022), Evaluierung des Kommunalen Finanzausgleichs, Präsentation zur 5. Sitzung der Arbeitsgruppe am 21. Juli 2022, Folie 33.

In den Produktbereichen Sportförderung sowie Wirtschaft und Tourismus sind die Aufgaben vollständig freiwilliger Natur. In allen anderen Produktbereichen liegen die geschätzten prozentualen Anteile für die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben und dadurch zurückzuführender Ausgaben bei mehr als 20 Prozent, in zehn der 16 Produktbereiche sogar bei über 90 Prozent.

Im Zuge des KFA-2016 hatte das HMdF gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ebenso eine Liste der kommunalen Pflichtaufgaben erstellt. Sie enthielt im Jahr 2016 zunächst über 3.000 Aufgaben nebst Rechtsgrundlagen, Angaben zur Finanzierung und der Zuordnung zu Kommunaltypen und zu einzelnen Produktbereichen und Produktgruppen. Seit Anfang des Jahres 2022 beträgt die Anzahl der Pflichtaufgaben noch über 2.800. Darunter betreffen 2.404 Aufgaben die Landkreise. Die Anzahl der Pflichtaufgaben nach den 16 Produktbereichen für die Landkreise ist aus Ansicht 29 ersichtlich.

Anzahl der Pflichtaufgaben der Landkreise in den Produktbereichen nach Pflichtaufgabenkatalog	
Produktbereich	Anzahl der Pflichtaufgaben
Innere Verwaltung	49
Sicherheit und Ordnung	1.652
Schulträgeraufgaben	15
Kultur und Wissenschaft	4
Soziale Leistungen	218
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	131
Gesundheitsdienste	119
Sportförderung	0
Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	7
Bauen und Wohnen	17
Ver- und Entsorgung	11
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	8
Natur- und Landschaftspflege	122
Umweltschutz	50
Wirtschaft und Tourismus	0
Allgemeine Finanzwirtschaft	1

Quelle: Eigene Darstellung; Pflichtaufgabenkatalog des HMdF (Stand: Anfang 2022)

Ansicht 29: Anzahl der Pflichtaufgaben der Landkreise in den Produktbereichen nach Pflichtaufgabenkatalog

Bemerkenswert ist die hohe Anzahl der Pflichtaufgaben (1.652 Aufgaben) im Produktbereich Sicherheit und Ordnung. In keinem anderen Produktbereich werden mehr Pflichtaufgaben angegeben. Das macht deutlich, dass allein die Anzahl der Aufgaben keine Aussage zu den dahinterstehenden Aufwendungen und Defiziten zulässt.

Im Folgenden wird dazu gezeigt, dass etwa die Kreisdefizite im Ordentlichen Ergebnis in den Produktbereichen Soziales und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie den Gesundheitsdiensten weitaus höher sind als beim Produktbereich Sicherheit und Ordnung (siehe Kapitel 4.2). In diesen drei Aufgabenbereichen ist die Fallzahl der Pflichtaufgaben mit jeweils über 100 Aufgaben im Vergleich zu anderen Produktbereichen zwar hoch, aber doch deutlich geringer als im Produktbereich Sicherheit und Ordnung. Beim



Produktbereich Innere Verwaltung weist der Pflichtaufgabenkatalog sogar weniger als 50 Aufgaben aus. Gleichwohl handelt es sich um den Produktbereich mit dem über alle Landkreise hinweg dritthöchsten Defizit im Ordentlichen Ergebnis im Jahr 2022 (s. Ansicht 30).

Nach dem Pflichtaufgabenkatalog gibt es bei den Landkreisen lediglich in den Produktbereichen Sportförderung sowie Wirtschaft und Tourismus keinerlei pflichtige Aufgaben. Der Blick auf diese beiden Produktbereiche eignet sich insofern für einen ersten Zugang, um einen Eindruck zum Umfang freiwilliger Kreisaufgaben zu erhalten (siehe Kapitel 4.3).

## 4.2 Überschüsse und Defizite nach Produktbereichen

Unterschiede in den Produktbereichsergebnissen können verschiedenliche Ursachen haben. Politische Präferenzen, etwaige Unwirtschaftlichkeiten in der Leistungserbringung oder auch gegebene externe Rahmenbedingungen (s. Kap. 1.2.2) und heterogene Aufgabenorganisationsstrukturen (IKZ, Auslagerungen, Einbindung Privater u.a.m.) können die Werte beeinflussen. Aus Sicht der Haushaltskonsolidierung empfiehlt es sich, vor dieser Kulisse etwaige Auffälligkeiten (vergleichsweise hohe Produktbereichsdefizite oder niedrigere Überschüsse) in einem nächsten Schritt auf Ebene der betreffenden Kreise durch einen Blick auf die dahinterliegende Produkt- und Leistungsstruktur zu untersuchen.

In den beiden komplett mit freiwilligen Aufgaben durchzogenen Produktbereichen Sportförderung sowie Wirtschaft und Tourismus sind die geplanten Defizite im Ordentlichen Ergebnis des Jahres 2022 mit -10,6 Mio. Euro und -11,0 Mio. Euro der Höhe nach überschaubar. Gegenüber dem Vorjahr gibt es in den beiden der Höhe sowie der Art und Weise nach disponiblen Produktbereichen angesichts der Krisensituation erwartungsgemäß eine planmäßige Defizitreduzierung (s. dazu im Detail Kap. 4.3).

Auf die Produktbereiche Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und Innere Verwaltung entfallen die mit Abstand höchsten Defizite im Ordentlichen Ergebnis. Das trifft sowohl auf das Jahr 2021 als auch auf das Jahr 2022 zu. Die Produktbereiche Soziale Leistungen (- 38 Mio. Euro) sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (-34,3 Mio. Euro) haben dabei auch das höchste absolute Plan-Defizitwachstum im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Neben der zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes als Dienstleister für alle Aufgabenbereiche agierenden Inneren Verwaltung handelt es sich bei den beiden Produktbereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe damit sowohl im Hinblick auf den Status Quo als auch auf das Wachstum der Defizite um die prägenden Produktbereiche der Kreishaushalte. Die dortige Defizitdynamik und ihre Entwicklung sind in Bezug auf die Gewichte entscheidend für die Frage des gelingenden Haushaltsausgleiches auf Kreisebene.

Dabei unterscheiden sich die beiden Produktbereiche Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in Bezug auf die Finanzierung aus Sicht der Landkreise fundamental von dem ebenfalls von hohen Aufwendungen durchzogenen Produktbereich Schulträgeraufgaben (s. Kap 4.5). Beim Produktbereich Schulträgeraufgaben kommt es in den Jahren 2021 und 2022 durch die Systematik der kostendeckenden Schulumlage sogar zu im Haushaltsplan geplanten Überschüssen im Ordentlichen Ergebnis von jeweils rund 100 Mio. Euro.

Die Defizite aller anderen Produktbereiche müssen hingegen zur Erreichung des Haushaltsausgleiches mit Überschüssen des Produktbereiches Allgemeine Finanzwirtschaft gegenfinanziert werden. Der Produktbereich dient der Finanzierung der Defizite in allen anderen Produktbereichen mit Ausnahme der Schulträgeraufgaben. Erfreulich ist insofern das avisierte Planwachstum des

Produktbereiches von knapp 61 Mio. Euro im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr.

		Veränderungen im OE nach Produktbereichen für die Jahre 2021 und 2022		
		Plan 2021 in Mio. € (OE)	Plan 2022 in Mio. € (OE)	Entwicklung 2021 zu 2022 in Mio. €
PB 1	Innere Verwaltung	-359,3	-359,9	-0,6
PB 2	Sicherheit und Ordnung	-50,0	-36,3	13,7
PB 3	Schulträger- aufgaben	100,52	100,45	-0,07
PB 4	Kultur und Wissenschaft	-20,6	-23,1	-2,5
PB 5	Soziale Leistungen	-737,2	-775,3	-38,0
PB 6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-492,6	-526,8	-34,3
PB 7	Gesundheits- dienste	-105,2	-128,9	-23,6
PB 8	Sportförderung	-11,1	-10,6	0,4
PB 9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	-7,8	-7,5	0,3
PB 10	Bauen und Wohnen	-4,2	-2,6	1,6
PB 11	Ver- und Entsorgung	-5,7	-4,2	1,5
PB 12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-91,5	-97,9	-6,4
PB 13	Natur- und Landschaftspflege	-19,5	-22,5	-3,0
PB 14	Umweltschutz	-5,6	-7,0	-1,4
PB 15	Wirtschaft und Tourismus	-12,7	-11,0	1,7
PB 16	Allgemeine Finanzwirtschaft	1.830,4	1.891,2	60,8
<b>Summe</b>		<b>7,9</b>	<b>-22,0</b>	<b>-29,9</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022;  
Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die  
Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem  
Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen.

Ansicht 30: Veränderungen im OE nach Produktbereichen für die Jahre 2021 und 2022

Beim Blick auf einzelne Landkreisgruppen fallen besonders im volumenseitig bedeutenden Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Unterschiede zwischen Kreisen mit und ohne Sonderstatusstadt auf. Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstadt sind die geplanten Defizite des Produktbereiches im Jahr 2022 mit -187 Euro je Einwohner deutlich größer als bei den Kreisen mit Sonderstatusstädten (-123 Euro je Einwohner). Das lässt vermuten, dass bei letzteren ein Teil der Defizite des Aufgabenbereichs bei den Sonderstatusstädten verbleiben, womit die Kreise an dieser Stelle weniger belastet werden. Zwar übernehmen Sonderstatusstädte auch in anderen Produktbereichen Aufgaben, die ansonsten seitens der Kreise erbracht werden (s. Kap. 1.1.2), das zeigt sich aber im Vergleich zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nur weniger stark ausgeprägt im Vergleich der geplanten Produktbereichsergebnisse (s. Ansicht 31).

		OE nach Produktbereichen für das Jahr 2022 nach Landkreistypen					
		Alle Landkreise		LK ohne Sonderstatusstädte		LK mit Sonderstatusstädten	
		in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.
PB 1	Innere Verwaltung	-359,9	-103,4	-159,5	-102,8	-200,4	-104,0
PB 2	Sicherheit und Ordnung	-36,3	-10,4	-9,9	-6,4	-26,4	-13,7
PB 3	Schulträger- aufgaben	100,5	28,9	68,3	44,0	32,2	16,7
PB 4	Kultur und Wissenschaft	-23,1	-6,6	-9,3	-6,0	-13,8	-7,2
PB 5	Soziale Leistungen	-775,3	-222,8	-333,8	-215,1	-441,5	-229,0
PB 6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-526,8	-151,4	-290,6	-187,2	-236,2	-122,6
PB 7	Gesundheitsdienste	-128,9	-37,0	-62,1	-40,0	-66,8	-34,6
PB 8	Sportförderung	-10,6	-3,1	-5,6	-3,6	-5,0	-2,6
PB 9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	-7,5	-2,2	-3,9	-2,5	-3,6	-1,9
PB 10	Bauen und Wohnen	-2,6	-0,7	-1,2	-0,8	-1,4	-0,7
PB 11	Ver- und Entsorgung	-4,2	-1,2	0,003	0,002	-4,2	-2,2
PB 12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-97,9	-28,1	-50,2	-32,3	-47,7	-24,7
PB 13	Natur- und Landschaftspflege	-22,5	-6,5	-8,5	-5,5	-14,0	-7,3
PB 14	Umweltschutz	-7,0	-2,0	-3,4	-2,2	-3,6	-1,9
PB 15	Wirtschaft und Tourismus	-11,0	-3,2	-5,5	-3,6	-5,5	-2,8
PB 16	Allgemeine Finanzwirtschaft	1.891,2	543,5	857,0	552,2	1.034,2	536,5
<b>Summe</b>		<b>-22,0</b>	<b>-6,3</b>	<b>-18,4</b>	<b>-11,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-1,9</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

Ansicht 31: OE nach Produktbereichen für das Jahr 2022 nach Landkreistypen

### 4.3 Freiwillige Produktbereiche

In den beiden komplett freiwilligen Produktbereichen Sportförderung<sup>120</sup> sowie Wirtschaft und Tourismus sind die Defizite im Vergleich zum Gesamthaushalt überschaubar. In keinem Landkreis ist das Defizit<sup>121</sup> der beiden Produktbereiche größer als ein Prozentpunkt der jeweiligen Kreisumlage. Gleichwohl darf das nicht zu dem Missverständnis führen, dass freiwillige Aufgaben und Standards bei Landkreisen keine Rolle spielen. In anderen

120 Nach Artikel 26g Verfassung des Landes Hessen gibt es ein Staatsziel Sport. Gleichwohl sind die einzelnen Leistungen an dieser Stelle freiwilliger Natur.

121 An dieser Stelle werden die Defizite im Ordentlichen Ergebnis adressiert. Unter Berücksichtigung der ILV können sich die Defizite der Höhe nach verändern. Ein additiver Vergleich der Jahresergebnisse (nach ILV) auf Produktbereichsebene ist technisch nicht möglich (s. Kap 1.1.1). Eine Gesamtsicht auf das Produkt unter Einbeziehung der internen Leistungsverrechnung wäre gleichwohl wünschenswert. In engem Zusammenhang mit dieser Frage ist auch die Beurteilung des PB 01 Innere Verwaltung zu sehen. Der überwiegende Teil der zentralen Aufgaben einer Verwaltung wird dort abgebildet und per ILV auf die anderen Bereiche des Haushalts verteilt.

Produktbereichen gibt es ebenfalls der Freiwilligkeit unterliegende Leistungen. Zu denken ist beispielsweise etwa an Schulsozialarbeit (PB 3), weite Teile der Kulturförderung (PB 4), Ruf-Busse (PB 12) usf.

Der Blick auf die Produktbereiche Sportförderung sowie Wirtschaft und Tourismus leistet lediglich einen ersten Zugang für die Betrachtung freiwilliger Leistungen. Zu bedenken ist weiterhin, dass einzelne Landkreise merkbliche Teile ihrer freiwilligen Aufgabenerledigung aus dem Kernhaushalt ausgegliedert haben, etwa auf Eigenbetriebe (s. Kap. 5.1).

Mit einem Defizit von -8 Euro je Einwohner oder absolut knapp über -2 Mio. Euro ist das geplante Ordentliche Ergebnis des Jahres 2022 im Bereich Sportförderung im Landkreis Bergstraße am schwächsten. Der Landkreis Bergstraße weist auch für den Gesamthaushalt des Jahres 2022 ein negatives Ordentliches Ergebnis aus. Im Sinne der Haushaltskonsolidierung wäre es insofern im Landkreis Bergstraße oder auch in anderen Kreisen bei einer sich ggf. nicht abzeichnenden Verbesserung der Gesamtlage grundsätzlich denkbar, die Defizite des freiwilligen Produktbereiches näher auf etwaige Konsolidierungsofferten auszuleuchten.<sup>122</sup>

Einem derartigen Unterfangen können jedoch je nach Lage vor Ort Grenzen in Bezug auf mögliche Konsolidierungsmaßnahmen entgegenstehen. Beispiele benennen die Landkreise Bergstraße und Hochtaunus in ihren jeweiligen Stellungnahmen gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022. So handelt es sich nach Angaben des Landkreises Bergstraße bei dem Defizit von „rd. 2 Mio. € für die Sportförderung [...] um den Anteil der Hallennutzung durch Vereine (rund 50 Prozent). Diese unvermeidbaren Kosten (inklusive Abschreibungen) dürfen gemäß Ziffer 14 der Hinweise zu § 4 GemHVO nicht über die Schulumlage finanziert werden.“ Die Sporthallenkosten sind nach Ansicht des Landkreises insofern nicht freiwillig. Ähnlich argumentiert der Hochtaunuskreis: „Bei der Berechnung der Schulumlage sind die Anteile der Sporthallen herauszurechnen, die nicht für den Schulsport genutzt werden. Dies führt teilweise zu relativ hohen Aufwendungen im Produktbereich 08 Sportförderung, die als "rein freiwillig" eingestuft werden. Würden die Schulsportstätten an den Nachmittagen, Abenden und Wochenenden, nicht für den Vereinssport zu Verfügung gestellt, würde eine vollständige Abrechnung in der Schulumlage erfolgen. Dieser Bereich ist nahezu vollständig dem pflichtigen Bereich zuzuordnen, sodass an dieser Stelle keine Diskussion über zu hohe Kosten im freiwilligen Bereich stattfinden würde.“

---

122 Die zur freien Disposition stehenden freiwilligen Leistungen sind insbesondere dann umstritten, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit einer Kommune nur als eingeschränkt oder gefährdet bewertet werden kann. Allerdings ist abzuwägen, ob durch die Gewährung von Leistungen auch ohne Rechtsanspruch positive Wirkungen erzielt werden können, die den Mitteleinsatz rechtfertigen. Durch Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten können unter Umständen höhere Pflichtaufwendungen vermieden werden.

Ordentliches Ergebnis der rein freiwilligen PBn (Planzahlen) für das Jahr 2022							
Landkreis	PB 8		PB 15		Freiw. PBn gesamt		
	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.	in %-Punkten Kreisumlage
Bergstraße	-2,25	-8,29	-1,76	-6,48	-4,00	-14,77	0,89
Hochtaunuskreis	-1,37	-5,76	-2,05	-8,64	-3,41	-14,41	0,87
Vogelsbergkreis	-0,18	-1,71	-1,30	-12,37	-1,49	-14,09	0,94
Marburg-Biedenkopf	-1,23	-5,03	-1,73	-7,07	-2,97	-12,11	0,76
Werra-Meißner-Kreis	-0,12	-1,25	-0,94	-9,43	-1,07	-10,68	0,71
Limburg-Weilburg	-1,03	-6,00	-0,49	-2,84	-1,52	-8,84	0,58
Lahn-Dill	-0,44	-1,75	-1,27	-5,03	-1,72	-6,78	0,46
RTK	-0,63	-3,37	-0,51	-2,71	-1,14	-6,07	0,38
MKK	-0,66	-1,57	-1,73	-4,10	-2,39	-5,67	0,36
Groß-Gerau	-0,29	-1,06	-0,96	-3,49	-1,25	-4,55	0,31
MTK	-0,37	-1,53	-0,57	-2,39	-0,94	-3,92	0,15
Gießen	-0,11	-0,42	-0,93	-3,41	-1,04	-3,83	0,27
Hersfeld-Rotenburg	-0,85	-7,10	0,46	3,79	-0,40	-3,30	0,21
Offenbach	-0,19	-0,53	-0,42	-1,17	-0,61	-1,70	0,08
Fulda	-0,90	-4,03	3,19	14,32	2,29	10,29	
<b>Summe</b>	<b>-10,63</b>	<b>-3,06</b>	<b>-11,02</b>	<b>-3,17</b>	<b>-21,65</b>	<b>-6,22</b>	

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

Ansicht 32: Ordentliches Ergebnis der rein freiwilligen PBn (Planzahlen) für das Jahr 2022

Im Produktbereich Wirtschaft und Tourismus hat der Vogelsbergkreis mit -12 Euro je Einwohner das schwächste Planergebnis aller betrachteten Kreise für das Jahr 2022. Im Werra-Meißner-Kreis ist das Defizit mit -9 Euro ebenfalls vergleichsweise hoch. Beide Landkreise sind ländlich strukturiert. Touristikförderung könnte in beiden Kreisen eine Rolle spielen. Zumindest für den Werra-Meißner-Kreis liegt die Tourismusintensität mit 4.180 Übernachtungen je 1.000 Einwohner über dem Landesdurchschnitt. Mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 4,2 Tagen liegt der Kreis auch bei dieser Kenngröße über dem Landesdurchschnitt. Für den Vogelsbergkreis zeigt sich die Tourismusbedeutung weniger stark ausgeprägt in den Zahlen. Bei der Tourismusintensität und der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer hat der Vogelsbergkreis durchschnittliche Werte (s. Ansicht 33). Möglich wäre u. U., dass hier der Tagestourismus eine Rolle spielt, der seitens der Statistik nicht

erfasst werden kann.<sup>123</sup> Insgesamt sind beim Politikfeld Tourismus die durch Steuerung der Landkreise möglichen Beeinflussungen des Wirtschaftssektors begrenzt.

---

123 Die Überörtliche Prüfung untersuchte in der 229. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Städte und Gemeinden“ die Wirkungen der Tourismusförderung für kreisangehörige Kommunen. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Siebenunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2022) im November 2022 vorgestellt.

Tourismus im Jahr 2020 in den Landkreisen						
		Durchschnittliches Bettenangebot	Ankünfte	Übernachtungen	Durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Tagen	Tourismus- intensität <sup>1)</sup>
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	4.973	152.605	397.302	2,6	1.466
	LK Darmstadt- Dieburg	3.697	106.850	379.702	3,6	1.277
	LK Groß-Gerau	6.201	229.246	511.096	2,2	1.854
	Hochtaunuskreis	7.539	192.117	759.119	4,0	3.203
	Main-Kinzig- Kreis	8.751	186.435	887.846	4,8	2.104
	Main-Taunus- Kreis	5.220	161.285	381.368	2,4	1.595
	Odenwaldkreis	2.916	64.520	220.627	3,4	2.277
	LK Offenbach	6.555	218.641	566.023	2,6	1.587
	Rheingau- Taunus-Kreis	6.653	248.399	696.261	2,8	3.716
	Wetteraukreis	5.800	136.212	762.968	5,6	2.457
	<b>Regierungsbezirk Darmstadt<sup>2)</sup></b>	<b>118.489</b>	<b>4.379.450</b>	<b>10.879.242</b>	<b>2,5</b>	<b>2.708</b>
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	3.778	115.748	238.626	2,1	878
	Lahn-Dill-Kreis	4.241	144.168	335.171	2,3	1.323
	Limburg- Weilburg	3.974	128.453	381.603	3,0	2.212
	Marburg- Biedenkopf	4.665	151.389	408.377	2,7	1.665
	Vogelsbergkreis	4.373	120.342	310.793	2,6	2.948
	<b>Regierungs- bezirk Gießen</b>	<b>21.031</b>	<b>660.100</b>	<b>1.674.570</b>	<b>2,5</b>	<b>1.598</b>
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	11.890	438.521	1.020.280	2,3	4.578
	Hersfeld- Rotenburg	8.500	196.438	720.040	3,7	5.994
	LK Kassel	8.835	185.408	496.796	2,7	2.097
	Schwalm-Eder- Kreis	6.094	139.068	436.341	3,1	2.425
	LK Waldeck- Frankenberg	18.660	518.215	2.328.522	4,5	14.879
	Werra-Meißner- Kreis	5.641	98.919	417.696	4,2	4.180
	<b>Regierungs- bezirk Kassel<sup>2)</sup></b>	<b>65.545</b>	<b>1.838.851</b>	<b>5.925.834</b>	<b>3,2</b>	<b>4.871</b>
<b>Hessen-Durchschnitt</b>					<b>2,7</b>	<b>2.942</b>

Quelle: Eigene Darstellung und eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt: Hessische Gemeindestatistik 2021; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021

<sup>1)</sup> Übernachtungen je 1.000 Einwohner

<sup>2)</sup> Inklusive kreisfreie Städte

#### Ansicht 33: Tourismus im Jahr 2020 in den Landkreisen<sup>124</sup>

Ähnliche Grenzen in Bezug auf die Beeinflussungsmöglichkeiten gibt es im Politikfeld Wirtschaft. Gleichwohl können sich Kreise hier veranlasst fühlen, tätig zu werden. Beim BIP je Einwohner liegen an dieser Stelle sowohl der Vogelsbergkreis (27.796 Euro je Einwohner) als auch der Werra-Meißner-Kreis (25.372 Euro je Einwohner) deutlich unter dem Landesdurchschnitt (s. Ansicht

124 Abgebildet wurden die zum Redaktionsschluss aktuellsten Zahlen. Für das Jahr 2020 ist darauf hinzuweisen, dass die Zahlen durch die Corona-Pandemie beeinflusst sein könnten.

34). Im Werra-Meißner-Kreis paart sich dieser Befund wirtschaftlicher Schwäche mit einer vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote von 5,3 Prozent.

Kernindikatoren und Rahmenbedingungen zum Themenfeld Wirtschaft & Arbeit in den Landkreisen					
Landkreis		Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 2019			Arbeitslosenquote 2021 in % <sup>2)</sup>
		Anteil am BIP des Landes Hessen in %	Messzahlen <sup>1)</sup>	BIP in Euro je Einwohner	
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	2,7	63,3	29.643	3,7
	LK Darmstadt-Dieburg	3,0	62,7	29.345	4,6
	LK Groß-Gerau	4,3	98,7	46.237	5,6
	Hochtaunuskreis	3,9	104,1	48.748	4,6
	Main-Kinzig-Kreis	5,4	80,5	37.723	4,9
	Main-Taunus-Kreis	4,7	123,1	57.635	4,4
	Odenwaldkreis	0,9	57,6	26.965	4,6
	LK Offenbach	4,9	87,5	40.994	5,2
	Rheingau-Taunus-Kreis	1,6	55,1	25.828	4,4
	Wetteraukreis	3,2	64,8	30.344	4,3
	<b>Regierungsbezirk Darmstadt<sup>3)</sup></b>	<b>71,8</b>	<b>112,5</b>	<b>52.685</b>	<b>5,5</b>
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	3,4	79,2	37.102	5,6
	Lahn-Dill-Kreis	3,0	74,7	35.005	5,1
	Limburg-Weilburg	1,9	67,8	31.736	4,5
	Marburg-Biedenkopf	3,3	84,4	39.508	4,0
	Vogelsbergkreis	1,0	59,3	27.796	3,7
	<b>Regierungsbezirk Gießen</b>	<b>12,6</b>	<b>75,5</b>	<b>35.341</b>	<b>4,7</b>
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	2,9	81,6	38.215	3,1
	Hersfeld-Rotenburg	1,6	82,1	38.438	3,7
	LK Kassel	2,5	66,3	31.058	3,9
	Schwalm-Eder-Kreis	2,0	70,9	33.216	3,7
	LK Waldeck-Frankenberg	2,1	82,7	38.729	3,7
	Werra-Meißner-Kreis	0,9	54,2	25.372	5,3
	<b>Regierungsbezirk Kassel<sup>3)</sup></b>	<b>15,6</b>	<b>80,1</b>	<b>37.496</b>	<b>4,5</b>
<b>Hessen-Gesamt</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	<b>46.838</b>	<b>5,2</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Hessisches Statistisches Landesamt: Hessische Kreiszahlen, Frühjahr 2022

<sup>1)</sup> Landeswert = 100

<sup>2)</sup> Arbeitslose in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen

<sup>3)</sup> Inklusive kreisfreie Städte

Ansicht 34: Kernindikatoren und Rahmenbedingungen zum Themenfeld Wirtschaft & Arbeit in den Landkreisen



Mit den Landkreisen Fulda und Hersfeld-Rotenburg erzielen zwei Landkreise ein Plus im Ordentlichen Ergebnis des Jahres 2022 im Produktbereich Wirtschaft und Tourismus. Beim Landkreis Fulda begründet sich das Plus im Produkt „Allgemeine Einrichtungen“. Hier sind Finanzerträge (Beteiligungserträge) von 5,46 Mio. Euro enthalten.<sup>125</sup> Beim Landkreis Hersfeld-Rotenburg sind im Produkt „Wirtschafts- und Strukturförderung, Beteiligungen“ Finanzerträge in Höhe von 1,47 Mio. Euro geplant.<sup>126</sup>

#### 4.4 Kultur und Wissenschaft

Nach Artikel 26e der Verfassung des Landes Hessen<sup>127</sup> genießt die Kultur den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Kulturförderung ist ein Staatsziel. Trotzdem ist der Aufgabenbereich weitgehend<sup>128</sup> freiwilliger Natur und steht bei hohem Konsolidierungsdruck naturgemäß häufig im Fokus. Dabei geht es nicht nur um die Frage des „Wie“ der Aufgabenerledigung, sondern auch um das „Ob“ der Aufgabendurchführung.

Aufgrund der hohen Bedeutung der Kultur, erstellen die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder alle zwei Jahre einen Kulturfinanzbericht.<sup>129</sup> Unter kommunaler Kulturförderung summiert der Kulturfinanzbericht dabei die Ausgaben für Theater und Musikpflege, Bibliotheken, Museen, Denkmalschutz sowie sonstige Kulturpflege und Kulturverwaltung. Die Abgrenzung ist somit zwar ähnlich zu der des für die Haushaltsgliederung einschlägigen Produktbereiches 04 „Kultur“, aber nicht identisch. Insbesondere wird der für die Landkreise im Produktbereich 04 befindliche und wichtige Aspekt der Erwachsenenbildung, regelmäßig über Volkshochschulen realisiert, im Kulturfinanzbericht nicht erfasst.

Nach der Abgrenzung des Kulturfinanzberichtes sind zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Kreisfinanzberichtes u.a. die Auszahlungen sowie die laufenden Grundmittel für das Jahr 2020 für einzelne Landkreise abrufbar. Die Betrachtung der laufenden Grundmittel ist zur korrekten Interpretation der Daten zu den Auszahlungen unbedingt erforderlich. Auszahlungen eines

---

125 Vgl. Landkreis Fulda, Haushalt 2022, S. 303:

- Ausschüttung RhönEnergie Osthessen GmbH (65.000 EUR)
- Ausschüttung Überlandwerk Rhön GmbH (46.900 EUR)
- Ausschüttung der RhönEnergie Fulda GmbH (5.000.000 EUR)
- Ausschüttung der Sparkasse Fulda (350.000 EUR)

126 Vgl. Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Haushalt 2022, S. 368:

- Erträge aus Gewinnabführung JuFe (864.320 EUR)
- Erträge aus Gewinnabführung SPK (471.380 EUR)
- Erträge aus Gewinnabführung ÜWAG (90.000 EUR)
- Bürgschaftsprovisionen (45.000 EUR)

127 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. 1946, 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)

Artikel 26e: Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

128 Der Bereich Denkmalschutz ist beispielsweise pflichtig (§ 1 Abs. 1 Hessisches Denkmalschutzgesetz (HDSchG) vom 28. November 2016, GVBl. 2016, 211). Nach den §§ 4 und 8 HDSchG sind grundsätzlich die Unteren Denkmalschutzbehörden für den Denkmalschutz zuständig. Untere Denkmalschutzbehörde ist in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Magistrat, in den Landkreisen der Kreisausschuss. Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung.

129 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020, erschienen im Dezember 2020.

Jahres können durch Sondereffekte belastet sein. Im Gegensatz zu den gesamten Kulturauszahlungen eines Jahres wird mit der Kenngröße der laufenden Grundmittel der laufende Zuschussbedarf im Kulturbereich des Landkreises beziffert. Unberücksichtigt bleiben Bau- und Investitionskosten, welche starken jährlichen Schwankungen unterliegen können und hierdurch einen Vergleich erschweren. Ferner stellen die laufenden Grundmittel nicht nur die Ausgaben dar, sondern berücksichtigen auch die erzielten Einnahmen (Saldogröße). Es wird insofern der Zuschussbedarf für den Kulturbereich des betreffenden Landkreises angezeigt.

Ansicht 35 zeigt die Auszahlungen und laufenden Grundmittel der 21 Landkreise für das Jahr 2020. Über alle Kreise bleiben die Kulturauszahlungen im Vergleich zum Volumen der Kreishaushalte in äußerst überschaubaren Bereichen.

Laufende Grundmittel sowie gesamte Auszahlungen im Kulturbereich der Landkreise für das Jahr 2020				
Landkreis	Auszahlungen insgesamt		Laufende Grundmittel	
	in €	in €/Ew.	in €	in €/Ew.
Hochtaunuskreis	3.059.847	13	2.873.746	12
Hersfeld-Rotenburg	1.323.462	11	514.907	4
Waldeck-Frankenberg	992.035	6	892.035	6
Gießen	1.707.980	6	1.707.980	6
Fulda	1.294.722	6	871.640	4
Offenbach	1.673.730	5	1.136.341	3
Main-Taunus-Kreis	961.763	4	925.278	4
Odenwaldkreis	361.204	4	161.943	2
Vogelsbergkreis	330.305	3	229.836	2
Kassel	740.719	3	242.388	1
Limburg-Weilburg	537.422	3	508.597	3
Main-Kinzig-Kreis	1.242.957	3	1.168.063	3
Lahn-Dill-Kreis	691.231	3	644.045	3
Darmstadt-Dieburg	740.336	2	729.781	2
Schwalm-Eder-Kreis	446.950	2	445.835	2
Groß-Gerau	651.568	2	575.335	2
Wetteraukreis	718.347	2	687.486	2
Marburg-Biedenkopf	481.811	2	473.629	2
Werra-Meißner-Kreis	137.834	1	137.834	1
Bergstraße	355.710	1	355.710	1
Rheingau-Taunus-Kreis	237.816	1	217.165	1
<b>Summe</b>	<b>18.687.749</b>	<b>4</b>	<b>15.499.574</b>	<b>3</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt,

Stand: 2. Mai 2022; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

Ansicht 35: Laufende Grundmittel sowie gesamte Auszahlungen im Kulturbereich der Landkreise für das Jahr 2020

An der Spitze der Kulturauszahlungen je Einwohner in Abgrenzung des Kulturfinanzberichtes stehen im Jahr 2020 der Hochtaunuskreis (13 Euro je Einwohner) und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg (11 Euro je Einwohner). Bei Betrachtung der laufenden Grundmittel relativiert sich für Hersfeld-Rotenburg jedoch das Bild der hohen Auszahlungen. Die laufenden Grundmittel liegen bei gerade einmal 4 Euro je Einwohner, während sie im Hochtaunuskreis immerhin noch bei vergleichsweise hohen 12 Euro je Einwohner liegen.

Ansicht 36 zeigt in inhaltlicher Abgrenzung zum Kulturbegriff des Kulturfinanzberichts das geplante Ordentliche Ergebnis im Produktbereich Kultur und Wissenschaft für das Jahr 2022.<sup>130</sup>

Ordentliches Ergebnis im PB 4 (Planzahlen) für das Jahr 2022			
Landkreis	Ordentliche Erträge	Ordentliche Aufwendungen	Ordentliches Ergebnis
	in €/Ew.		
Fulda	11,1	26,8	-15,7
Hochtaunuskreis	0,0	15,7	-15,6
Hersfeld-Rotenburg	10,5	24,5	-14,0
Gießen	3,5	12,0	-8,4
Vogelsbergkreis	12,4	20,3	-7,8
Offenbach	7,8	15,2	-7,5
Werra-Meißner-Kreis	1,1	7,0	-5,9
Marburg-Biedenkopf	3,8	9,2	-5,4
MTK	0,1	5,1	-5,0
Limburg-Weilburg	0,1	4,9	-4,8
RTK	0,1	4,0	-3,9
MKK	0,6	4,4	-3,8
Lahn-Dill	0,1	3,0	-2,9
Bergstraße	3,1	6,0	-2,9
Groß-Gerau	0,3	2,6	-2,3
<b>Summe</b>	<b>3,2</b>	<b>9,8</b>	<b>-6,6</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

#### Ansicht 36: Ordentliches Ergebnis im PB 4 (Planzahlen) für das Jahr 2022

Neben dem bereits 2020 mit dem Kulturfinanzbericht in Bezug auf das Defizit auffälligen Hochtaunuskreis<sup>131</sup> erscheinen beim Blick auf den Produktbereich Kultur und Wissenschaft für das Jahr 2022 die negativen Ordentlichen Ergebnisse der Landkreise Fulda (-15,7 Euro je Einwohner) und Hersfeld-Rotenburg (-14 Euro je Einwohner) als besonders hoch. Rund 45 Prozent des Fehlbedarfs im Produktbereich 4 entfallen in Fulda dabei auf den

130 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: PB 04 Ordentliche Erträge je Einwohner 6,1 Euro; Ordentliche Aufwendungen je Einwohner: 9,4 Euro; Ordentliches Ergebnis je Einwohner: -3,3 Euro.

131 Nach Stellungnahme des Hochtaunuskreises gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kammereileiter beim HLT vom 15. August 2022 werden Nutzungsanteile für Volkshochschulen und Musikschulen an Schulräumen diesen Produkten zugerechnet. „Der Anteil dafür betrug im Jahr 2020 allein 1.732.130 €.“

Aufgabenbereich Volkshochschule.<sup>132</sup> Die Volkshochschulen fallen nicht unter den Kulturbegriff des Kulturfinanzberichts. Das erklärt die Unterschiede beider Betrachtungen.

Im Durchschnitt planten die Landkreise mit einem Defizit im Ordentlichen Ergebnis im Produktbereich Kultur und Wissenschaft in Höhe von -6,6 Euro je Einwohner. Auf den Kreis Groß-Gerau entfiel der geringste Pro-Kopf-Wert (-2,3 Euro je Einwohner).

Gerade bei den Volkshochschulen gibt es merkliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen in Bezug auf die eingesetzten Leiter und verfügbaren Gelder als Inputfaktoren, aber auch im Kontext wesentlicher Outputgrößen. Das zeigen Daten des Jahres 2018 (s. Ansicht 37). Sowohl bei den Kursleitern (2,9 je 1.000 Einwohner) als auch bei den verfügbaren Geldern (knapp 44,5 Euro je Einwohner) ragen die Werte des Werra-Meißner-Kreises zum Teil deutlich über diejenigen der anderen Kreise hinaus. Die Volkshochschule im Werra-Meißner-Kreis ist als Eigenbetrieb organisiert. Das ist ansonsten nur noch im Kreis Groß-Gerau, im Main-Taunus-Kreis und im Lahn-Dill-Kreis der Fall (s. Kap 5.1). Der hohe Inputeinsatz im Werra-Meißner-Kreis zeigt sich auch bei den Outputs. Bei den Unterrichtsstunden (380,7 je 1.000 Einwohner) und den Teilnehmenden (109,4 je 1.000 Einwohner) erreicht der Kreis die Höchstwerte. Bei der Fallzahl des Kursangebots wird der Werra-Meißner-Kreis jedoch vom Landkreis Fulda mit 11,1 Kursen je Einwohner übertroffen. Dabei kommt der Landkreis Fulda mit deutlich weniger Kursleitern (1,9 je 1.000 Einwohner) und verfügbaren Mitteln (knapp 10 Euro je Einwohner) aus.

---

132 Das Regierungspräsidium Kassel teile als Finanzaufsichtsbehörde hierzu per E-Mail vom 4. Mai 2022 mit, dass sich das absolute geplante Defizit im Ordentliches Ergebnis in Höhe von -3,5 Mio. Euro wie folgt aufteilt: -0,34 Mio. Euro Museen und Sammlungen, -1,52 Mio. Euro VHS, -1,46 Mio. € Heimat- und sonstige Kulturpflege, -0,18 Mio. Euro Hessencampus Zentrum Lebensbegleitenden Lernens Fulda.

Volkshochschulen 2018 im Landkreis-Vergleich					
Landkreis	Verfügbare Gelder	Leiter von Kursen usw.	Kurse, Lehrgänge, Arbeitskreise <sup>1)</sup>		
			Anzahl	Unterrichtsstunden	Teilnehmende
	in €/Ew.	je 1.000 Einwohner			
Bergstraße	9,4	1,6	5,7	113,2	56,8
Darmstadt-Dieburg	8,9	1	3,1	96,6	32,1
Groß-Gerau <sup>2)</sup>	12,7	0,8	3,5	169,7	39,1
Hochtaunuskreis <sup>2)</sup>	17,8	1,8	4,9	157,0	45,1
Main-Kinzig-Kreis <sup>3)</sup>	5,3	0,9	2,4	74,8	25,1
Main-Taunus-Kreis	16,6	1,6	5,0	247,0	62,4
Odenwaldkreis	9,7	0,9	2,4	62,0	26,4
Offenbach	13,8	2,6	8,8	248,6	94,2
Rheingau-Taunus	20,0	1,9	4,0	181,5	48,5
Wetteraukreis	9,5	1,1	2,8	111,9	31,4
LK Gießen <sup>2)</sup>	5,0	1	2,7	111,9	26,9
Lahn-Dill-Kreis <sup>2)</sup>	7,2	0,6	2,2	63,2	23,5
Limburg-Weilburg	15,3	2,2	8,9	234,9	107,1
Marburg- Biedenkopf <sup>2)</sup>	6,6	1,2	4,6	109,3	52,6
Vogelsbergkreis	15,3	2,1	5,5	185,3	58,4
LK Fulda <sup>2)</sup>	9,9	1,9	11,1	271,5	80,2
Hersfeld- Rotenburg	5,9	1,1	3,4	54,2	32,5
Schwalm-Eder- Kreis	12,4	1,5	4,2	152,6	44,7
Waldeck- Frankenberg	9,7	1,7	5,2	103,7	46,5
Werra-Meißner	44,5	2,8	10,2	380,7	109,4
<b>Durchschnitt</b>	<b>11,5</b>	<b>1,4</b>	<b>4,8</b>	<b>150,3</b>	<b>49,9</b>

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis Hessisches Statistisches Landesamt, Wiesbaden, September 2020, B IV 1 - j/18 September, Die Volkshochschulen in Hessen im Jahr 2018; ohne Einzelveranstaltungen und Vortragsreihen; die Angaben von Kassel, documenta-Stadt und Landkreis Kassel konnten nicht getrennt nachgewiesen werden und sind daher hier nicht enthalten; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

<sup>1)</sup> Einschließlich Auftrags- und Vertragsmaßnahmen

<sup>2)</sup> Landkreise mit Sonderstatusstädten, die ebenfalls jeweils eine VHS unterhielten. Die Werte/Outputs der Sonderstatusstädte sind in dieser Tabelle nicht enthalten.

#### Ansicht 37: Volkshochschulen 2018 im Landkreis-Vergleich

Die Input- und Outputdaten der Volkshochschulen geben Anlass über Optimierungsoptionen zumindest nachzudenken. Interessant ist beispielsweise, dass es in allen Sonderstatusstädten ebenfalls Volkshochschulen gibt. Die Optimierung des Auslastungsmanagements für die Volkshochschulen unter Prüfung, ob mit geografisch umliegenden Trägern (auch Sonderstatusstädten und kreisfreien Städten) ähnlicher oder gleichartiger Bildungseinrichtungen zusammengearbeitet werden kann, ist eine typische Konsolidierungsmaßnahme an dieser Stelle. Denkbar ist auch die Zusammenlegung von Standorten. Durch Zusammenarbeit können Bewirtschaftungskosten für die vorgehaltenen Einrichtungen reduziert werden.

Darüber hinaus können durch eine gemeinsame Programmgestaltung und Themenfokussierung Einsparungen erzielt werden.<sup>133</sup>

Insgesamt erscheint ein Blick ausschließlich auf die Höhe der monetären Kulturförderung als verkürzt. Ein höherer Mitteleinsatz führt nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung des Angebots. Gerade im Bereich der Kultur geht es auch um die Qualität und die Wirkung der Angebote. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der zu Veränderungen bei den (potenziellen) Nutzern der Angebote führt.

#### 4.5 Schulträgeraufgaben

Im Produktbereich Schulträgeraufgaben sind die Ordentlichen Ergebnisse nicht brauchbar für einen interkommunalen Vergleich. Die Schulumlage ist kostendeckend zu erheben.<sup>134</sup> Sie wurde in der 208. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“ näher untersucht.<sup>135</sup> Unterschiede in den Schulumlagehebesätzen können in den zu deckenden Kosten, aber auch in den jeweiligen Umlagegrundlagen begründet sein. Es lohnt daher der Alternativblick auf die Ordentlichen Aufwendungen.<sup>136</sup>

Bei den Pro-Kopf-Aufwendungen im Produktbereich Schulträgeraufgaben gibt es Unterschiede zwischen Landkreisen mit und ohne Sonderstatusstädten (s. dazu auch Kap. 1.1.2 zu den Aufgabenunterschieden zwischen Kreisen mit und ohne Sonderstatusstädten). Dabei muss beachtet werden, dass Bad Homburg (Hochtaunuskreis) und Wetzlar (Lahn-Dill-Kreis) Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft sind. Im Kreis Groß-Gerau liegt neben der Sonderstatusstadt Rüsselsheim als Schulträger zusätzlich die Stadt Kelsterbach, die ohne Eigenschaft als Sonderstatusstadt ebenfalls Schulträger ist.

Alle Landkreise mit einer Sonderstatusstadt, die gleichzeitig Schulträger ist, haben niedrigere geplante Pro-Kopf-Aufwendungen im Jahr 2022 als Kreise ohne Sonderstatusstädte (s. Ansicht 38). Die höchsten Pro-Kopf-Aufwendungen im Produktbereich Schulträgeraufgaben entfallen auf den Hochtaunuskreis und den Main-Taunus-Kreis. In beiden Kreisen sind die Mietniveaus im Vergleich aller Kreise am höchsten (s. Kap. 1.2.2). Das dürfte nicht folgenlos für die Infrastrukturkosten bleiben.

Im Main-Taunus-Kreis ist dabei die Einwohnerdichte höher als in allen anderen Landkreisen und auch höher als im Hochtaunuskreis. Die wohnungsnahe Versorgung mit Schulen sollte damit tendenziell leichter fallen. Im Hochtaunuskreis könnte dahingegen eine weitere Ursache der Defizite in der

---

133 Vgl. Kommunalbericht 2015, LT-Drs. 19/2404 vom 12. November 2015, 174. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Landkreise“, S. 50 ff.

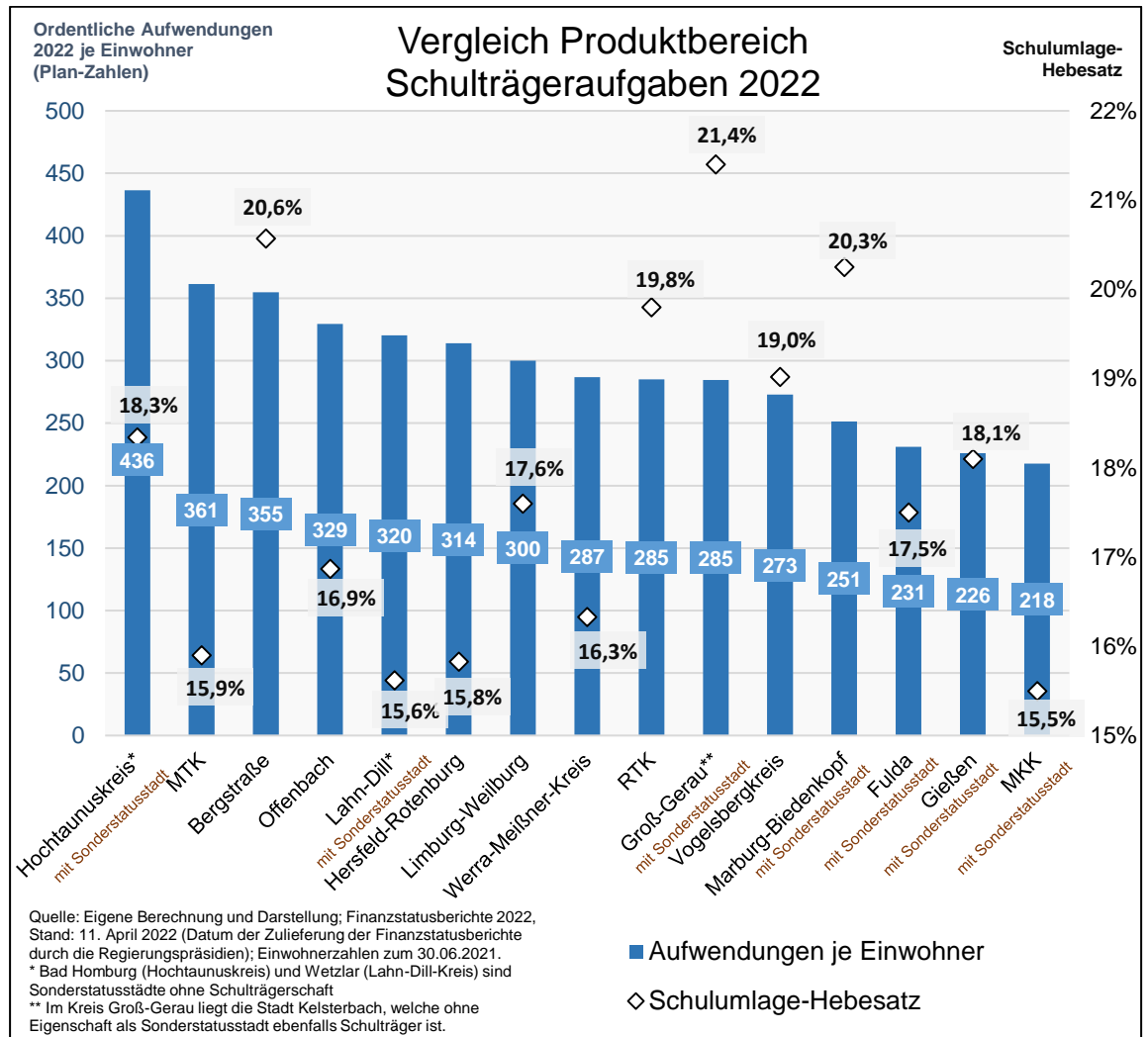
134 Verbuchungsfehler können im Einzelfall die Umlage beeinflussen. Zur Sicherstellung des Schulschwimmens zahlt der Odenwaldkreis zuletzt auch nachweislich seines Haushaltsplans 2022 eine jährliche Umlage an den Hallenbadzweckverband Odenwald. Diese wird vom Landkreis im Produktbereich 8 „Sportförderung“ verbucht. Aufgrund einer, ggf. anteiligen, nicht erfolgten Zuordnung aufgrund des Schulschwimmens zum Produktbereich 3 „Schulträgeraufgaben“, erfolgt evtl. keine kostendeckende Erhebung der Schulumlage.

Hinweise Nr. 21 zu § 4 GemHVO: „In Anbetracht der Fehleranfälligkeit eines so umfangreichen Werkes wie des Haushaltsplans führt ein unrichtiges Umlagesoll infolge unzutreffender Zuordnung zu Kreis- und Schulumlage von weniger als 1 %-Punkt des Umlagesatzes (Umlagesoll / Hebesatz) nicht grundsätzlich zur Beanstandung oder sogar zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung (vgl. Urteil OVG Thüringen v. 18.12.2008, Az.: 2 KO 994/06).“

135 Vgl. Kommunalbericht 2019, LT-Drs. 20/1309 vom 8. November 2019, S. 44 f.

136 Aus den für den nachfolgenden Vergleich der Pro-Kopf-Aufwendungen im Produktbereich Schulträgeraufgaben herangezogenen Finanzstatusberichten 2022 ist nicht ersichtlich, ob die Finanzierungskosten (bei zweckgebundenen Darlehen) enthalten sind oder nicht.

eher anreizfeindlichen Produktgliederungsstruktur im Produktbereich Schulträgeraufgaben liegen (s. Kap. 5.5).



Ansicht 38: Vergleich Produktbereich Schulträgeraufgaben 2022<sup>137</sup>

Weitere Aufklärung zu den heterogenen Pro-Kopf-Aufwendungen liefert ein Blick auf die beiden SDG-Indikatoren des Produktbereiches.<sup>138</sup> Für den Aufgabenbereich Bildung stehen zwei frei verfügbare Indikatoren zur Verfügung: Wohnungsnahe Grundversorgung mit Grundschulen und Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss (s. Ansicht 39). Der Vogelsbergkreis ist der Landkreis mit der höchsten Luftliniendistanz zu den Grundschulen. Möglicherweise ist das neben anderen Ursachen (etwa Schüler- sowie Standort- und Einrichtungszahl) ein Erklärungsgrund, weshalb der Kreis die niedrigsten Pro-Kopf-Aufwendungen der Kreise ohne Sonderstatusstadt ausweist. Der Main-Taunus-Kreis hat auf der anderen Seite die niedrigste

137 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: PB 03 Ordentliche Aufwendungen je Einwohner: 357 Euro; Schulumlage-Hebesatz: 20,32 Prozent.

138 Über das SDG-Portal ([www.sdg-portal.de](http://www.sdg-portal.de)) werden nach Angabe der Initiatoren für die 17 SDG-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, kurz: SDGs) für Kommunen geeignete Indikatoren zur Abbildung der SDG-Umsetzung vor Ort identifiziert und die dazugehörigen Daten – sofern verfügbar – bereitgestellt.



Distanz zu den Grundschulen und die höchsten Aufwendungen aller Kreise ohne Sonderstatusstadt.

Interessant ist an dieser Stelle, dass es zwei entgegengesetzte Beeinflussungen innerhalb eines Produktbereiches gibt. Zersiedlung, etwa gemessen am Siedlungsindex der ÜPKK (s. Kap. 1.2.2), führt in der Tendenz voraussichtlich zu höheren Kosten der Schülerbeförderung. Hier würden auf den Vogelsbergkreis mit dem höchsten Siedlungsindex (0,94) aller Kreise hohe Beförderungskosten zukommen, während auf der anderen Seite der Main-Taunus-Kreis als Landkreis mit dem niedrigsten Siedlungsindex (0,29) niedrige Beförderungskosten haben sollte.

SDG-Indikatoren der Schullandschaft im Landkreis-Vergleich		
Landkreis	Wohnungsnahe Grundversorgung - Grundschule in Meter <sup>1)</sup>	Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss - gesamt in % <sup>2)</sup>
Bergstraße	865	0,9
Darmstadt-Dieburg	765	2,0
Groß-Gerau	618	2,5
Hochtaunuskreis	801	1,7
Main-Kinzig-Kreis	816	1,6
Main-Taunus-Kreis	613	1,8
Odenwaldkreis	1.360	2,3
Offenbach	621	1,9
Rheingau-Taunus	1.352	1,9
Wetteraukreis	1.066	1,7
LK Gießen	971	1,6
Lahn-Dill-Kreis	1.159	2,4
Limburg-Weilburg	1.420	1,2
Marburg-Biedenkopf	1.177	1,1
Vogelsbergkreis	2.217	1,7
LK Fulda	1.109	1,4
Hersfeld-Rotenburg	1.558	1,1
Schwalm-Eder-Kreis	1.521	2,1
Waldeck-Frankenberg	1.915	1,6
Werra-Meißner	1.766	0,8

Quelle: SDG-Portal unter <https://sdg-portal.de> [Datenabruf am 7. Juni 2022],

Datenstand 2019

<sup>1)</sup> Aussage: Die einwohnergewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Grundschule beträgt x Meter, Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

<sup>2)</sup> Aussage: Ein Anteil von x % der Schulabgänger erreicht keinen Hauptschulabschluss., Quelle: Statistische Ämter der Länder

Ansicht 39: Kernindikatoren der Schullandschaft im Landkreis-Vergleich

Der zweite SDG-Indikator des Produktbereiches, die Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss, dürften nur schwer durch Leistungen des jeweiligen Kreises zu beeinflussen sein, wenngleich ein Einfluss denkbar ist. Ein direkter Zusammenhang mit den Aufwendungen der Kreise auf Ebene des ganzen Produktbereiches ist in jedem Fall nicht zu erkennen.

### Zur Integration von Nachhaltigkeits- und Haushaltssteuerung

Die Indikatoren aus Ansicht 39 könnten bei entsprechendem Steuerungsinteresse der Landkreise als zwei von mehreren denkbaren SDG-Indikatoren in den Produkthaushalt integriert werden. Damit würden Nachhaltigkeitsziele in die Haushaltssteuerung übernommen. *„Haushaltsrechtlich ist das Definieren von Produkten mit messbaren (Nachhaltigkeits-)Zielen sowie die Auswahl passender und verfügbarer (Nachhaltigkeits-)Indikatoren vorgegeben und für eine wirksame Steuerung unerlässlich (siehe §§ 4, 8, 28 und 48 GemHVO). Die Nachhaltigkeitssteuerung könnte in die etablierte Haushaltssteuerung integriert werden (sinkender Koordinationsaufwand, keine zwei Steuerungssysteme).“*<sup>139</sup>

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Schulbereich hat die ÜPKK in der Vergangenheit zahlreiche Prüfungserkenntnisse gesammelt. Sie finden sich in gesammelter Form im Konsolidierungsbuch.<sup>140</sup>

---

139 Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Grüne Ideen und schwarze Zahlen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022, S. 342.

140 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2021): Konsolidierungsbuch 2021, [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/14%20Konsolidierungsbuch\\_2021\\_V08.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/14%20Konsolidierungsbuch_2021_V08.pdf)

### Konsolidierungsmaßnahmen nach dem Konsolidierungsbuch

Hohe Defizite bei der Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben haben ihre Ursache vor allem in den Schulgebäudekosten, denn die Wirtschaftlichkeit hängt im Wesentlichen von den Gebäudekosten (Investition und Finanzierung) ab. Große Flächen je Schüler deuten auf eine geringe Auslastung der Schulen hin. Die Bewirtschaftungskosten einer Schule hingegen sind abhängig von der zu unterhaltenden Fläche, so dass bei einer geringen Auslastung die Bewirtschaftungskosten je Schüler höher ausfallen, als bei ausgelasteten Schulen. An dieser Stelle kann im Sinne von Ergebnisverbesserungen angesetzt werden:<sup>141</sup>

- Die Bruttogrundflächen in Quadratmeter je Schüler als Indikator für die Auslastung feststellen (getrennt nach Grundschulen, Gymnasien, Gesamtschulen, Kombinationsschulen, Förderschulen, Berufliche Schulen) und mit denen anderer Schulträger vergleichen. Bei rückläufigen Schülerzahlen Flächenreduzierungen / Rückbau einleiten, wobei die Werte anderer Schulträger als Anhaltspunkte dienen können.
- Die Bewirtschaftung der Schulgebäude vorrangig mit eigenem Personal verursacht tendenziell höhere Kosten als eine Vergabe der Leistungen. Bei großem eigenem Personalkörper sollten daher Änderungen eruiert werden.
- Im Vorfeld einer Beschaffung (über ein ÖPP-Modell) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anstellen und hierbei detailliert die Vorteile und Nachteile der Entscheidungsalternativen herausstellen. Die finanziellen Auswirkungen sind detailliert zu beziffern. Bei ÖPP-Verträgen bedürfen die Wertsicherungsklauseln in Bezug auf die Energiekosten einer besonderen Aufmerksamkeit.
- Analyse der Reinigungskosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. Neuausschreibung.
- Analyse der Hausmeisterkosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. daraus folgende Umorganisation der Aufgabe.
- Analyse der Energiekosten je Quadratmeter Nettogrundfläche, je Schüler und je Einwohner unter dem Vergleich mit den Werten anderer Schulträger und ggf. daraus folgende Maßnahmen im Bereich Energiemanagement.

#### 4.6 Soziale Leistungen

Auf den Produktbereich Soziale Leistungen entfällt über alle Landkreise hinweg das größte Defizit in den geplanten Ordentlichen Ergebnissen des Jahres 2022. Es liegt allein bei den 15 betrachteten Landkreisen mit zum Stichtag 11. April 2022 vorliegenden Finanzstatusberichten für das Jahr 2022 bei rund 775 Mio. Euro.

Nach den qualifizierten Schätzungen zum KFA 2016 (s. Kap. 4.1) liegt der pflichtige Aufgabenanteil bei 97 Prozent. Aufklärung zu etwaigen Konsolidierungsoptionen könnte ein Vergleich zu den Hilfebedarfsfällen besser als eine Betrachtung in Euro je Einwohner liefern. Hier wären die Kosten je Fall und die Falldichte je Hilfeart zu betrachten und die Ergebnisse dann näher zu analysieren. Das ist nicht Anspruch des vorliegenden Kreisfinanzberichts.

<sup>141</sup> Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2021): Konsolidierungsbuch 2021, S. 20 f. mit weiteren Nachweisen zu den entsprechenden Vergleichenden Prüfungen.

Vielmehr sollen an dieser Stelle Belastungsunterschiede verstehbar gemacht werden. Letztere haben eine bedeutende Größenordnung.

An der Spitze weisen die Landkreise Gießen, Werra-Meißner und Lahn-Dill Plandefizite im Ordentlichen Ergebnis des Jahres 2022 von mehr als 270 Euro je Einwohner aus (s. Ansicht 40). Die Landkreise Fulda, Rheingau-Taunus und Bergstraße rangieren bei den Defiziten hingegen bei teilweise deutlich unter 200 Euro je Einwohner.

Ordentliches Ergebnis im PB 5 (Planzahlen) für das Jahr 2022						
Landkreis	Ordentliche Erträge		Ordentliche Aufwendungen		Ordentliches Ergebnis	
	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.
Gießen	103,4	380,5	178,2	655,7	-74,8	-275,1
Werra-Meißner-Kreis	32,0	320,8	59,4	594,4	-27,3	-273,7
Lahn-Dill	78,5	310,1	147,2	581,4	-68,7	-271,3
Offenbach	240,8	675,5	331,5	929,9	-90,7	-254,4
Groß-Gerau	95,6	346,7	161,9	587,3	-66,3	-240,6
Limburg-Weilburg	52,8	306,0	93,8	543,8	-41,0	-237,8
MTK	127,8	534,5	181,0	756,8	-53,2	-222,4
Hochtaunuskreis	137,8	581,6	188,3	794,3	-50,4	-212,7
MKK	231,4	548,5	320,5	759,5	-89,0	-211,0
Vogelsbergkreis	51,9	492,4	74,0	701,7	-22,1	-209,2
Hersfeld-Rotenburg	61,7	513,7	86,7	721,4	-25,0	-207,7
Marburg-Biedenkopf	140,4	572,6	190,8	778,0	-50,3	-205,3
Fulda	102,6	460,3	144,5	648,4	-41,9	-188,1
RTK	107,3	572,5	140,1	747,6	-32,8	-175,1
Bergstraße	146,5	540,5	188,2	694,5	-41,7	-154,0
<b>Summe</b>	<b>1.710,6</b>	<b>491,6</b>	<b>2.485,9</b>	<b>714,4</b>	<b>-775,3</b>	<b>-222,8</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

Ansicht 40: Ordentliches Ergebnis im PB 5 (Planzahlen) für das Jahr 2022<sup>142</sup>

Die beiden Kreise mit den höchsten Defiziten im Ordentlichen Ergebnis des Produktbereichs, Gießen (47,7 Prozent) und Werra-Meißner (47,5 Prozent), weisen gleichzeitig die höchsten Prozentsätze der Haushalte mit niedrigem Einkommen aus (s. Ansicht 41). Interessanterweise haben beide Kreise auch den geringsten Anteil der Haushalte mit Kindern: 28,6 Prozent in Gießen und 27,5 Prozent im Werra-Meißner-Kreis. Gleichwohl scheint der Zusammenhang

142 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 09.08.2022 hat der Kreise seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Angabe mit den Angaben des Kreises: Ordentliche Erträge PB 05: 211,3 Mio. Euro; Ordentliche Aufwendungen PB 05: 263,1 Mio. Euro; Ordentliches Ergebnis: -51,8 Mio. Euro.

von Produktbereichsdefizit und den Haushalten mit niedrigem oder hohem Einkommen nicht deterministisch zu sein. So haben die Kreise Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Vogelsberg, Fulda, Hersfeld-Rotenburg, Schwalm-Eder und Waldeck-Frankenberg ebenfalls einen Anteil von Haushalten mit niedrigem Einkommen von jeweils über 44 Prozent. In Abgrenzung zu den Landkreisen Gießen und Werra-Meißner führen in diesen Landkreisen die hohen Anteile von Haushalten mit niedrigem Einkommen allerdings nicht zu ebenfalls hohen Anteilen bei Kinderarmut und Arbeitslosigkeit (SGB II-Quote, ALG II-Quote). Sie liegen mit ihren Werten allesamt unter dem hessischen Durchschnitt. Bemerkenswert ist an dieser Stelle der Landkreis Fulda. Trotz vergleichsweise hoher Quote von Haushalten mit niedrigem Einkommen in Höhe von 44,5 Prozent erreicht der Kreis sowohl bei der SGB II- als auch bei der ALG II-Quote die besten Werte aller Landkreise.

Ein Zusammenhang des Produktbereichsergebnisses mit dem Mietniveau ist ebenfalls zwar nicht auszuschließen, aber zumindest keine monokausale Erklärung. Der Werra-Meißner Kreis gehört mit einer Netto-Kaltmiete von durchschnittlich sechs Euro je Quadratmeter zu den hessenweit günstigsten Landkreisen (s. Kap. 1.2.2). Die beiden Kreise Main-Taunus und der Hochtaunus liegen beim Mietniveau mit einer durchschnittlichen Nettokaltmiete von jeweils zwölf Euro je Quadratmeter an der Spitze der hessischen Kreise. Beide rangieren mit ihren Produktbereichsergebnissen jedoch (zumindest leicht) besser als der Durchschnittswert. Möglich ist, dass hier der Mietpreiseffekt von der vergleichsweise guten sozialen Lage überkompensiert wird. Mit 22,4 und 25 Prozent haben die Kreise Hochtaunus und Main-Taunus die niedrigsten Quoten bei den Haushalten mit niedrigem Einkommen.

## Rahmenbedingungen der sozialen Lage in den Landkreisen

Landkreis	Haushalte mit niedrigem Einkommen <sup>1)</sup>	Haushalte mit hohem Einkommen <sup>2)</sup>	Haushalte mit Kindern <sup>3)</sup>	Kinderarmut <sup>4)</sup>	SGB II-Quote <sup>5)</sup>	ALG II-Quote <sup>6)</sup>	Sozialindex <sup>7)</sup>	
	in %							
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	40,0	24,7	29,6	10,8	6,5	5,5	1,00
	LK Darmstadt-Dieburg	36,9	26,9	32,1	10,0	6,1	5,0	1,11
	LK Groß-Gerau	39,5	24,3	32,4	14,6	8,7	7,1	1,47
	Hochtaunuskreis	22,4	39,1	30,5	9,2	6,0	5,0	1,11
	Main-Kinzig-Kreis	40,0	23,8	29,9	12,9	7,6	6,2	1,29
	Main-Taunus-Kreis	25,0	36,4	31,3	8,9	5,7	4,8	1,12
	Odenwaldkreis	43,7	21,8	30,5	12,2	7,0	5,6	1,00
	LK Offenbach	33,8	29,0	29,6	13,1	7,9	6,4	1,17
	Rheingau-Taunus-Kreis	35,6	28,0	30,3	10,7	6,3	5,0	1,17
	Wetteraukreis	37,8	26,3	30,4	9,4	6,0	5,1	1,22
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	47,7	18,8	28,6	15,2	9,2	7,8	1,57
	Lahn-Dill-Kreis	43,4	22,1	30,2	13,6	8,1	6,7	1,28
	Limburg-Weilburg	44,9	21,7	31,2	11,2	6,8	5,6	1,41
	Marburg-Biedenkopf	46,5	19,6	29,7	10,4	6,1	5,1	1,35
	Vogelsbergkreis	45,3	20,8	30,6	7,9	4,9	4,2	1,28
	LK Fulda	44,5	20,3	31,8	8,0	4,7	3,9	1,20
Regierungsbezirk Kassel	Hersfeld-Rotenburg	47,0	19,9	28,8	9,6	5,4	4,3	1,35
	LK Kassel	42,4	22,6	30,1	9,5	5,6	4,5	1,40
	Schwalm-Eder-Kreis	44,1	21,5	30,1	9,7	5,4	4,4	1,13
	LK Waldeck-Frankenberg	45,9	20,0	31,4	9,1	5,5	4,5	1,23
	Werra-Meißner-Kreis	47,5	20,3	27,5	13,7	7,8	6,4	1,71
	<b>Hessen-Gesamt<sup>8)</sup></b>	<b>42,1</b>	<b>22,7</b>	<b>29,3</b>	<b>13,4</b>	<b>8,0</b>	<b>6,7</b>	<b>2,04</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Wegweiser-Kommune [Datenabruf am 7. Juni 2022], ÜPKK zum Siedlungsindex

<sup>1)</sup> X % der Haushalte verfügen über ein Gesamtnettoeinkommen unter 25.000 Euro pro Jahr [Jahr 2019]

<sup>2)</sup> X % der Haushalte verfügen über ein Gesamtnettoeinkommen von über 50.000 Euro pro Jahr [Jahr 2019]

<sup>3)</sup> in X % aller Haushalte leben Kinder [Jahr 2019]

<sup>4)</sup> X % der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren erhalten Leistungen nach SGB II (Sozialgeld) [Jahr 2020]

<sup>5)</sup> X Prozent der Bevölkerung unter 65 Jahren erhalten Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld) [Jahr 2020]

<sup>6)</sup> X % der erwerbsfähigen Bevölkerung (ELB) von 15 bis unter 65 Jahren beziehen ALG II Leistungen [Jahr 2020]

<sup>7)</sup> Sozialindex der Landkreise nach Großstädtebericht, LT-Drs. 20/6483 vom 19. November 2021, S. 200

(Berechnung Stand: April 2021)

<sup>8)</sup> Inklusive kreisfreie Städte

Hinweis: Leistungen nach dem SGB II umfassen neben dem vom Bund gezahlten Arbeitslosengeld II noch einige weitere, (größtenteils) kommunal zu tragende Leistungen, wie z. B. die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), Schuldnerberatungen oder auch die Erstausrüstung von Wohnungen. Die SGB II Quote kann in einem weiteren Sinne auch als Indikator der allgemeinen Sozialstruktur einer Kommune gelten. Die sich daraus ergebenden Belastungen für die Kommune erstrecken sich auch auf weitere Leistungsbereiche jenseits des SGB II selbst, wie z. B. Fragen der Gebührenhöhe in den Kitas usf.

Ansicht 41: Rahmenbedingungen der sozialen Lage in den Landkreisen

Die wenigen Beispiele zu einschlägigen Indikatoren der Sozialen Lage verdeutlichen, dass monokausale Verursachungszusammenhänge zu den Defiziten im Bereich Soziale Leistungen nicht existieren. Im Bewusstsein hierüber hat die ÜPKK in ihrem Großstädtebericht 2021 mit wissenschaftlicher Unterstützung des Kompetenzzentrums für öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. einen Sozialindex vorgestellt.<sup>143</sup> Er hat das Ziel, die unterschiedlichen sozialen Problemlagen und Unterschiede in einem Gesamtmaß zusammenzufassen. Für die Kommunen mit der geringsten Ausprägung wurde der Indexwert auf 1 gesetzt (Odenwaldkreis und Bergstraße). Für die übrigen Landkreise und kreisfreien Städte wurden die gewichteten Falldichten zu diesem Referenzwert ins Verhältnis gesetzt. Bei den Kreisen mit den schwächsten pro-Kopf Ergebnissen, Werra-Meißner (Indexwert von 1,71) und Gießen (Indexwert von 1,57), handelt es sich um diejenigen mit dem höchsten Indexwert der Landkreise.

#### 4.7 Allgemeine Finanzwirtschaft

Der positive Saldo aus Erträgen und Aufwendungen im Produktbereich 16 (Allgemeine Finanzwirtschaft) dient grundsätzlich der Deckung von Defiziten in anderen Produktbereichen. Je höher der Überschuss in der Allgemeinen Finanzwirtschaft ausfällt, desto mehr allgemeine Deckungsmittel stehen für die Aufgabenwahrnehmung der defizitären Produktbereiche zur Verfügung.<sup>144</sup>

Einen einwohnerbezogenen Vergleich der ordentlichen Erträge und Aufwendungen sowie als Residualgröße des Ordentlichen Ergebnisses zeigt Ansicht 42.

---

143 Vgl. Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 182 ff.

144 Vgl. Gnädinger, Marc / Burth, Andreas (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Auflage, S. 269. Bei den Landkreisen ist der Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben) aufgrund der Pflicht zur kostendeckenden Schulumlage ein Spezialfall, vgl. u.a. Kap. 4.5.

Ordentliches Ergebnis im PB 16 (Planzahlen) für das Jahr 2022			
Landkreis	Ordentliche Erträge	Ordentliche Aufwendungen	Ordentliches Ergebnis
	in €/Ew.		
Vogelsbergkreis	894,9	238,8	656,1
Hersfeld-Rotenburg	875,1	219,2	655,9
Werra-Meißner-Kreis	847,3	240,7	606,6
Hochtaunuskreis	809,8	236,5	573,3
Groß-Gerau	817,1	247,3	569,7
Limburg-Weilburg	819,2	257,1	562,1
Bergstraße	787,6	230,5	557,1
Lahn-Dill	817,5	265,4	552,1
Offenbach	847,9	299,3	548,6
MKK	778,9	233,6	545,3
Gießen	776,9	248,8	528,1
RTK	744,5	229,8	514,7
Fulda	730,3	236,5	493,7
Marburg-Biedenkopf	744,4	263,4	480,9
MTK	815,6	362,3	453,3
<b>Summe</b>	<b>800,3</b>	<b>256,8</b>	<b>543,5</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Finanzstatusberichte 2022, Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien); Entsprechende Daten konnten die Regierungspräsidien zu diesem Stichtag für sechs Landkreise nicht vorlegen; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021.

#### Ansicht 42: Ordentliches Ergebnis im PB 16 (Planzahlen) für das Jahr 2022<sup>145</sup>

Alle Landkreise erwarten Überschüsse im Produktbereich 16. Ein Ordentliches Ergebnis von über 600 Euro je Einwohner erzielen die bevölkerungsschwachen Landkreise Werra-Meißner, Hersfeld-Rotenburg und der Vogelsbergkreis. Werte von unter 500 Euro je Einwohner planen die Landkreise Fulda, Marburg-Biedenkopf und der Main-Taunus-Kreis. Diese drei Landkreise gehören zu denjenigen, die im Jahr 2022 im Gesamthaushalt von Fehlbedarfen ausgehen (s. Kapitel 2.2).<sup>146</sup>

Unter die im Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft gehörenden Erträge fallen die Schlüsselzuweisungen vom Land. Im Gegensatz zu zweckgebundenen Zuweisungen sind sie für die Landkreise im Verwendungszweck frei einsetzbar. Eine entsprechende Übersicht findet sich in Ansicht 43.

<sup>145</sup> Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 09.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Angabe mit den Angaben des Kreises: Ordentliche Erträge PB 16: 248,5 Mio. Euro; Ordentliche Aufwendungen PB 16: 64,5 Mio. Euro; Ordentliches Ergebnis: 184,0 Mio. Euro.

<sup>146</sup> Das entspricht solange dem Haushaltsrecht, wie genügend (Ordentliche) Rücklagen aus vorangegangenen Jahren vorhanden sind. Nach dem zuletzt aufgestellten Jahresabschluss scheinen in diesen drei Landkreisen genügend Ordentliche Rücklagen zur Verfügung zu stehen (s. Ansicht 14).



Kommunaler Finanzausgleich - Vorläufige Daten 2022 der Landkreise						
Landkreis		Schlüsselzuweisung in Euro	Schlüsselzuweisung in Euro je Einwohner <sup>1)</sup>	Solidaritätsumlage in Euro	Krankenhausumlage <sup>1)</sup> in Euro	Krankenhausumlage <sup>1)</sup> in Euro je Einwohner <sup>2)</sup>
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	70.734.655	261,0	0	5.030.996	18,6
	LK Darmstadt-Dieburg	81.750.606	274,6	0	5.434.259	18,3
	LK Groß-Gerau	82.660.769	299,7	0	5.206.997	18,9
	Hochtaunuskreis	48.942.438	206,3	0	4.972.164	21,0
	Main-Kinzig-Kreis	111.415.175	264,2	0	8.211.358	19,5
	Main-Taunus-Kreis	0	0,0	862.047	5.976.987	25,0
	Odenwaldkreis	32.232.387	333,1	0	1.708.489	17,7
	LK Offenbach	59.661.571	167,3	0	7.500.418	21,0
	Rheingau-Taunus-Kreis	50.411.793	269,0	0	3.445.490	18,4
	Wetteraukreis	88.315.109	284,6	0	5.658.191	18,2
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	83.965.879	309,1	0	5.194.637	19,1
	Lahn-Dill-Kreis	71.807.379	283,4	0	4.801.416	18,9
	Limburg-Weilburg	53.253.745	309,1	0	3.083.441	17,9
	Marburg-Biedenkopf	66.614.813	270,9	0	4.957.602	20,2
	Vogelsbergkreis	34.787.106	329,7	0	1.871.225	17,7
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	71.118.694	318,9	0	4.238.402	19,0
	Hersfeld-Rotenburg	38.130.972	317,0	0	2.168.595	18,0
	LK Kassel	74.832.484	315,7	0	4.116.794	17,4
	Schwalm-Eder-Kreis	56.743.104	315,5	0	3.181.584	17,7
	LK Waldeck-Frankenberg	47.449.219	303,1	0	2.870.768	18,3
	Werra-Meißner-Kreis	32.761.780	327,5	0	1.765.708	17,6

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage HMdF; Stand: 11.02.2022

<sup>1)</sup> Die Krankenhausumlage ist im Produktbereich 07 (Gesundheitsdienste) zu veranschlagen

<sup>2)</sup> Berechnung mittels Einwohner am 31.12. gemäß KFA-Logik vor zwei Jahren

#### Ansicht 43: Kommunaler Finanzausgleich - Vorläufige Daten 2022 der Landkreise

Mit Ausnahme des Main-Taunus-Kreises, der eine Solidaritätsumlage entrichten muss, erhalten im Jahr 2022 alle Landkreise Schlüsselzuweisungen. Mit rund 333 Euro je Einwohner erhält der Odenwaldkreis die Pro-Kopf höchsten Schlüsselzuweisungen. Für den Main-Taunus-Kreis führt die Zahlung der Solidaritätsumlage in Kombination mit dem Nicht-Erhalt von Schlüsselzuweisungen zum insgesamt schwächsten Überschuss aller Landkreise im Jahr 2022.

## Verbuchung der Krankenhausumlage

Zu den Umlageschuldnern der Krankenhausumlage zählen die kreisfreien Städte und die Landkreise.<sup>147</sup> Die von den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen aufzubringende Krankenhausumlage setzt das HMdF im Einvernehmen mit dem HMdIS fest (§ 51 Abs. 2 S. 1 HFAG<sup>148</sup>).

Alle Landkreise müssen im Jahr 2022 die Krankenhausumlage entrichten (s. Ansicht 43). Der Minimalwert liegt bei 17,4 Euro je Einwohner im Landkreis Kassel und das Maximum bei 25,0 Euro je Einwohner im Main-Taunus-Kreis.

Während die Schlüsselzuweisungen bzw. die zu entrichtende Solidaritätsumlage dem Produktbereich 16 zuzuordnen sind, trifft dies nicht auf die Krankenhausumlage zu: Sie ist nach dem Produktbuch im Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste) zu veranschlagen.<sup>149</sup> Mehrere Landkreise ordnen diese zuweilen noch dem Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft zu, wie etwa der Main-Taunus-Kreis oder der Landkreis Gießen.<sup>150</sup> Diese Zuordnungspraxis sollte künftig korrigiert und vereinheitlicht werden.

Weniger dynamisch in der Veränderung als die Kreisumlage und die Schlüsselzuweisungen sind aufwandseitig die Zinsbelastungen. Gleichwohl können sie zu einer Belastung mit gravierenden Folgen für die finanzielle Leistungsfähigkeit werden. So war in der Summe der Kreise im Jahr 2022 das Verwaltungsergebnis positiv, aber das negative Finanzergebnis mit den darin enthaltenen Zinsaufwendungen aus der im Flächenländervergleich noch immer hohen Geldverschuldung führte zu einem Minus im Ordentlichen Ergebnis (s. Kap. 2.2).

---

147 Vgl. Kümpel, Kerstin (2020): Umlagen im kommunalen Finanzausgleich, Dissertation, Anhang XXIX.

148 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz - HFAG) vom 23. Juli 2015, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. September 2021 (GVBl. S. 636):

### § 51 - Krankenhausumlage

(1) Die Krankenhausumlage wird nach § 30 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 vom 21. Dezember 2010 (GVBl. I S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573), aufgrund der für das Haushaltsjahr zu erwartenden Auszahlungen veranschlagt. Mehr- oder Minderbeträge werden bei der Veranschlagung der Umlage spätestens im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgende Haushaltsjahr berücksichtigt.

(2) Die von den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen aufzubringende Krankenhausumlage setzt das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium fest. Umlagegrundlagen für die Krankenhausumlage eines Landkreises sind die um die Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- und Umlagekraft nach den §§ 22 und 34 verminderten Summen aus den Steuerkraftmesszahlen nach § 21 und den Schlüsselzuweisungen nach den §§ 17 und 29. Umlagegrundlage für die Krankenhausumlage einer kreisfreien Stadt ist die um die Umlage auf abundante Steuerkraft nach § 28 verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl nach § 27 und den Schlüsselzuweisungen nach § 23.

(3) Der Umlagehebesatz ist gerundet auf zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass sich der nach Abs. 1 Satz 1 veranschlagte Betrag ergibt.

149 Vgl. die Festlegung im Produktbuch, [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch\\_2020-06-25.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch_2020-06-25.pdf), S. 30 [abgerufen am 20.06.2022]

Nach § 53 Abs. 2 HKO<sup>151</sup> können Landkreise, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht zum Ausgleich des Haushalts nebst Fehlbeträgen aus Vorjahren ausreichen, eine Umlage von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erheben. Diese Kreisumlage wird jedes Jahr in der Haushaltssatzung festgesetzt. Die Kreisumlage stellt das wichtigste Finanzierungsinstrument der Landkreise in Hessen dar.<sup>152</sup> Mit den daraus entstehenden Überschüssen im Produktbereich 16 werden die anderen meist<sup>153</sup> defizitären Produktbereiche unter der Prämisse des Ergebnisausgleiches ausgeglichen. *„Zum Ausgleich des Haushalts darf der Landkreis [nach dem Hinweis zu § 53 Abs. 2 HKO] nur denjenigen Bedarf geltend machen, der ihm bei sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung und in Folge einer zulässigen Aufgabenwahrnehmung entsteht.“*<sup>154</sup>

Eine Besonderheit sind dabei die Kragenkreise mit einer Sonderstatusstadt im Kreisgebiet.<sup>155</sup> Sonderstatusstädte sind zwar - wie alle anderen Städte und Gemeinden im Kreis auch - kreisangehörige Städte. Die Sonderstatusstädte sind aber so groß, dass ihnen gesetzlich zusätzlich auch Kreisaufgaben

150 Vgl. Haushaltsplan 2022 des Main-Taunus-Kreises, [https://www.mtk.org/statics/ds\\_doc/downloads/Haushalt2022.pdf](https://www.mtk.org/statics/ds_doc/downloads/Haushalt2022.pdf), S. 454 f. [abgerufen am 20.06.2022]

In den Beratungsgesprächen des Kreises Gießen und des Kreises Main-Taunus mit dem LW wurde auf die Verbuchung der Krankenhausumlage hingewiesen. Vgl. Hessischer Rechnungshof – Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Beratungsgespräch mit dem Landkreis Gießen am 1. November 2021, Folie 26 f. und vgl. Hessischer Rechnungshof – Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Beratungsgespräch mit dem Landkreis Main-Taunus am 22. Februar 2022, Folie 26

Das RP Gießen hat die Landkreise Gießen, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf und Vogelsberg mit E-Mail vom 12. Juli 2022 mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung der korrekten Krankenhausumlageverbuchung (PB 7 statt PB 16) nach Produktbuch bei der Aufstellung künftiger Haushalte angeschrieben.

151 § 53 HKO - Abgaben und Kreisumlage

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

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

152 Die Überörtliche Prüfung untersuchte in der 228. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“ die Kreisumlage. Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Siebenunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2022) im November 2022 vorgestellt.

153 Die Kosten im Bereich Schulträgeraufgaben werden abweichend von dieser Logik durch die kostendeckend zu kalkulierende Schulumlage getragen.

154 Hinweis zu § 53 Abs. 2 HKO gemäß § 66 Abs. 2 HKO vom 5. Oktober 2017, unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/hinweise\\_ss\\_53\\_hko.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/hinweise_ss_53_hko.pdf) [abgerufen am 22.07.2022]

155 Kreise mit Sonderstatusstädten: Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Main-Kinzig-Kreis

übertragen wurden (s. Kap. 1.1.2). Für diese Sonderstatusstädte gilt entsprechend ein abweichender Hebesatz (§ 67 HFAG<sup>156</sup>).

Die Kreisumlage wird als Prozentsatz festgelegt.<sup>157</sup> Umlagegrundlage für die Erhebung der Kreisumlage für kreisangehörige Gemeinden ist nach § 50 Abs. 2 Satz 1 HFAG die Summe aus der Steuerkraftmesszahl (§ 21 HFAG) und den Schlüsselzuweisungen A (§ 17 Abs. 2 HFAG) und B (§ 17 Abs. 3 HFAG), vermindert um die Solidaritätsumlage auf die abundante Steuerkraft einer Gemeinde (§ 22 HFAG).<sup>158</sup>

Die Kreisumlageerträge und -hebesätze im Vergleich sind in Ansicht 44 ersichtlich.<sup>159</sup>

---

156 § 67 HFAG – Übergangsregelungen für die Kreisumlage

(1) Für kreisangehörige Gemeinden, die der Untergruppe der Sonderstatus-Städte angehören und für die nach § 37 Abs. 3 Satz 5 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ein abweichender Hebesatz für die Kreisumlage galt, wird der auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 anzuwendende Hebesatz erhöht. Der maßgebliche Hebesatz wird berechnet, indem der acht Prozentpunkte nicht überschreitende Teil, der im Ausgleichsjahr 2015 bestehenden Differenz der Hebesätze um zwei Drittel gemindert wird.

(2) Für kreisangehörige Gemeinden, für die nach § 37 Abs. 3 Satz 7 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ein abweichender Hebesatz für die Kreisumlage galt, wird der auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 anzuwendende Hebesatz vermindert. Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Im Ausgangsjahr darf das Aufkommen aus der Kreisumlage nicht höher sein, als es nach der für das Ausgleichsjahr 2015 geltenden Rechtslage gewesen wäre. Die auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 und 4 Satz 2 anzuwendenden Hebesätze sind für das Ausgangsjahr entsprechend festzusetzen. Bei der Festsetzung sind die aus Abs. 1 und 2 sich ergebenden Hebesatzdifferenzen zu berücksichtigen.

157 § 50 HFAG – Kreisumlage

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

158 § 50 HFAG – Kreisumlage

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

159 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 01.08.2022 hat der Kreis seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: Kreisumlageerträge 2022: 165,94 Mio. Euro; 558 Euro je Einwohner; Hebesatz 34,68 Prozent; Kreisumlage pro Prozentpunkt: 4,78 Mio. Euro.

Kreisumlagerträge und -hebesätze im Vergleich				
Landkreis	Kreisumlage		Hebesatz	Kreisumlage pro %-Punkt Hebesatz in Mio. € <sup>3)</sup>
	in Mio. €	in €/Ew.	in % <sup>3)</sup>	
Offenbach <sup>1)</sup>	236,20	662,4	33,09	7,14
Main-Kinzig <sup>1)</sup>	225,25	533,8	34,27	6,57
Main-Taunus <sup>1)</sup>	191,65	801,6	31,05	6,17
Wetterau <sup>2)</sup>	140,66	453,0	29,60	4,75
Darmstadt-Dieburg <sup>2)</sup>	161,32	542,7	34,68	4,65
Bergstraße <sup>1)</sup>	141,33	521,5	31,55	4,48
Groß-Gerau <sup>1)</sup>	139,09	504,7	34,04	4,09
Hochtaunus <sup>1)</sup>	140,88	594,4	35,77	3,94
Marburg-Biedenkopf <sup>1)</sup>	114,50	467,0	29,36	3,90
Gießen <sup>1)</sup>	127,02	467,4	33,40	3,80
Lahn-Dill <sup>1)</sup>	134,19	529,8	36,19	3,71
Kassel <sup>2)</sup>	104,03	439,1	30,20	3,44
Fulda <sup>1)</sup>	97,08	435,6	30,57	3,18
Rheingau-Taunus <sup>1)</sup>	87,12	464,9	29,00	3,00
Limburg-Weilburg <sup>1)</sup>	84,41	489,3	31,90	2,65
Schwalm-Eder <sup>2)</sup>	74,43	413,7	28,41	2,62
Waldeck-Frankenk. <sup>2)</sup>	71,55	457,2	29,91	2,39
Hersfeld-Rotenburg <sup>1)</sup>	64,91	540,4	35,00	1,85
Vogelsberg <sup>1)</sup>	57,74	547,6	36,49	1,58
Werra-Meißner <sup>1)</sup>	49,93	499,7	33,45	1,49
Odenwald <sup>2)</sup>	46,93	484,3	33,49	1,40

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 11. April 2022; Einwohnerzahlen zum 30.06.2021

<sup>1)</sup> Jahr 2022 auf Basis Finanzstatusbericht 2022

<sup>2)</sup> Jahr 2021 auf Basis Finanzstatusbericht 2021

<sup>3)</sup> Ohne Darstellung abweichender Hebesatz Kreisumlage Sonderstatusstadt

#### Ansicht 44: Kreisumlagerträge und –hebesätze im Vergleich

Den niedrigsten Kreisumlagehebesatz hatte mit 28,41 Prozent<sup>160</sup> der Schwalm-Eder-Kreis. Im Vogelsbergkreis wurde mit 36,49 Prozent die prozentual höchste Kreisumlage festgesetzt. Unter anderem aufgrund heterogener Umlagegrundlagen bedeutet der Höchsthebesatz nicht zwangsläufig die höchsten Erträge. So erzielt der Main-Taunus-Kreis mit einem Hebesatz von 31,05 Prozent die mit Abstand höchsten Umlagerträge von 801,6 Euro je Einwohner. Ein Prozentpunkt bedeutet rein rechnerisch ebenfalls ein höchst unterschiedliches Ertragspotenzial: Von 1,40 Millionen Euro im Odenwaldkreis bis zu 7,14 Millionen Euro im Landkreis Offenbach.

160 Nach der Haushaltssatzung zum Haushaltsplan 2022 beträgt der Kreisumlagehebesatz für die kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2022 unverändert 28,41 Prozent.

Über das Konstrukt der Kreisumlage sind die Landkreise von der Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen tangiert. Ist der Anteil der Kreisumlageerträge einer einzelnen Gemeinde am Kreisgesamtwert besonders hoch (s. im Detail Ansicht 45), erscheint der Kreis von deren wirtschaftlichen Entwicklung besonders abhängig.<sup>161</sup> Verschlechtert sich zum Beispiel die Gewerbesteuersituation in einer Gemeinde, so trifft das zeitversetzt über die gesunkenen Umlagegrundlagen die an den Landkreis zu entrichtende Kreisumlage. Zumindes gilt das dann, wenn der Steuereinbruch substanzbedingt ist und nicht durch Hebesatzabsenkung<sup>162</sup> herbeigeführt wurde. Bei gleichbleibend zu deckendem Fehlbedarf müsste der Kreisumlagehebesatz in einer solchen Situation de facto erhöht werden, wodurch alle kreisangehörigen Gemeinden belastet werden. Im Gegenzug profitieren die übrigen kreisangehörigen Gemeinden im Normalfall von einer besonders umlagekräftigen Gemeinde.

---

161 In Ansicht 45 wurde ein Jahr betrachtet. Die Werte und die daraus abgeleitete Abhängigkeitsquote kann jährlich starke Änderungen erfahren.

162 Auf die Darstellung der Nivellierungshebesatzbedeutung wird an dieser Stelle aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

Abhängigkeit der Landkreise von der umlagekräftigsten Gemeinde (2022)					
Landkreis	Anzahl Gemeinden	Kreisumlagegrundlagen aller Gemeinden	Gemeinde mit der höchsten Umlagegrundlage		
			Kreisumlagegrundlage	Prozentualer Anteil am Kreisgesamtwert	
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	22	447.924.763	84.118.749 (Bensheim)	18,8%
	LK Darmstadt-Dieburg	23	478.482.253	48.254.793 (Griesheim)	10,1%
	LK Groß-Gerau	14	398.417.803	72.378.754 (Rüsselsheim am Main)	18,2%
	Hochtaunuskreis	13	405.551.828	92.264.417 (Oberursel (Taunus))	22,8%
	Main-Kinzig-Kreis	29	649.600.103	111.073.079 (Hanau)	17,1%
	Main-Taunus-Kreis	12	617.046.317	213.842.752 (Eschborn)	34,7%
	Odenwaldkreis	12	143.900.458	26.934.136 (Michelstadt)	18,7%
	LK Offenbach	13	713.577.442	165.698.522 (Neu-Isenburg)	23,2%
	Rheingau-Taunus-Kreis	17	304.793.323	52.497.492 (Taunusstein)	17,2%
	Wetteraukreis	25	495.003.507	64.552.537 (Bad Vilbel)	13,0%
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	18	375.433.617	98.881.549 (Gießen)	26,3%
	Lahn-Dill-Kreis	23	375.078.028	62.482.425 (Wetzlar)	16,7%
	Limburg-Weilburg	19	264.626.785	68.225.089 (Limburg a.d. Lahn)	25,8%
	Marburg-Biedenkopf	22	367.816.623	99.571.968 (Marburg)	27,1%
	Vogelsbergkreis	19	158.122.674	27.017.967 (Alsfeld)	17,1%
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	23	304.553.514	79.588.889 (Fulda)	26,1%
	Hersfeld-Rotenburg	20	185.435.498	52.611.933 (Bad Hersfeld)	28,4%
	LK Kassel	28	349.579.265	49.908.683 (Baunatal)	14,3%
	Schwalm-Eder-Kreis	27	271.255.197	29.626.796 (Schwalmstadt)	10,9%
	LK Waldeck-Frankenberg	22	248.506.211	42.588.245 (Korbach)	17,1%
	Werra-Meißner-Kreis	16	149.269.996	31.631.357 (Eschwege)	21,2%

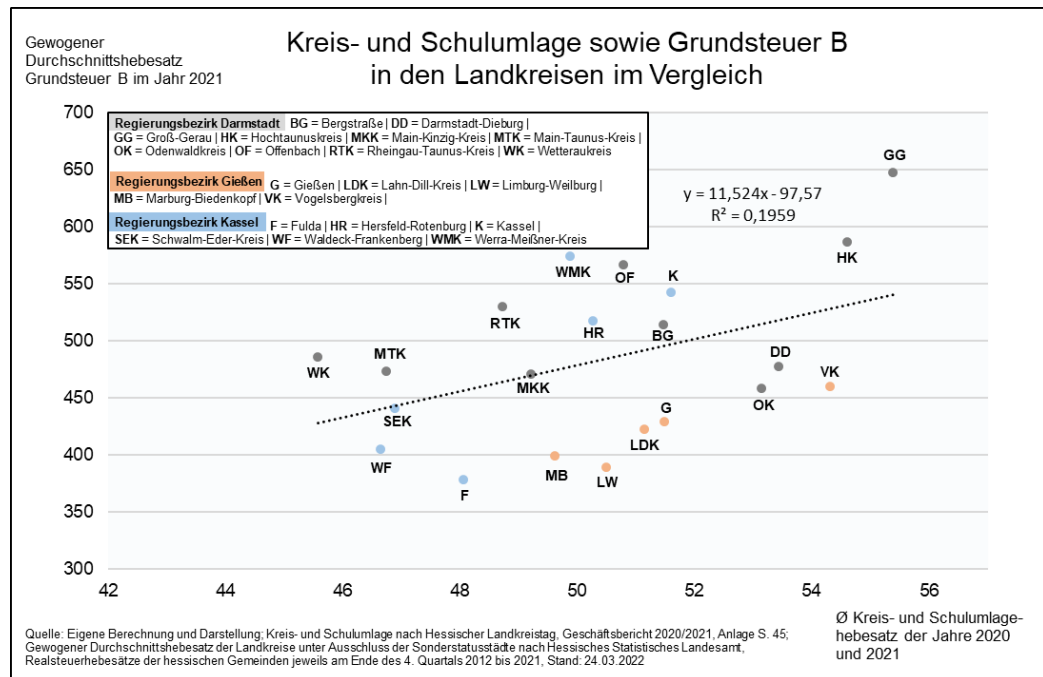
Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage HMdF (KFA - vorläufige Daten 2022 kreisangehörige Städte und Gemeinden); Stand: 11.02.2022

#### Ansicht 45: Abhängigkeit der Landkreise von der umlagekräftigsten Gemeinde (2022)

Die Landkreise sind von der umlagekräftigsten Gemeinde (denkbar wäre alternativ die Betrachtung der drei umlagekräftigsten Gemeinden) in ihrem Gebiet extrem unterschiedlich abhängig. Das kann zum einem an der Anzahl der Gemeinden als auch an den Unterschieden in den Umlagegrundlagen (sowie einer Kombination) liegen. Der niedrigste prozentuale Anteil der Gemeinde mit der höchsten Umlagegrundlage am Kreisgesamtwert liegt im Landkreis Darmstadt-Dieburg vor (10,1 Prozent). Bei ebenfalls 23 kreisangehörigen Gemeinden liegt dieser Wert im Landkreis Fulda bei 26,1

Prozent, wobei die umlagekräftigste Gemeinde die Sonderstatusstadt Fulda ist. Unter den sieben Landkreisen mit Sonderstatusstadt<sup>163</sup> ist nur im Hochtaunuskreis die in Bezug auf die Umlagegrundlage umlagekräftigste Gemeinde nicht die betreffende Sonderstatusstadt (Bad Homburg vor der Höhe), sondern Oberursel (Taunus). Bei einer Auskreisung von Hanau würde der Main-Kinzig-Kreis seine umlagekräftigste Stadt verlieren. Im Main-Taunus-Kreis liegt der mit Abstand höchste prozentuale Anteil der Gemeinde mit der höchsten Umlagegrundlage am Kreisgesamtwert vor (34,7 Prozent).<sup>164</sup>

Die Kreis- und Schulumlage stellen für die Kreisangehörigen Aufwendungen dar. Ansicht 46 untersucht, ob es einen Zusammenhang zwischen kumulierten Hebesätzen aus Kreis- und Schulumlage (Durchschnitt der Jahre 2020 und 2021) sowie der Grundsteuer B (2021) gibt.



Ansicht 46: Kreis- und Schulumlage sowie Grundsteuer B in den Landkreisen im Vergleich

Die Belastungen durch die Kreis- und Schulumlage hat einen mittleren Erklärungsgrad für Unterschiede bei den Hebesätzen der Grundsteuer B.<sup>165</sup>

Kreis- und Schulumlage erhöhen die Aufwendungen der kreisangehörigen Gemeinden. Damit wird bei den Kreisangehörigen kommunalpolitischer Handlungsspielraum eingeengt bzw. es entsteht Bedarf, hieraus mit Grundsteueranpassungen zu reagieren. Allerdings werden die gemeindlichen Hebesätze von weiteren Ausgabebedarfen und Einnahmepotentialen determiniert. Die Umlagen sind nur eine von mehreren beeinflussenden Variablen. Interessant ist auch die Einwohnersicht: Die Einwohner kreisangehöriger Gemeinden profitieren sowohl von den Leistungen der Kreise als auch der Gemeinden.

<sup>163</sup> Hierbei ist ebenso zu berücksichtigen, dass für die Sonderstatusstädte ein abweichender Hebesatz (§ 67 HFAG) vom üblichen Hebesatz der kreisangehörigen Gemeinden gilt.

<sup>164</sup> Der Main-Taunus-Kreis hat eine solche Berechnung und Betrachtungsweise im Vorbericht zum Haushaltsplan 2022, S. 27 aufgenommen.

<sup>165</sup> Mit einem p-Wert von 0,044 ist der Zusammenhang signifikant, weil er kleiner ist als das Signifikanzniveau von  $\alpha = 0,05$  (berechnet mittels t-Test auf Grundlage von SPSS).



Das Land berät Kreise und Gemeinden bei Fragen der Haushaltskonsolidierung. Dabei können bei Kreisen ebenfalls die Umlagen in den Blick genommen werden: „Landkreise können das kostenfreie Beratungsangebot [des Kommunalen Beratungszentrums] in Anspruch nehmen, um Konsolidierungsmöglichkeiten in Erfahrung zu bringen, die u.a. zur Senkung von Kreis- und Schulumlagen genutzt werden können.“<sup>166</sup>

### Beratung von Kommunen in Fragen der Haushaltspolitik



Ansicht 47: Kommunales Beratungszentrum – Screenshot Webpräsenz<sup>167</sup>

Soll eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes erfolgen, sind die kreisangehörigen Gemeinden anzuhören. Muss der Hebesatz der Kreisumlage gegenüber dem Vorjahr um mehr als einen halben Prozentpunkt erhöht werden, bedarf es zudem einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.<sup>168</sup>

Bei der Festlegung der Kreisumlage hat der Landkreis das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten.<sup>169</sup> Demnach muss der Landkreis bei der Festsetzung des Kreisumlagehebesatzes darauf achten, dass die Höhe der Umlage gerechtfertigt ist. Dabei muss zwischen der Belastung der Gemeinde und den Gründen, welche die Höhe der Umlage legitimieren, abgewogen

<sup>166</sup> HMdIS, Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2025, Finanzplanungserlass 2022 vom 27. September 2021, S. 9.

<sup>167</sup> Abbildung und weitere Informationen zum kostenfreien Beratungsangebot unter <https://bnsk-hessen.de/> [abgerufen am 20.07.2022].

<sup>168</sup> § 50 HFAG – Kreisumlage

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

<sup>169</sup> Vgl. BVerfG – 8 C 18.05 –, HSGZ 2007 S. 55, 57, HessVGH – 8 N 3392/94 –, HSGZ 1999 S. 285, 289.

werden. Ziel der Abwägung ist es, Unzumutbarkeiten für die Gemeinden zu vermeiden.<sup>170</sup>

Wichtig bei der Festlegung der Kreisumlage ist, dass die Landkreise die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen zu beachten haben. Zur Operationalisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der finanziellen Leistungsfähigkeit im Zuge der Haushaltsgenehmigungen wurde das KASH-System entwickelt (vgl. Kapitel 2.5).

---

<sup>170</sup> Vgl. BVerwG – 8 C 18.05 –, HSGZ 2007 S. 55, 57.

### Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Gemeinden bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes

Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2022 des Main-Taunus-Kreises findet sich ein Beispiel, in dem die KASH-Daten<sup>171</sup> der Kreisangehörigen bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes bereits berücksichtigt werden:

Es besteht die Pflicht die finanzielle Leistungsfähigkeit der umlagepflichtigen Kommunen bei der Festlegung des Kreisumlagehebesatzes gleichrangig mit den eigenen zu berücksichtigen. Konkrete Vorgaben wie eine solche Betrachtung zu erfolgen hat, gibt es nicht. Gleichfalls ist nicht geklärt, ob dabei die finanzielle Situation jeder einzelnen Kommune oder die Gesamtheit der kreisangehörigen Kommunen zu beurteilen ist. Der Main-Taunus-Kreis betrachtet die Gesamtheit aller umlageverpflichteten Kommunen.

Die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgt systematisch im Rahmen des Finanzstatusberichtes, der wiederum gem. § 1 Abs. 4 Nr. 11 GemHVO Pflichtbestandteil des Haushaltsplanes ist. Zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit werden unterschiedliche Parameter gewichtet und mit einem Punkte- und Ampelsystem bewertet. Zu den Parametern gehören bspw. neben dem Bestand des Eigenkapitals oder der Rücklagen auch das geplante ordentliche Ergebnis sowie die ordentlichen Fehlbeträge aus Vorjahren. Der daraus resultierende ermittelte Wert wird als KASH-Wert bezeichnet.

Die kreisangehörigen Kommunen weisen im Plan des Haushaltsjahres 2021 einen durchschnittlichen nach Einwohnern gewichteten Wert von 56,8 Punkten aus. Der Planwert 2021 für den Main-Taunus-Kreis beträgt 55 Punkte und liegt somit unter dem gewichteten Durchschnitt der kreisangehörigen Kommunen. Der Planwert für das kommende Haushaltsjahr 2022 liegt für den Main-Taunus-Kreis bei 57,5 Punkten, die Werte der Kommunen liegen derzeit noch nicht vor.

Über die Höhe des Kreis- und Schulumlagehebesatzes wurde zudem bei einer Bürgermeisterdienstversammlung informiert.

Kommune	KASH Plan 2019	KASH Abschluss 2019	KASH Plan 2021
Bad Soden	75	60	80
Eppstein	55	55	10
Eschborn	100	95	95
Flörsheim	85	95	65
Hattersheim	65	95	55
Hochheim	82,5	97,5	60
Hofheim	70	90	50
Kelkheim	70	90	40
Kriftel	90	95	55
Liederbach	85	80	87,5
Schwalbach	60	100	30
Sulzbach	85	100	60
<b>Durchschnitt *</b>	<b>75,5</b>	<b>88,1</b>	<b>56,8</b>
MTK	60	100	55

\* nach Einwohnern gewichtet

Ansicht 48: Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen im MTK<sup>172</sup>

171 Die Kash-Bewertung ist ein erstes wichtiges Indiz für die vorhandene oder beeinträchtigte finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune. Zu deren abschließenden Bestimmung sind noch weitere Faktoren maßgebend. Deswegen präjudizieren die Ergebnisse einer einzelnen Kommune etwa das Haushaltsgenehmigungsverfahren nicht und können sowie wollen daher auch nicht die weiterhin notwendigen, individuellen Prüfungen und Beurteilungen der einzelnen Finanzaufsichtsbehörden ersetzen.

172 Abbildung aus Main-Taunus-Kreis, Haushaltsplan 2022, Vorbericht S. 26.

Denkbar wäre in diesem Zusammenhang die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen durch die Kreise auf Grundlage eines weiterentwickelten Mittelfrist-Kash zu ermitteln und hierüber die Möglichkeiten und Grenzen der Umlagefestlegung auszuloten. Dazu müssten die KASH-Daten für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung erhoben und hieraus der KASH-Wert des jeweiligen Jahres und der jeweiligen kreisangehörigen Stadt oder Gemeinde ermittelt werden.<sup>173</sup>

Der Landkreis hat vor der Festlegung des Umlagesatzes den Finanzbedarf seiner kreisangehörigen Gemeinden zu ermitteln.<sup>174</sup> Er muss den Gemeinden dabei ausreichend Gelegenheit geben, ihre Bedarfssituation im Hinblick auf die anzustellende landkreisweite Abwägung darzustellen. Die Bedarfssituation der Gemeinden im Hinblick auf die Festlegung der Kreisumlage darf nicht singulär politisch im Landkreis diskutiert werden. Vielmehr hat eine planvolle und organisierte Erfassung der Bedarfe der kreisangehörigen Gemeinden zu erfolgen, die eine gerichtsfeste Abwägung der finanziellen Bedürfnisse des Landkreises einerseits und der kreisangehörigen Gemeinden andererseits miteinbezieht. Damit muss der Landkreis den Finanzbedarf der umlagepflichtigen Gemeinden in seine Festsetzungserwägungen aufnehmen. Verstöße gegen diese Verpflichtung können zur Nichtigkeit der Haushaltssatzung des Landkreises führen.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Der RP Darmstadt hat auskunftsgemäß den Landkreisen in seinem Bezirk die Anwendung dieses Verfahrens für 2023 vorgegeben.

<sup>174</sup> Vgl. Urteil vom 31. Januar 2013 - BVerwG 8 C 1.12

<sup>175</sup> Vgl. OVG Lüneburg – 10 LB 83/16 –, DVBl 2017 S. 1238, 1242: Nichtigkeit der gesamten Satzung, ThürOVG – 3 KO 94/12 –, juris, Rn. 30: Nichtigkeit des Paragraphen der Haushaltssatzung des Landkreises, der den Umlagesatz festlegt

#### 4.8 Ordentliche Ergebnisse 2022 nach Produktbereichen

In diesem Kapitel werden zunächst rein nachrichtlich die geplanten Ordentlichen Ergebnisse für das Jahr 2022 nach den 16 Produktbereichen der GemHVO aufgeführt. Dabei wird im Besonderen am Ende des Kapitels an einzelnen Stellen auf Verbuchungsproblematiken eingegangen.

Ansicht 49 enthält die Werte für die Landkreise des Regierungsbezirks Darmstadt.

Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBn für den Regierungsbezirk Darmstadt							
Landkreis	Berg- straße	Groß- Gerau	Hoch- taunus	MKK	MTK	Offen- bach	RTK
PB	in Mio. €						
Innere Verwaltung	-22,0	-27,6	-28,4	-39,4	-34,0	-27,5	-19,9
Sicherheit und Ordnung	-7,1	-3,2	-5,0	-7,8	-6,3	14,5	-2,1
Schulträgeraufgaben	1,0	0,9	10,7	12,4	27,1	13,8	14,2
Kultur und Wissenschaft	-0,8	-0,6	-3,7	-1,6	-1,2	-2,7	-0,7
Soziale Leistungen	-41,7	-66,3	-50,4	-89,0	-53,2	-90,7	-32,8
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-63,8	-35,7	-31,5	-53,8	-35,3	-67,7	-36,3
Gesundheitsdienste	-5,1	-5,4	-19,1	-15,3	-13,0	-26,3	-3,5
Sportförderung	-2,2	-0,3	-1,4	-0,7	-0,4	-0,2	-0,6
Räumliche Planung und Entwicklung [...]	-1,7	-0,4	0,0	-0,9	0,0	-0,2	-1,3
Bauen und Wohnen	-0,5	2,5	-0,5	-0,1	1,0	1,6	-1,0
Ver- und Entsorgung	0,0	0,0	-4,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Verkehrsflächen und - anlagen, ÖPNV	-8,3	-4,2	-5,9	-12,5	-2,6	-14,4	-10,8
Natur- und Landschaftspflege	-0,9	-0,9	-2,2	-4,6	-1,3	-1,6	-1,0
Umweltschutz	-0,9	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2
Wirtschaft und Tourismus	-1,8	-1,0	-2,0	-1,7	-0,6	-0,4	-0,5
Allgemeine Finanzwirtschaft	151,0	157,0	135,9	230,1	108,4	195,6	96,4
<b>Summe</b>	<b>-4,8</b>	<b>14,2</b>	<b>-8,5</b>	<b>14,5</b>	<b>-11,9</b>	<b>-6,8</b>	<b>0,0</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien)

Ansicht 49: Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBn für den Regierungsbezirk Darmstadt<sup>176</sup>

<sup>176</sup> Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 09.08.2022 hat der Kreise seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Angabe mit den Angaben des Kreises: Ordentliche Ergebnisse nach Produktbereichen: 1: -34,5; 2: -6,1; 3: 7,3; 4: -0,9; 5: -51,8; 6: -64,6; 7: 3; 8: -2,1; 9: -1,0; 10: 0,4; 11: -0,1; 12: -22,8; 13: -0,9; 14: -0,1; 15: 1,7; 16: 184,0; Gesamt -15,2.

Ansicht 50 enthält die Werte für die Landkreise des Regierungsbezirks Gießen.

Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBN für den Regierungsbezirk Gießen					
Landkreis	Gießen	Lahn-Dill	Limburg-Weilburg	Marburg-Biedenkopf	Vogelsbergkreis
PB	in Mio. €				
Innere Verwaltung	-22,5	-25,6	-15,1	-24,6	-18,5
Sicherheit und Ordnung	-3,6	-3,6	-3,6	-1,8	-2,0
Schulträgeraufgaben	1,5	0,9	2,4	4,8	5,8
Kultur und Wissenschaft	-2,3	-0,7	-0,8	-1,3	-0,8
Soziale Leistungen	-74,8	-68,7	-41,0	-50,3	-22,1
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-35,3	-27,0	-22,2	-26,3	-22,7
Gesundheitsdienste	-5,0	-4,6	-3,0	-6,8	-3,5
Sportförderung	-0,1	-0,4	-1,0	-1,2	-0,2
Räumliche Planung und Entwicklung [...]	-0,6	0,0 <sup>1)</sup>	-0,2	-0,3	-0,2
Bauen und Wohnen	-0,3	-1,6	-1,6	-0,8	-0,2
Ver- und Entsorgung	-0,3	0,0	-0,1	0,0	0,0
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-3,1	-6,9	-5,5	-8,8	-1,4
Natur- und Landschaftspflege	-1,4	-2,3	-1,0	-0,4	-2,1
Umweltschutz	0,0	-0,6	-0,9	-1,2	0,0
Wirtschaft und Tourismus	-0,9	-1,3	-0,5	-1,7	-1,3
Allgemeine Finanzwirtschaft	143,5	139,8	97,0	117,9	69,2
<b>Summe</b>	<b>-5,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,0<sup>1)</sup></b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien)

<sup>1)</sup> Ohne Rundung Defizit von -12.500 Euro

<sup>1)</sup> Ohne Rundung Überschuss von 2.020 Euro

Ansicht 50: Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBN für den Regierungsbezirk Gießen

Ansicht 51 enthält die Werte für die Landkreise des Regierungsbezirks Gießen.

Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBN für den Regierungsbezirk Kassel			
Landkreis	Fulda	Hersfeld-Rotenburg	Werra-Meißner-Kreis
PB	in Mio. €		
Innere Verwaltung	-32,3	-11,9	-10,7
Sicherheit und Ordnung	-1,3	-2,1	-1,2
Schulträgeraufgaben	0,9	0,9	3,0
Kultur und Wissenschaft	-3,5	-1,7	-0,6
Soziale Leistungen	-41,9	-25,0	-27,3
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-26,6	-26,8	-15,7
Gesundheitsdienste	-10,6	-4,1	-3,5
Sportförderung	-0,9	-0,9	-0,1
Räumliche Planung und Entwicklung [...]	-1,4	-0,3	-0,1
Bauen und Wohnen	-0,6	-0,2	-0,3
Ver- und Entsorgung	0,5	0,0	0,2
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-6,2	-4,6	-2,5
Natur- und Landschaftspflege	-2,1	-0,5	-0,1
Umweltschutz	-0,3	0,0	-0,3
Wirtschaft und Tourismus	3,2	0,5	-0,9
Allgemeine Finanzwirtschaft	110,0	78,8	60,6
<b>Summe</b>	<b>-13,0</b>	<b>2,0</b>	<b>0,2</b>

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung der Finanzstatusberichte durch die Regierungspräsidien)

Ansicht 51: Ordentliche Ergebnisse 2022 nach PBN für den Regierungsbezirk Kassel

Bei Betrachtung der Produktbereichsergebnisse stechen sowohl im Regierungsbezirk Gießen (LK Gießen und Vogelsbergkreis) als auch im Regierungsbezirk Kassel (LK Hersfeld-Rotenburg) Kreise hervor, in denen das Ordentliche Ergebnis im Produktbereich 14 (Umweltschutz) nach den Finanzstatusberichten 2022 genau 0,0 Millionen Euro beträgt. In allen drei Landkreisen liegt das daran, dass keinerlei Erträge und Aufwendungen geplant sind.



Das erscheint auf den ersten Blick unlogisch. Andere Landkreise haben Erträge bzw. Aufwendungen im PB 14 verbucht. Außerdem müsste es nicht zuletzt aufgrund des Pflichtaufgabenanteils von 70 Prozent (nach der Gesetzesbegründung für den KFA2016, s. Ansicht 28) für sämtliche Landkreise Pflichtaufgaben mit entsprechendem Ressourceneinsatz geben.

Vor allem die Abgrenzung zwischen dem „Umweltschutz“ (PB 14) und Naturschutz (als Teil des PB 13) erschien in der Vergangenheit nicht trivial und führte letztlich zu Verbuchungsproblemen. Auf Grundlage eines Formulierungsvorschlages des HMDIS einigte sich die Arbeitsgemeinschaft Produktbuch einvernehmlich auf die in Ansicht 52 enthaltenen Definitionen und Abgrenzungen.

Abgrenzung Umweltschutz zum Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Produktbuch		
Produktbereich	13 (Natur- und Landschaftspflege)	14 (Umweltschutz)
Produktgruppe	554 Naturschutz und Landschaftspflege	561 Umweltschutzmaßnahmen
Definition	Naturschutz umfasst alle Maßnahmen zur Bewahrung oder Wiederherstellung der gesamten Natur (Tiere, Pflanzen, natürlich entstandene Gegebenheiten).	Umweltschutz umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen, die die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (z.B. Boden, Wasser, Luft, Klima) zum Ziel haben. Im Mittelpunkt des Umweltschutzes stehen die Vermeidung bzw. Reduzierung von Schadstoffemissionen (z.B. Einleitung von Giftstoffen in Gewässer). Der Umweltschutz beinhaltet auch Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Abmilderung der Folgen der Erderwärmung (Klimaschutz).
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnungsaufgaben der unteren Naturschutzbehörde, Maßnahmen bei dem betr. Aufgabenbereich</li> <li>• Ökopunkte</li> <li>• Artenschutz (Schutz von Tieren)</li> <li>• Baumschutz</li> <li>• Landschaftsentwicklung</li> <li>• Naturdenkmäler</li> <li>• Landschaftspläne</li> <li>• Grünordnungspläne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Aufgaben des Umweltschutzes</li> <li>• Aufgaben des Klimaschutzmanagements</li> <li>• Maßnahmen zum Klimaschutz einschließlich der Einhaltung von Vorgaben</li> <li>• Umweltinformation</li> <li>• Umwelt-Beratung</li> <li>• Lokale Agenda</li> <li>• Aktionen und Veranstaltungen zum Umweltschutz</li> <li>• Umweltverträglichkeitsprüfungen (nicht Baumaßnahmen/Investitionen)</li> <li>• Maßnahmen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz</li> <li>• Umsetzung der TA Luft</li> <li>• Umsetzung der TA Lärm</li> <li>• Bodenschutzmaßnahmen (z.B. Vollzug Bodenschutzrecht, Anordnung von Sanierungsmaßnahmen bei schädlichen Bodenveränderungen, Untersuchungen im Rahmen der Gefahrenabwehr)</li> <li>• Altlasten (Ermittlung von Altlasten, Durchführung von Beseitigungsmaßnahmen, Flächenrecycling)</li> <li>• Gewässerschutz</li> <li>• Aufgaben der Unteren Wasserbehörde</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Produktbuch;  
[https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch\\_2020-06-25.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch_2020-06-25.pdf)  
 Stand: Juni 2020

Ansicht 52: Abgrenzung Umweltschutz zum Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Produktbuch

Ansicht 53 enthält die Auskünfte der drei betroffenen Landkreise an die Regierungspräsidien bezüglich einer möglicherweise fehlerhaften Zuordnung von Produkten, die im PB 14 abgebildet werden müssten.

Zuordnungsfragen hessischer Landkreise betreffend PB 14		
Landkreis Gießen	Vogelsbergkreis	LK Hersfeld-Rotenburg
<p>„[...] [Es gibt bisher im Haushalt des Landkreises Gießen kein Produkt des Produktbereiches 14]. Im Rahmen der aktuell noch laufenden 228. Vergleichenden Prüfung des Präsidenten des Hess. Rechnungshofes ist festgestellt worden, dass es zu dem Aufgabenbereich fehlerhafte Produktzuordnungen gibt. So haben wir z.B. das Produkt „Wasser- und Bodenschutz“ fälschlicherweise der Produktgruppe 55.2 (= PB 13) zugeordnet. Das werden wir mit dem nächsten Haushalt korrigieren. Darüber werden einzelne Aufgaben/Projekte aufgrund der organisatorischen Zuordnung in anderen Produkten abgewickelt, z.B. im Produkt 57.1 „Wirtschaftsförderung, Tourismus und Klimaschutz“. Hier wird zu klären sein, ob auch einzelne Sachkonten umgliedert werden.“</p>	<p>„[Es] ist richtig, dass wir dem PB 14 keine Produkte zugeordnet haben. Die Aufgaben der Unteren Wasserbehörde werden beim VBK im PB 13 abgebildet, die Aufgaben des Immissionsschutzes im PB 09. Da auch das Produktbuch nicht alle Aufgaben konkret benennt und es zudem nicht berücksichtigt, dass es sich bei den vorgenannten Aufgaben um reine Pflichtaufgaben handelt, sind wir bei der Zuordnung unserer Organisationsform gefolgt und haben die Leistungen anderen Produkten bzw. Produktbereichen zugeordnet.</p> <p>Wir haben jedoch die Absicht, diese Produktzuordnungen bei der nächsten HH-Planung zu überprüfen und entsprechend anzupassen.“</p>	<p>„Der Produktbereich 14 ist bei uns nicht bebucht, die Dinge sind in Produktbereich 13 abgebildet.“</p>
<p>Quelle: Eigene Darstellung, Auskünfte der Landkreise an die Regierungspräsidien; Stand: Mai 2022</p>		

Ansicht 53: Zuordnungsfragen hessischer Landkreise betreffend PB 14

Neben dem Produktbereich 14 gibt es in der Praxis weitere Zuordnungsunterschiede. So haben exemplarisch im Regierungsbezirk Darmstadt der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis keine Buchungen im Produktbereich 9 (s. Ansicht 49) geplant. Nach der KFA-Liste liegt der Pflichtausgabenanteil in Kreisen im PB 9 jedoch bei 98 Prozent (s. Ansicht 28).

Im Regierungsbezirk Darmstadt gibt es beim Landkreis Offenbach eine weitere Auffälligkeit bei Betrachtung der Produktbereichsergebnisse (s. Ansicht 49). Einzig der Landkreis Offenbach plant im Produktbereich 2 (Sicherheit und Ordnung) mit einem Überschuss im Ordentlichen Ergebnis. Das ist unüblich. Nach Auskunft des Regierungspräsidiums Darmstadt vom 8. Juli 2022 liegt das an der Verbuchung des Impfzentrums. Die Aufwendungen für den Betrieb des Impfzentrums wurden zutreffend dem Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste) zugeordnet, die Erträge indes dem Produktbereich Sicherheit und Ordnung. Dieser Umstand führt zu einem vermeintlichen Überschuss im Produktbereich Sicherheit und Ordnung.

## 5 Haushaltssteuerung

### 5.1 Organisation

Nach den Finanzstatusberichten verfügen nahezu alle Landkreise über rechtlich unselbständige Eigenbetriebe. Lediglich der Vogelsbergkreis hat als einziger Landkreis keinen Eigenbetrieb. Inhaltlich unterscheiden sich die in Eigenbetrieben organisierten Aufgabenbereiche. In sieben Landkreisen ist u.a. die Bereitstellung der Abfallentsorgung<sup>177</sup> im Eigenbetrieb organisiert. Auch Krankenhäuser<sup>178</sup> sowie der Rettungsdienst<sup>179</sup> werden in jeweils zwei Fällen in dieser Form betrieben (s. Ansicht 54). Die Volkshochschule ist in vier Landkreisen als Eigenbetrieb organisiert<sup>180</sup>. Das gilt ebenso für Jugend- und Freizeiteinrichtungen.<sup>181</sup>

Organisationsstrukturen neben dem Kernhaushalt

Unter Konsolidierungsgesichtspunkten kann eine Zurückgliederung von Eigenbetrieben in den Kernhaushalt sinnvoll sein. Das muss aber nicht notwendigerweise der Fall sein. Zu Zeiten der Kameralistik wurden Ausgliederungen teils mit einer möglichen Abkehr von den Vorschriften des kameralistischen Rechnungswesens begründet. Heute kann jedoch auch im Kernhaushalt kaufmännisch gerechnet werden, womit dieses Argument wegfällt. War die Rechnungswesen-Wahl bei der Ausgliederung das einzige Argument, kann heute eine Wiedereingliederung in den Kernhaushalt zweckmäßig sein. So entfallen z.B. bei der Wiedereingliederung von Eigenbetrieben Aufwendungen für einen zusätzlichen Wirtschaftsplan sowie die Aufwendungen für eigene Gremien.<sup>182</sup>

177 Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Kreis Kassel, Landkreis Waldeck-Frankenberg

178 Landkreis Darmstadt Dieburg, Kreis Kassel

179 Kreis Groß-Gerau, Kreis Offenbach

180 Kreis GG, Main-Taunus-Kreis, Lahn-Dill-Kreis und Werra-Meißner-Kreis

181 Main-Kinzig-Kreis, Kreis Kassel, Hersfeld-Rotenburg, Schwalm-Eder-Kreis

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf gibt es zudem einen Eigenbetrieb „Jugend- und Kulturförderung“. Nach der Webpräsenz des Kreises liegt dessen Zweck der Unterbringung, Verpflegung und Betreuung junger und erwachsener Menschen in Einrichtungen des Landkreises Marburg-Biedenkopf im Rahmen von Erziehung, Erholung, Bildung oder einer sonstigen sinnvollen Freizeitgestaltung. Siehe [https://www.marburg-biedenkopf.de/vv/oe/Dez\\_LR/EB-JKF/EB.JKF.php](https://www.marburg-biedenkopf.de/vv/oe/Dez_LR/EB-JKF/EB.JKF.php)

182 Vgl. Gnädinger, Marc / Burth, Andreas (2021): Haushaltskonsolidierung in Kommunen, 4. Auflage, S. 281. Bei der Gründung eines Eigenbetriebes handelt es sich nicht um eine Privatisierung im engeren Sinne. Sofern ist die Rückführung rein rechtlich keine Re-Kommunalisierung.

Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts der Landkreise		
Landkreis	Eigenbetriebe	AöR
Bergstraße	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Wege Kreis Bergstraße</li> <li>• Schule und Gebäudewirtschaft Kreis Bergstraße</li> </ul>	/
Darmstadt-Dieburg <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreiskliniken</li> <li>• Da-Di-Werk</li> </ul>	/
Groß-Gerau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreisvolkshochschule</li> <li>• Rettungsdienst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunales Jobcenter Kreis Groß-Gerau</li> </ul>
Hochtaunuskreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oberurseler Werkstätten für Behinderte</li> </ul>	/
Main-Kinzig-Kreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaft</li> <li>• Jugend- und Freizeiteinrichtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunales Center für Arbeit - Jobcenter</li> </ul>
Main-Taunus-Kreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volkshochschule des Main-Taunus-Kreises</li> </ul>	/
Odenwaldkreis <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bau- und Immobilienmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berufliches Schulzentrum Odenwaldkreis</li> </ul>
Offenbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rettungsdienst Kreis Offenbach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pro Arbeit Kreis Offenbach</li> </ul>
Rheingau-Taunus-Kreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaft Rheingau-Taunus</li> </ul>	/
Wetteraukreis <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaft des Wetteraukreises</li> <li>• Informationstechnologie des Wetteraukreises</li> </ul>	/
Gießen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicebetrieb Landkreis Gießen</li> </ul>	/
Lahn-Dill-Kreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaft Lahn-Dill (AWLD)</li> <li>• Lahn-Dill-Akademie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jobcenter Lahn-Dill</li> </ul>
Limburg-Weilburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaftsbetrieb Limburg Weilburg</li> <li>• Gebäudewirtschaft LK Limburg-Weilburg</li> </ul>	/
Marburg-Biedenkopf	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugend- und Kulturförderung</li> </ul>	/
Vogelsbergkreis	/	/
Fulda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energie und Wirtschaft Landkreis Fulda</li> </ul>	/
Hersfeld-Rotenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugend- und Freizeiteinrichtungen des Landkreises Hersfeld-Rotenburg</li> </ul>	/
Kassel <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugend- und Freizeiteinrichtungen des Landkreises Kassel</li> <li>• Abfallentsorgung Kreis Kassel</li> <li>• Kliniken des Landkreises Kassel</li> </ul>	/
Schwalm-Eder-Kreis <sup>1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jugend- und Freizeiteinrichtung</li> </ul>	/
Waldeck-Frankenberg <sup>1)2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallwirtschaft (EBA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Berufliche Schulen in Korbach und Bad Arolsen</li> <li>• Hans-Viessmann-Schule Frankenberg</li> </ul>
Werra-Meißner-Kreis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volkshochschule, Jugend, Freizeit</li> </ul>	/

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der in der Kommunaldatenbank des HMdIS hinterlegten und von der Aufsicht freigegebenen Finanzstatusberichte; Stand: 12.05.2022

<sup>1)</sup> Angaben der Finanzstatusberichte 2021

<sup>2)</sup> Daneben wird das Waldeckische Domänialvermögen „als Sondervermögen des Landkreises Waldeck-Frankenberg in der Form eines Eigenbetriebes zugunsten der ehemaligen Mitglieder des Gemeindezweckverbandes Waldeck oder deren Rechtsnachfolger verwaltet.“ (Landkreis Waldeck-Frankenberg, Beteiligungsbericht 2020, S. 262 )

Ansicht 54: Eigenbetriebe und Anstalten öffentlichen Rechts der Landkreise

Bemerkenswert ist ein Abgleich mit den gültigen Anlagerichtlinien (s. Kap. 3.1). So gibt es in den Landkreisen Groß-Gerau und Kassel jeweils mehrere Eigenbetriebe. Es gibt aber weder für den Kernhaushalt noch für die Eigenbetriebe dieser Kreise Anlagerichtlinien. In den Landkreisen Rheingau-Taunus<sup>183</sup>, Schwalm-Eder<sup>184</sup> und Waldeck-Frankenberg gibt es zwar Anlagerichtlinien, in ihnen werden in der aktuellen Version jedoch nicht die vorhandenen Eigenbetriebe genannt.

Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR) gibt es nach den Finanzstatusberichten lediglich in sechs der 21 Landkreise. Dabei handelt es sich in vier Fällen um kommunale Jobcenter.<sup>185</sup>

## 5.2 Demografischer Wandel

Nach § 6 Abs. 2 GemHVO soll im Vorbericht zum Haushaltsplan dargestellt werden, welche Auswirkungen sich durch die erwartete Bevölkerungsentwicklung auf die Kommune und ihre Einrichtungen voraussichtlich ergeben werden. Mit der Regelung wird die enge Verknüpfung zwischen Kommunalhaushalt und demografischer Entwicklung in all ihren drei Säulen (Bevölkerungszahl, Altersstruktur, sozioökonomische Bevölkerungsstruktur) deutlich.

Dabei reicht es nicht aus, die vergangenheitsbezogene Entwicklung bis zur Gegenwart darzustellen. Vielmehr sind auf Grundlage von Vorausberechnungen der künftigen demografischen Entwicklung deren Folgewirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und mögliche Reaktionsmuster darzustellen. Die Vorberichte der Landkreise zum Haushaltsplan 2022 blieben an dieser Stelle hinter ihren Möglichkeiten in Bezug auf die Darstellung der absehbaren demografischen Auswirkungen zurück (siehe Ansicht 55).

In sieben<sup>186</sup> der 15 betrachteten Kreise, deren Haushaltsplan 2022 zum Stichtag 6. Mai 2022 vorlag, wird der Bereich Demografie im Vorbericht zum Haushaltsplan nicht ansatzweise im Sinne der Vorschrift angerissen. Aber auch die Darstellung der anderen Landkreise sind nicht wesentlich aussagekräftiger. Zuweilen finden sich noch Trendberechnungen, nur sehr vereinzelt daraus abgeleitete Schlussfolgerungen und Denkanstöße. Eine Sensibilisierung der Kommunalpolitik und Bevölkerung anhand konkreter Infrastrukturen und deren Auslastung, Zuschussbedarfen sowie zu anderen Leistungen kann so nicht stattfinden. Damit wird dem Gedanken der Vorschrift zuwidergehandelt. Eine rechtlich vorgesehene Option zur Sensibilisierung der Kommunalpolitik im Hinblick der Demografie-Bedeutung auf die Kommunalfinanzsituation kann nicht ihr volles Potenzial entfalten.

183 Nach Angaben des RTK gilt die Richtlinie auch für den Eigenbetrieb (gemäß E-Mail RP DA vom 14.07.2022).

184 Mit Stellungnahme des Landkreises vom 5. August 2022 gilt die Anlagerichtlinie vom 18.03.2019 nicht für den „Eigenbetrieb Jugend- und Freizeiteinrichtungen des Schwalm-Eder-Kreises“.

185 Kreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Kreis Offenbach, Lahn-Dill-Kreis

Die Überörtliche Prüfung untersuchte in der 231. Vergleichenden Prüfung „Kommunale Jobcenter“ diese vier Jobcenter in der Form als Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR). Die Ergebnisse werden voraussichtlich im Siebenunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2022) im November 2022 vorgestellt.

186 Landkreis Bergstraße, Kreis Groß-Gerau, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis, Landkreis Fulda

Darstellung der demografischen Entwicklung im Vorbericht zum Haushaltsplan nach § 6 Abs. 2 GemHVO			
	Landkreis	Im Vorbericht dargestellt	Erläuterungen
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	Nein	
	LK Groß-Gerau	Nein	
	Hochtaunuskreis	Eingeschränkt	- Darstellung der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040 - Zu- und Abnahme der Altersgruppen mit Darstellung der Entwicklung für die Jahre 2025, 2030 und 2040
	Main-Kinzig-Kreis	Eingeschränkt	- Skizzierung der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040 - Darstellung der Erhöhung des Durchschnittsalters - Beispielhafte Darstellung von umgesetzten Maßnahmen zur Begegnung des demografischen Wandels - Allgemeine Darstellung von zu erwartenden niedrigeren Einnahmegrundlagen und höheren Transferaufwendungen
	Main-Taunus-Kreis	Nein	
	LK Offenbach	Eingeschränkt	- Darstellung der Erhöhung des Durchschnittsalters - Verweis auf eine steigende Einwohnerzahl - Erhöhung der Anzahl von Nachwuchskräften, Weiterbildungsangeboten sowie Ausbildungsplätzen zur Personalgewinnung in Folge einer Altersfluktuation
	Rheingau-Taunus-Kreis	Nein	
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	Nein <sup>1)</sup>	
	Lahn-Dill-Kreis	Eingeschränkt	- Skizzierung der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040 - Darstellung der Erhöhung des Durchschnittsalters bis 2035 - Benennung von Handlungsfeldern, die Auswirkungen auf den Landkreis und seine Einrichtungen begründen
	LK Limburg-Weilburg	Eingeschränkt	- Darstellung der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 - Skizzierung der Abnahme von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter sowie in den unteren, ausbildungsrelevanten Jahrgängen sowie der Zunahme der Altersgruppe der Senioren und Hochbetagten
	LK Marburg-Biedenkopf	Eingeschränkt	- Darstellung der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2050 - Zu- und Abnahme der Altersgruppen mit Darstellung der Entwicklung für die Jahre 2025, 2035, 2040 und 2050 - Daraus ableitend niedrigere Anzahl an Kindergartenkindern und Schülern sowie Einwohner im erwerbsfähigen Alter
	Vogelsbergkreis	Nein	
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	Nein	
	LK Hersfeld-Rotenburg	Eingeschränkt	- Landkreis rechnet mit einer sinkenden Einwohnerzahl und einer veränderten Altersstruktur - Nachbesetzung von Hausarztstellen als Herausforderung - Abwanderung von jungen Arbeitskräften nach Abschluss der Schulausbildung soll vermindert werden
	Werra-Meißner-Kreis	Sehr eingeschränkt	- Durch eine zurückgehende Einwohnerzahl ist mit sinkenden Erträgen zu rechnen bei gleichzeitig steigenden Aufwendungen für die Bereiche Wirtschaftsförderung, Tourismus und Mobilität - Kurzdarstellung Schülerbeförderung: „Kurz- und mittelfristig bedeuten weniger Schüler*innen einerseits geringere Erträge zur Finanzierung des ÖPNV und des schülerbezogenen Linienverkehrs, andererseits können aber in gleichen Umfang nicht Verkehrsleistungen zwischen Wohnort und Schule zurückgeführt werden.“

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der vorliegenden Haushaltspläne und Haushaltsgenehmigungen des Haushaltsjahres 2022 zum Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung durch die Regierungspräsidien)

<sup>1)</sup> Der Landkreis Gießen stellt die Bevölkerungsentwicklung der vergangenen Jahre dar. Relevante Ableitungen für eine zukünftige Entwicklung und die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Landkreis werden jedoch nicht benannt.

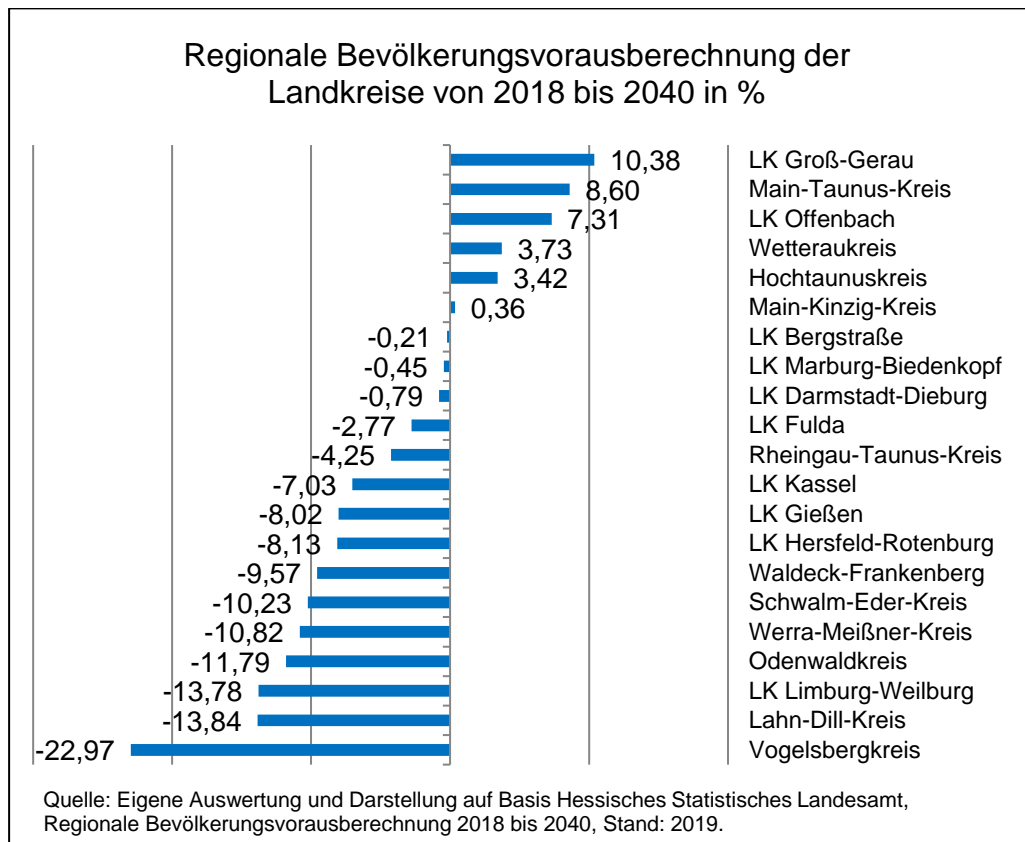
Ansicht 55: Darstellung der demografischen Entwicklung im Vorbericht zum Haushaltsplan nach § 6 Abs. 2 GemHVO

Gerade bei den Kreisen drängt sich eine derartige Sensibilisierung aber auf. Zahlreiche Produkte und auch Inputs reagieren sensibel auf demografische Entwicklungen. Beispiele sind die eigene Personalentwicklung der Kreise

(s. Kap. 5.3), Veränderungen in der Schülerschaft oder auch bei den sozialen Leistungen, wie etwa der Eingliederungshilfe<sup>187</sup> usf.

Alleine die Heterogenität in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung für die reinen Fallzahlen ist bis zum Jahr 2040 nach der HSL-Vorausberechnung beachtlich. Während für den Landkreis Groß-Gerau an der Spitze ein Bevölkerungswachstum von mehr als zehn Prozent vorausberechnet wird, werden für den Vogelsbergkreis auf der anderen Seite der Entwicklung eine Schrumpfung der Einwohnerzahl um mehr als 20 Prozent seitens der Statistik erwartet (s. Ansicht 56). Interessant ist, dass die Landkreise rund um die Metropole Frankfurt am Main allesamt von einem Bevölkerungswachstum ausgehen können.

Auch wenn sich die Änderungen im Detail von den Vorausberechnungen unterscheiden, so werden doch Trends sichtbar. Sie geben Anlass zu unterschiedlichen Reaktionsmustern der Kreise. Pauschale Empfehlungen verbieten sich an dieser Stelle allerdings.



Ansicht 56: Regionale Bevölkerungsvorausberechnung der Landkreise von 2018 bis 2040 in %

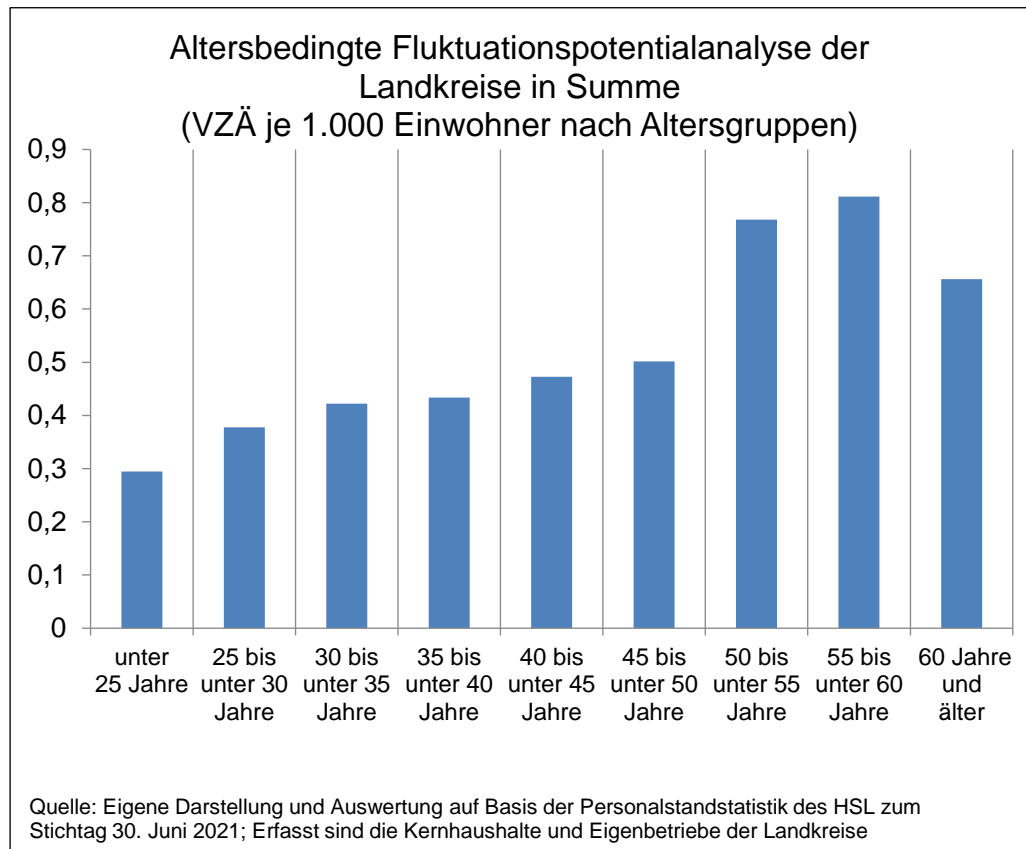
Ähnliches gilt für Änderungen in der Altersstruktur in Bezug auf einzelne Altersgruppen, zum Durchschnittsalter, Jugend- und Altenquotienten sowie zu Wohnortwechseln usf. Hier hält das HSL ebenfalls Vorausberechnungen bereit<sup>188</sup>, die mit eigenen Daten der Kreise für die politisch-strategische Steuerung veredelt werden können.

187 Inwieweit die Coronapandemie an dieser Stelle zu einer Übersterblichkeit kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend bewertet werden.

188 Abrufoption unter <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/bevoelkerung-gebiet-haushalte-familien/bevoelkerung/tabellen>

### 5.3 Fluktuationsanalyse

Zum 31. Juni 2021 arbeiten 21.205 Vollzeitäquivalente für hessische Kreisverwaltungen. Erfasst sind dabei neben den Beschäftigten der Kernhaushalte ebenfalls die rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe. Letztere existieren in nahezu allen Landkreisen (s. Kap 5.1). Ansicht 57 zeigt die Altersstruktur des Landkreispersonals zum 31. Juni 2021.



Ansicht 57: Altersbedingte Fluktuationspotentialanalyse der Landkreise in Summe (VZÄ je 1.000 Einwohner nach Altersgruppen)

Die Verteilung macht überdeutlich, dass schon allein demografiebedingt Personalmanagement mit all seinen Facetten ein wichtiges Thema für die hessischen Kreise sein sollte.

In den nächsten 10 bis 15 Jahren werden viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2021 waren 47 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Landkreise sowohl Chancen als auch Herausforderungen. Chancen ergeben sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frage des Auf- oder Abbaus an Personal mit den Bedarfen vor Ort zusammenhängt. Diese können je nach Bevölkerungsentwicklung, Aufgabenart und -entwicklung sowie Prioritätensetzung unterschiedlich sein. Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumina sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen unter anderem durch interkommunale Kooperationen (s. Kap. 5.4), Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken. Darüber hinaus wird der Personalgewinnung eine höhere Bedeutung zukommen. Bei der Personalgewinnung stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.



Zwischen den Landkreisen unterscheidet sich das Ausmaß der altersbedingten Fluktuation erheblich (s. Ansicht 58).



Ansicht 58: Altersbedingte Fluktuationpotentialanalyse der Landkreise in % (VZÄ-Anteil ab 50 Jahre)

An der Spitze scheiden im Schwalm-Eder-Kreis<sup>189</sup>, im Landkreis Kassel und im Werra-Meißner-Kreis in den nächsten 15 Jahren mehr als die Hälfte des Personals altersbedingt aus. Hier wird zu beobachten sein, inwieweit sich die demografische Herausforderung auch auf die Kreisangehörigen fortpflanzt (Wettbewerb um qualifiziertes Personal im kommunalen Raum). Kreise haben in der Regel einen attraktiveren Stellenkegel, womit Stellen für qualifizierte Bewerber besser bewertet sind.

In den Kreisen Gießen und insbesondere in Fulda ist es trotz der Existenz von kreisangehörigen Sonderstatusstädten (Konkurrenz um das Personal) gelungen, vergleichsweise junges Personal für die Kreisverwaltungen zu akquirieren. Im Landkreis Fulda liegt das altersbedingte Fluktuationpotential als einzigem Landkreis bei unter 40 Prozent.

189 Zu den Hintergründen berichtete der Kreis mit Stellungnahme vom 5. August 2022 zwei Hintergründe: „Die Reinigungsleistungen und der Hausmeisterservice der Verwaltungs- und Schulgebäude werden im Gegensatz zu anderen Landkreisen durch kreiseigenes Personal sichergestellt. Im veterinärmedizinischen Bereich bzw. in der Lebensmittelüberwachung hat der Schwalm-Eder-Kreis Personal in zwei großen Schlachtbetrieben einzusetzen. Das ist so in den meisten anderen hessischen Landkreisen nicht der Fall. Für beide Bereiche ist festzustellen, dass sich entsprechendes Personal auf dem ersten Arbeitsmarkt nur schwer akquirieren lässt. Bewerbungen kommen oftmals von Personen, die bereits in anderen Bereichen bzw. Branchen tätig waren und dementsprechend ein höheres Lebensalter bereits bei Beginn der Beschäftigung beim Schwalm-Eder-Kreis haben.“

## 5.4 Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) verfolgt das Ziel, gleichgelagerte Aufgabenstrukturen zu bündeln, um so die Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu steigern und Räume für erforderliche Spezialisierungen zu schaffen. Zudem kann Interkommunale Zusammenarbeit dazu beitragen, Ergebnisverbesserungspotenziale bei den beteiligten Körperschaften zu heben.

Das Land Hessen unterstützt diejenigen Kommunen, die sich zu einer Interkommunalen Zusammenarbeit zusammenschließen. Dazu gehören ebenfalls die Landkreise. Letztere können seit der Neufassung der Rahmenvereinbarung 2011 als Beteiligte und Antragsteller eine Förderung erhalten. Voraussetzung war jedoch, dass auch Städte und Gemeinden Beteiligte dieser Kooperation waren. Mit der Änderung der Rahmenvereinbarung 2016 entfiel diese Einschränkung, d.h. auch Kooperationen, an denen ausschließlich Landkreise beteiligt sind, können gefördert werden.

Landkreise können sich unterschiedlich in IKZ-Vorhaben einbringen. Eine Variante ist, dass sich der Kreis als „Gleicher unter Gleichen“ aktiv als Servicepartner in IKZ-Vorhaben mit seinen Gemeinden einbringt. Eine andere Variante ist die Zusammenarbeit mit einem oder mehreren anderen Landkreisen. Mischformen sind ebenfalls denkbar.<sup>190</sup>

Regelförderungen von bis zu 100.000 Euro für Kreis-Kooperationen sind nach der aktuellen Rahmenvereinbarung 2021 vorgesehen, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent nachgewiesen werden können. Bei besonderem Innovationspotenzial kann das Fördervolumen größer sein. Kooperationen eines Landkreises, an denen die überwiegende Zahl der kreisangehörigen Gemeinden beteiligt ist, können ebenfalls eine höhere Zuwendung erhalten.<sup>191</sup>

Zum Stand 19. Mai 2022 wurden 53 IKZ-Projekte seitens des Landes gefördert, bei denen Landkreise die Antragsteller waren (s. Ansicht 59). Mit jeweils acht Förderungen entfielen die meisten Förderungen auf die Aufgabenbereiche Breitbandversorgung und Geodateninfrastruktur.

Das Fördervolumen (bewilligte Fördersumme) der in Ansicht 59 benannten Zusammenarbeiten beträgt 5,35 Mio. Euro. Die wechselseitige Kenntnis der IKZ-Projekte kann für alle Kreise aber auch darüber hinaus Vorteile bringen. Das gilt über die geförderten Projekte hinaus. Mit Blick auf kreisübergreifend mögliche Synergien wäre es gut, zu wissen, welche neuen Projekte aktuell in Bearbeitung sind bzw. welche in näherer Zukunft relevant werden. Diese könnten ggf. kreisübergreifend gemeinsam in die Wege geleitet werden. Zumindest ein Austausch zwischen den Projektgruppen verschiedener Kreise, die zeitgleich am selben Thema arbeiten, ist ratsam. Methoden, Inhalte und Ergebnisse (etwa Konzepte, fachlicher Austausch, IKZ-Projektaufträge) können hierdurch kreisübergreifend nutzbar gemacht werden.<sup>192</sup> Das sollte u.a. im Sinne möglicher Ergebnisverbesserungen im Eigeninteresse der Landkreise liegen.

---

190 Vgl. exemplarisch Landkreis Gießen (2022): Digitalisierung der Verwaltung sicher gestalten - Interkommunales Projekt zur Cybersicherheit in öffentlichen Verwaltungen im Landkreis Gießen, Vortragsfolien beim IKZ-Kongress am 19. Mai 2022.

191 Vertiefte Hinweise zur IKZ-Förderung finden sich unter <http://www.ikz-hessen.de/foerderung/foerderprogramm>

192 Vgl. Interview mit Marion Götz in: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, Nr. 5 (Mai 2022), S. 116 f.

Landkreiskooperationen nach geförderten Aufgabenbereichen		
Aufgabenbereiche	Anzahl Kooperationen	Schwerpunkt-Produktbereich nach GemHVO
Breitbandversorgung	8	11
Geodateninfrastruktur	8	9
Behördenrufnummer D 115	5	1
Brandschutz / Feuerwehrwesen	5	2
Auftrags- und Vergabewesen	4	1
Gesundheitsversorgung	4	7
Tourismus	3	15
Adoptionsvermittlungsstelle	2	6
Archivverbund	2	1 oder <sup>1)</sup> 4
Kinder- und Jugendhilfe	2	6
Personalwesen	2	1
Integration	1	5
Haushalts-Kassenwesen	1	1
Klärschlammbehandlung	1	11
Sportentwicklung	1	8
OZG	1	1
Datenschutz	1	1
Sozialer Wohnungsbau	1	10
Cybersicherheit	1	1

Quelle: Tabelle inhaltlich übernommen und selbständig um die Spalte Produktbereiche erweitert von Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2022): Interkommunale Zusammenarbeit von Landkreisen im Bereich der Digitalisierung – Rahmenvereinbarung IKZ: Die Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Hessen, Vortrag Reusch-Demel am 19. Mai 2022, Folie 8

<sup>1)</sup> Entscheidend für die Zuordnung ist die Archivart. Vgl. Arbeitsgruppe Produktbuch (2020): Produktbuch, Download unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch\\_2020-06-25.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch_2020-06-25.pdf)

Ansicht 59: Landkreiskooperationen nach geförderten Aufgabenbereichen

## 5.5 Produkte im Haushalt

Nach § 4 Abs. 2 S. 1 GemHVO kennt Hessen im Unterschied zu anderen Ländern<sup>193</sup> ein Optionsrecht bei der Haushaltsgliederung.<sup>194</sup> Die Haushalte können entweder produktbereichsbezogen oder organisationsbezogen entlang der örtlichen Organisation gegliedert werden. Bei den 15 betrachteten Landkreisen gliedern acht ihren Haushalt des Jahres 2022 organisationsbezogen<sup>195</sup> und sieben gliedern ihn produktbereichsbezogen<sup>196</sup>. Diese Freiheit in der Haushaltsgliederung erhöht auf der einen Seite die Autonomie der Kommunen, auf der anderen Seite erschwert sie die Vergleichbarkeit der Haushalte untereinander. Ein Lernen vom Anderen wird durch unterschiedliche Gliederungen erschwert.

Selbst bei organisationsbezogener Gliederung sind allerdings die produktbereichsbezogenen finanzstatistischen Meldungen nach § 4 Abs. 2 S. 2 GemHVO verbindlich. Erfolgt die Gliederung in Teilhaushalte organisationsbezogen oder nach örtlichen Produktgruppen und Produkten, so ist dem Haushaltsplan nach Muster 11 GemHVO eine Übersicht nach der Gliederung mit den auf die Produktbereiche entfallenden Erträgen und Aufwendungen und Einzahlungen und Auszahlungen beizufügen. Über den Umweg der Finanzstatistik entsteht hierdurch ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit. Für alle Kommunen ist ebenfalls die Abbildung der ordentlichen Erträge und ordentlichen Aufwendungen, mithin das Ordentliche Ergebnis, im Finanzstatusbericht nach Muster 20 GemHVO in der Sortierung nach den 16 Produktbereichen abzubilden.

Zumindest auf Ebene der Produktbereiche können insofern interkommunale Vergleiche angestellt werden. Das betrifft insbesondere die wichtige Größe des Ordentlichen Ergebnisses. Das Jahresergebnis nach ILV kann hingegen nicht sinnvoll und ohne Zusatzaufwand auf Produktbereichsebene verglichen werden, weil die ILV sehr unterschiedlich zwischen den Kommunen ausgeprägt ist.

Vor dem Hintergrund der Haushaltssteuerung ist es positiv zu bewerten, dass alle 15 betrachteten<sup>197</sup> Landkreise Produktverantwortliche für die einzelnen Produkte in ihrem Haushaltsplan benannt haben. Das schafft Verantwortlichkeit. Bei der Anzahl der im Haushaltsplan des Jahres 2022 gebildeten Produkte der Landkreise gibt es eine enorme Spannweite (s. Ansicht 60).

Im Falle von organisationsbezogenen Haushaltsgliederungen wurde dazu – sofern nach dem Haushaltsplan keine Übersicht vorhanden war – eine Zuordnung der Produkte zu den 16 Produktbereichen nach gutachterlichem

---

193 Gliederungsvorschriften unterscheiden sich im Flächenländer-Vergleich Vgl. Mühlenkamp, Holger / Glöckner, Andreas (2009): Rechtsvergleich Doppik, S. 4-73 ff.

194 Über eine Vereinheitlichung der Gliederungsstruktur (zu Gunsten der Produktbereichsgliederung) könnte insbesondere bei etwaiger Artikulation eines solchen Wunsches durch die kommunale Familie nachgedacht werden. Die Wahrscheinlichkeit von Verbuchungsfehlern kann dadurch reduziert werden.

195 Groß-Gerau, Main-Kinzig (jedoch werden im Haushalt Organisationseinheiten Produktbereiche genannt), Main-Taunus, Offenbach, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Vogelsberg, Werra-Meißner.

196 Bergstraße, Hochtaunus, Rheingau-Taunus, Gießen, Lahn-Dill, Fulda, Hersfeld-Rotenburg.

197 Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hat seinen Haushalt 2022 am 20.06.2022 aufgestellt. Mit E-Mail vom 09.08.2022 hat der Kreise seine Daten an die ÜPKK gemeldet. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung konnten sie nicht mehr im Bericht verwertet werden. Daher erfolgt an dieser Stelle eine nachrichtliche Darstellung mit den Angaben des Kreises: Produkte je PB: gesamt 139; 1: 18; 2: 11; 3: 16; 4: 10; 5: 37; 6: 22; 7: 3; 8: 1; 9: 2; 10: 3; 11: 2; 12: 2; 13: 5; 14: 1; 15: 3; 16: 3.

Ermessen und Schwerpunktprinzip in Bezug auf den bedeutendsten Produktbereich vorgenommen.<sup>198</sup>

---

198 Das betrifft fünf Landkreise: Main-Kinzig-Kreis, Kreis Offenbach, Landkreis Limburg-Weilburg, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis; der Landkreis Fulda gliedert seinen Haushalt produktbereichsbezogen. Dargestellt werden als Teilhaushalt die Produktgruppen. Die darin enthaltenen Produkte werden auf Ergebnisebene lediglich mit ihren gesamten Erträgen, Aufwendungen sowie ihrem Ergebnis vor und nach ILV dargestellt. Hieraus wurden aus dem Haushalt 2022 die Produkte entnommen. Zwar findet sich auf S. 36 des Vorberichts zum Haushaltsplan 2022 ein Verweis auf einen Produktkatalog. Unter der aufgeführten Internetadresse findet sich dann jedoch ein veralteter Produktkatalog aus dem Jahr 2019 [https://www.landkreis-fulda.de/fileadmin/intern/daten\\_fakten/Haushalt/Produktkatalog.pdf](https://www.landkreis-fulda.de/fileadmin/intern/daten_fakten/Haushalt/Produktkatalog.pdf)

Produkte nach Produktbereichen im Vergleich																	
Landkreis	Summe Produkte	davon in Produktbereich ... nach GemHVO															
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Bergstraße	72	15	11	7	1	12	6	3	1	4	2	0	3	2	2	1	2
Groß-Gerau	91	23	7	14	2	13	10	4	1	2	4	0	2	2	2	2	3
HTK	168	23 <sup>1)</sup>	14	65	6	21	11	5	2	0	4	3	3	2	3	4	2
MKK <sup>2)</sup>	134	33	23	12	5	19	17	8	2	2	2	0	2	7	1	1	0
MTK	85	21	13	11	1	14	6	5	1	0	2	1	1	2	3	2	2
Offenbach <sup>3)</sup>	105	24	12	20	4	15	15	1	1	2	4	2	1	2	0	1	1
RTK	72	15	10	9	2	11	10	2	2	3	1	1	2	1	1	1	1
Gießen	71	17	8	9	2	15	7	1	1	1	3	1	1	2	0	1	2
Lahn-Dill-Kreis	94	17	17	9	4	10	8	7	1	1	3	0 <sup>4)</sup>	4	4	2	3	4
Limburg-Weilburg	94	33	10	13	2	10	5	6	1	2	3	0	1	3	1	0 <sup>5)</sup>	4
Marburg-Bied.	90	17	7	11	2	21	7	6	2	1	3	0	3	3	3	2	2
Vogelsbergkreis	47	9	7	4	3	8	3	2	1	1	2	0	1	2	0	1	3
Fulda	247	23	20	85	7	37	32	9	1	5	4	3	4	10	1	4	2
Hersfeld-Rotenburg	58	9	8	8	6	10	3	2	2	1	2	0	2	2	0	1	2
WMK	96	21	14	17	2	13	7	3	1	2	4	1	2	3	2	2	2
Minimum	47	9	7	4	1	8	3	1	1	0	1	0	1	1	0	0	0
Ø	101,6	20,0	12,1	19,6	3,3	15,3	9,8	4,3	1,3	1,8	2,9	0,8	2,1	3,1	1,4	1,7	2,1
Median	91	21	11	11	2	13	7	4	1	2	3	0	2	2	1	1	2
Maximum	247	33	23	85	7	37	32	9	2	5	4	4	4	10	3	4	4

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der vorliegenden Haushaltspläne 2022 zum Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung durch die Regierungspräsidien); im Falle von organisationsbezogenen Gliederungen war teilweise die eigene Zuordnung zu den 16 Produktbereichen nach gutachterlichem Ermessen notwendig.

<sup>1)</sup> HTK führt beim Immobilienmanagement noch 27 weitere "Teilprodukte" (Immobilien); würde Fallzahl im PB 1 weiter erhöhen. Ein vergleichbares Vorgehen findet sich nach Angaben des Regierungspräsidiums u. a. beim Produkt „Eigener Wohnungsbau“. Im Vorbericht zum Haushaltsplan 2022 wird dazu auf S. 14 ausgeführt: „Unterhalb der Produkte gibt es bei diversen Produkten noch Unterprodukte, die nachrichtlich aufgeführt sind. Sie entsprechen einer sogenannten Kostenstelle und ermöglichen eine genaue Kostenzuordnung auf verschiedene Objekte oder Maßnahmen.“

<sup>2)</sup> Es sind keine Produkte zum PB 16 im Haushalt 2022 veranschlagt; es gibt aber im HH auf S. 125 ff. eine Liste mit Kosten und Erlösen ohne direkte Budgetzuordnung. Nach S. 126 sind in diesem Budgetbereich die Erträge und Aufwendungen der allgemeinen Finanzwirtschaft veranschlagt. In dieser Liste sind jedoch weitere Leistungen aufgeführt, die nicht zum PB 16 gehören (etwa Tourismus).

<sup>3)</sup> Im Produkt 202001 sind neben Steuern auch Personalkosten enthalten. Nach Stellungnahme des Landkreises vom 16. August 2018 werden diese allerdings dem PB 01 zugeordnet, während Umlagen dem PB 16 zugerechnet werden. Für den Produktbereich 14 werden an dieser Stelle keine Produkte angezeigt. Das Produkt 670103 enthält zwar dem Produktbereich 14 zurechenbare Leistungen, wurde aber nach gutachterlichem Ermessen anhand des Schwerpunktprinzips dem Produktbereich 13 zugeordnet. Der Kreis selbst rechnet das Produkt nach Stellungnahme vom 16. August 2022 dem PB 14 zu.

<sup>4)</sup> Nach Stellungnahme des Lahn-Dill-Kreises gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022 werden die Aufgaben aus dem Bereich Ver- und Entsorgung durch einen Eigenbetrieb wahrgenommen.

<sup>5)</sup> Unklar, wo das PB-Defizit von -500 T€ herkommt; in Produktblättern im HH 22 steht dazu bei keinem Produktblatt in den dort jeweils aufgeführten statistischen Angaben etwas zum PB 15; nach Angaben des RP handelt es sich bei dem im PB 15 ausgewiesenen Defizit um folgende beiden Ansätze/Aufwendungen: Erstens Zuschuss an die Wirtschaftsförderungsgesellschaft (Ansatz ab 2022 = 450.000 Euro), zweitens Zuschuss an die FrankfurtRheinMain GmbH (Ansatz ab 2022 = 40.000 Euro). Diese sind beim Landkreis Limburg-Weilburg im Produkt 20110 Beteiligungen und Mitgliedschaften enthalten (Seite C105), werden aber im PB 15 ausgewiesen.

Ansicht 60: Produkte nach Produktbereichen im Vergleich

An der Spitze bildeten die Landkreise Fulda<sup>199</sup> und der Hochtaunuskreis über alle Produktbereiche hinweg 247 und 168 Produkte. Der Median liegt bei 91, der Durchschnitt bei 102 Produkten je Landkreis. Die mit Abstand wenigsten Produkte definierte der Vogelsbergkreis mit 47 Produkten. Eine allgemeingültige Antwort in Bezug auf die optimale Produktfallzahl ist schwierig. Der politisch-strategische Steuerungsnutzen steht im Vordergrund. Letzterer wird politisch definiert. Klar ist aber auch, dass mit zunehmender Produktzahl der Haushalt unübersichtlicher wird. Damit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass er nachvollzogen wird. Die Überwindung der kleinteiligen Steuerung war gerade ein Ziel der Doppik-Einführung und der damit angestrebten Verbesserung der Haushaltssteuerung.

Im Produktbereich Innere Verwaltung finden sich sowohl im Durchschnitt (20 Produkte) als auch im Median (21 Produkte) die meisten Produkte. Mit jeweils neun Produkten weisen der Vogelsbergkreis und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg die geringste Produktfallzahl im Produktbereich aus. An der Spitze stehen der Main-Kinzig-Kreis und der Landkreis Limburg-Weilburg mit jeweils 33 Produkten. Neben der politischen Führung sind im Produktbereich Innere Verwaltung insbesondere die allgemeinen Verwaltungstätigkeiten angesiedelt. Es werden Leistungen für die anderen Aufgabenbereiche erbracht (interner Dienstleister). Vielfach werden die Leistungen über die ILV Produkten in anderen Produktbereichen zugeordnet. Eine Rolle für die Fallzahl der Produkte können im Produktbereich Innere Verwaltung ebenso Auslagerungen spielen, etwa des Gebäude- und Liegenschaftsmanagements.

In den anderen Produktbereichen finden sich im Median deutlich weniger Produkte. Nach der Inneren Verwaltung liegt der Median im Produktbereich Soziale Leistungen mit einem Wert von 13 am höchsten. Es folgen die Produktbereiche Sicherheit und Ordnung sowie Schulträgeraufgaben mit einem Median von jeweils 11 Produkten. Eine bemerkenswert hohe Spannweite und durchschnittlich knapp 20 Produkte finden sich im Produktbereich Schulträgeraufgaben. Hier fallen die Kreise Fulda mit 85 Produkten und Hochtaunus mit 65 Produkten auf. Sie weisen deutlich mehr Produkte als im Durchschnitt und Median der Kreise aus. Das liegt daran, dass in diesen Kreisen für einzelne Schulen Produkte gebildet wurden. Das macht den Haushalt an dieser Stelle sehr kleinteilig. Der Haushaltskonsolidierung sind derartig kleinteilige Strukturen erwartungsgemäß<sup>200</sup> nicht förderlich. In der Tendenz setzen sie Anreize kommunalpolitisch und unter Forcierung des Ortsteildenkens den Blick auf einzelne Schulen zu richten. Dabei geht es dann darum mindestens so viele Mittel einzufordern, wie das bei den anderen Schulen der Fall ist.

---

199 Der Landkreis Fulda bildet für die Produktgruppen Teilhaushalte. Produkte werden auf Ergebnisebene lediglich mit ihren gesamten Erträgen, Aufwendungen sowie ihrem Ergebnis vor und nach ILV dargestellt.

Nach Stellungnahme des Landkreises Fulda gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kämmereileiter beim HLT vom 15. August 2022 resultiert die hohe Anzahl der Produkte „aus dem Tatbestand, dass die Kreisstraßen und Schulen als separate Produkte (im Sinne von Kostenstellen) definiert sind. Für die politische Steuerung wurden die Budgets auf Produktgruppenebene definiert. Im Haushalt und im Jahresabschluss wird auf Basis der 66 Produktgruppen berichtet und gesteuert.“

200 Empirische Evidenz zu dieser Annahme liegt nicht vor.

### Muster eines Produktblattes nebst Beispielen für Ziele und Kennzahlen

Allgemeine und steuerungsrelevante Informationen sollten in einem Produktblatt dokumentiert werden. Des Weiteren sollen nach den örtlichen Steuerungsbedürfnissen für die (wesentlichen)<sup>201</sup> Produkte Leistungsziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs sowie Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung angegeben werden (§ 4 Abs. 2 GemHVO).<sup>202</sup>

*„Praxisnahe Beispiele [für den kreisangehörigen Raum] eines Ziel- und Kennzahlensystems im Rahmen von Produktbeschreibungen finden sich im Produktbuch.“<sup>203</sup>*

## 5.6 Transparenz

Nach § 97 Abs. 4, S. 1 HGO ist im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Haushaltsplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Mit § 114 Abs. 2, S. 2 HGO ist ebenfalls eine Regelung für die Rechnung getroffen. Hiernach sind im Anschluss an die Bekanntmachung der Jahresabschluss, der zusammengefasste Jahresabschluss und der Gesamtabschluss mit dem Rechenschaftsbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen.

Transparenz erhöht die Möglichkeiten der Bevölkerung zur Kontrolle der Kommunalpolitik. Dabei gilt es, die Informationsbeschaffungskosten niedrig zu halten. Kaum ein Einwohner wird beispielsweise Sprechzeiten der Kreisverwaltung nutzen, um eine Einsichtnahme in den Haushaltsplan oder den Jahresabschluss vorzunehmen. Der Aufwand kann je nach Wohnort hoch sein. Durch Einpflegen von Haushaltsplan und Jahresabschluss auf die Webpräsenz der Landkreise werden Informationsbeschaffungskosten reduziert. Verpflichtend ist diese Bereitstellung indes nicht.

Im Sinne der Transparenz ist bei einer freiwilligen Einstellung auf der Webpräsenz darauf zu achten, dass die Informationen zeitnah eingestellt und aktuell gehalten werden. Ansicht 61 zeigt die aktuelle Transparenzsituation in Bezug auf die Haushaltspläne 2022 und die Jahresabschlüsse 2020 für die hessischen Landkreise.

---

201 Der Terminus der Wesentlichkeit ist der Vorschrift entnommen. Grundsätzlich macht es vor dem Hintergrund einer optimierten politisch-strategischen Produktsteuerung keinen Sinn unwesentliche Produkte zu definieren.

202 Zur Konkretisierung von aussagekräftigen und insbesondere steuerungsrelevanten Leistungszielen und Kennzahlen für wesentliche Produkte auf Kreisebene und im Sinne des § 4 Abs. 2 GemHVO wäre perspektivisch eine Erhebung interessant (ggf. auch durch die Kreise selbst). Das könnte die Entwicklung und Umsetzung dieses zentralen Steuerungsaspektes und die Rolle der politisch Verantwortlichen bei der Einführung des NKRS in Hessen stärker in den Fokus der Betrachtung rücken.

203 Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix (2021): Die ÜPKK als Akteur generationengerechter Kommunalfinzenzen, in: Finanzgeschichtsschreibung und finanzföderaler Diskurs in der Bundesrepublik Deutschland, S. 299 unter Hinweis auf Arbeitsgruppe Produktbuch (2020): Produktbuch, Download unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch\\_2020-06-25.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-10/produktbuch_2020-06-25.pdf)), S. 48 ff.



Abruf des Haushaltsplans 2022 sowie des Jahresabschlusses 2020 über die Webpräsenz			
	Landkreis	Beschlossener Haushaltsplan 2022	Aufgestellter Jahresabschluss 2020 <sup>1)</sup>
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	eingestellt	nicht eingestellt
	LK Groß-Gerau	eingestellt	nicht eingestellt
	Hochtaunuskreis	eingestellt	nicht eingestellt
	Main-Kinzig-Kreis	eingestellt	eingestellt
	Main-Taunus-Kreis	eingestellt	eingestellt
	LK Offenbach	eingestellt	nicht eingestellt
	Rheingau-Taunus-Kreis	eingestellt	nicht eingestellt
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	eingestellt	nicht eingestellt
	Lahn-Dill-Kreis	eingestellt	nicht eingestellt
	LK Limburg-Weilburg	eingestellt	nicht eingestellt
	LK Marburg-Biedenkopf	eingestellt	nicht eingestellt
	Vogelsbergkreis	eingestellt	nicht eingestellt
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	nicht eingestellt - lediglich eingebrachter Haushaltsplan 2022 ist abrufbar	nicht eingestellt
	LK Hersfeld-Rotenburg	eingestellt	nicht eingestellt
	Werra-Meißner-Kreis	eingestellt	nicht eingestellt

Quelle: Eigene Darstellung, Online-Auswertung zum Stichtag 28. Juni 2022

<sup>1)</sup> Geprüft wurde, ob der aufgestellte Jahresabschluss 2020 direkt auf der Homepage eingestellt war. Keine Berücksichtigung fand, ob der aufgestellte Jahresabschluss 2020 als Anlage dem Haushaltsplan 2022 beigefügt und somit indirekt abgerufen werden konnte.

[Ansicht 61: Abruf des Haushaltsplans 2022 sowie des Jahresabschlusses 2020 über die Webpräsenz](#)

Der beschlossene Haushaltsplan 2022 war bei 14 von 15 Landkreisen, deren Haushalt bis zum 11. April beim jeweiligen Regierungspräsidium als Finanzaufsichtsbehörde vorlag, auf der entsprechenden Landkreis-Webpräsenz eingestellt. Lediglich beim Landkreis Fulda war online nur der eingebrachte Haushalt abrufbar.

Wie einzelne weitere Landkreise wurde zum Beispiel der Schwalm-Eder-Kreis aufgrund der Stichtagsbetrachtung nicht in Ansicht 61 berücksichtigt. Nach Stellungnahme des Kreises vom 5. August 2022 wird bereits der Entwurf des Haushaltsplans sofort nach der Einbringung im Internet bereitgestellt. Darüber hinaus stellt der Schwalm-Eder-Kreis zusätzlich einen „Interaktiven Haushaltsplan“ ins Internet (s. Ansicht 62). Das ist ebenfalls eine Möglichkeit zur Schaffung von Transparenz.



Die frühzeitige Berechnung von Folgekosten im Vorfeld von Investitionen schützt vor Einschränkungen der finanziellen Leistungsfähigkeit. Das gilt gerade für Investitionen mit größeren Volumina. Und zwar unabhängig von ihrer Zuordnung zum freiwilligen oder pflichtigen Aufgabenbereich.

Das ist der Grund, weshalb § 12 Abs. 1 GemHVO vorsieht, dass noch bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Kommune wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln ist. Die Festlegung, ab welcher Höhe Investitionen als erheblich gelten, wird von den Landkreisen in ihrer Selbstverwaltung selbst getroffen. Es besteht gemäß § 12 GemHVO jedoch eine Verpflichtung zur Definition einer Erheblichkeitsgrenze. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung ist, wenn die Gesamt- und/oder Folgekosten der Maßnahme im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushalts und zur Größe der Kommune außergewöhnlich hoch sind.<sup>208</sup>

Die rechtlich vorgesehene Erheblichkeitsgrenze, ab der Wirtschaftlichkeitsinklusive Folgekostenberechnungen gemäß § 12 GemHVO durchzuführen sind, war nur in vier der betrachteten Landkreise definiert. Der Main-Kinzig-Kreis und der Lahn-Dill-Kreis haben in der Haushaltssatzung des Jahres 2022 eine Erheblichkeitsgrenze (beide ab 1,0 Mio. Euro) festgelegt. Im Haushaltsplan des Hochtaunuskreises findet sich die Regelung in den Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerken (0,5 Mio. Euro bei baulichen Maßnahmen und 0,1 Mio. Euro bei Erwerb von Sachen des Anlagevermögens). Laut Rückmeldung der Regierungspräsidien hat der Landkreis Hersfeld-Rotenburg durch einen Beschluss des Kreisausschusses ebenfalls eine Erheblichkeitsgrenze festgelegt (s. Ansicht 63). Ein Großteil der Landkreise handelt damit nicht nur der Rechtsregelung entgegen, sondern gefährdet durch die unterlassene Festlegung der Erheblichkeitsgrenze den langfristigen Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit.

---

208 Nach Ziffer 4 der Hinweise zu § 12 GemHVO ist zur eindeutigen Bestimmung von Investitionen von erheblicher Bedeutung von der Kommune eine betragliche Wertgrenze entsprechend den örtlichen Verhältnissen festzulegen. Das Gleiche gilt für Maßnahmen im Sinne von § 12 Abs. 3 GemHVO. Bei der Festlegung der Wertgrenze sollten neben dem Haushaltsvolumen der Gemeinde auch die zukünftig zu erwartenden zahlungswirksamen und nichtzahlungswirksamen Auswirkungen der Maßnahmen auf die Haushaltswirtschaft der Gemeinde berücksichtigt werden.

Festlegung einer Erheblichkeitsgrenze für Investitionen nach § 12 Abs. 1 GemHVO		
	Landkreis	Ausgewiesene Erheblichkeitsgrenze in der Haushaltssatzung
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	Nein
	LK Groß-Gerau	Nein
	Hochtaunuskreis	Ja - Festlegung in den Deckungs- und Übertragbarkeitsvermerken <ul style="list-style-type: none"> <li>Bauliche Maßnahmen: Mehr als 0,5 Mio. €</li> <li>Erwerb von Sachen des Anlagevermögens, sofern eine alternative Ausstattung gegeben ist: Mehr als 0,1 Mio. €</li> </ul>
	Main-Kinzig-Kreis	Ja - Festlegung in der Haushaltssatzung Investitionshöhe: Ab 1,0 Mio. €
	Main-Taunus-Kreis	Nein
	LK Offenbach	Nein
	Rheingau-Taunus-Kreis	Nein
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	Nein <sup>1)</sup>
	Lahn-Dill-Kreis	Ja - Festlegung in der Haushaltssatzung Investitionshöhe: Mehr als 1,0 Mio. €
	LK Limburg-Weilburg	Nein
	LK Marburg-Biedenkopf	Nein
	Vogelsbergkreis	Nein
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	Nein
	LK Hersfeld-Rotenburg	Nein – Aber Festlegung durch Kreisausschuss Investitionshöhe: Ab 0,3 Mio. €
	Werra-Meißner-Kreis	Nein

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der vorliegenden Haushaltspläne zum Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung durch die Regierungspräsidien)

<sup>1)</sup> Nach Auskunft des RP gibt es „beim Landkreis Gießen eine Festlegung im Rahmen der Haushaltsvermerke. Laut einem allgemeinen Sperrvermerk (siehe Ziffer 6.1 der Haushaltsvermerke) ist bei Bauvorhaben ab einem Volumen von 1,5 Mio. EUR eine Projektgenehmigung durch den Kreistag einzuholen. Den Beschlussvorlagen ist eine Folgekostenberechnung gemäß § 12 GemHVO beizufügen.“

Bewertung: Dabei handelt es sich nicht um eine Erheblichkeitsgrenze im eigentlichen Sinne. Der Sperrvermerk ist ein politisches Instrument, um Gelder für eine Investitionsmaßnahme einzustellen, die im Zuge einer Genehmigung durch den Kreistag freigegeben werden sollen. Konkret steht somit die Maßnahme und eine Investitionshöhe im Investitionsprogramm fest, für deren Umsetzung ggf. auch eine Kreditaufnahme festgesetzt ist. Vor der finalen Entscheidung erst das Thema der Folgekosten zu betrachten setzt zu spät an.

Ansicht 63: Festlegung einer Erheblichkeitsgrenze für Investitionen nach § 12 Abs. 1 GemHVO<sup>209</sup>

<sup>209</sup> Gemäß E-Mail des Landkreises vom 1. August 2022 hat der Landkreis Darmstadt-Dieburg ebenso keine Erheblichkeitsgrenze nach § 12 GemHVO festgelegt.

Selbiges gilt nach E-Mail des RP Kassel vom 1. August 2022 für die Landkreise Schwalm-Eder, Waldeck-Frankenberg und Kassel.

Nach Stellungnahme des Schwalm-Eder-Kreises vom 5. August 2022 beabsichtigt der Kreis in der Haushaltssatzung 2023 eine Festsetzung der Erheblichkeitsgrenze vorzunehmen.

### 5.7.2 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen

Nach § 100 Abs. 1 HGO<sup>210</sup> sind überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie:

1. unvorhergesehen,
2. unabweisbar sind und
3. die Deckung gewährleistet ist.

Über die Leistung dieser Aufwendungen und Auszahlungen entscheidet grundsätzlich der Kreisausschuss. Hintergrund der Vorschrift ist, dem Kreisausschuss Handlungsspielraum zu verschaffen. Diesem soll im Falle unvorhergesehener, unabweisbarer und durch den Haushalt gedeckter überplanmäßiger und außerplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen schnelleres Handeln in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, die in die originäre Zuständigkeit des Kreisausschusses fällt, ermöglicht werden (flexible und wirtschaftliche Haushaltsführung).

Sind die Aufwendungen und Auszahlungen allerdings nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der vorherigen Zustimmung des Kreistags. Sind sie unerheblich, ist der Kreistag alsbald über überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen in Kenntnis zu setzen.

Die Entscheidung, nach welchem Umfang oder Bedeutung Aufwendungen oder Auszahlungen als erheblich anzusehen sind, liegt allein beim Beschlussorgan, also bei Landkreisen dem Kreistag. Eine Festlegung der Erheblichkeit auf Grund des finanziellen Umfangs (Höhe der Aufwendungen oder Auszahlungen), kann etwa in der Hauptsatzung oder jährlich in der Haushaltssatzung festgelegt werden. Ein Grundsatzbeschluss des Kreistags ist ebenso möglich.

Ansicht 64 zeigt die Wertgrenzen für überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nach § 100 HGO im Vergleich der 15 betrachteten Landkreise.

---

210 § 100 HGO - Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen

(1) Überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen sind nur zulässig, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Über die Leistung dieser Aufwendungen und Auszahlungen entscheidet der Gemeindevorstand, soweit die Gemeindevertretung keine andere Regelung trifft. Sind die Aufwendungen und Auszahlungen nach Umfang oder Bedeutung erheblich, bedürfen sie der vorherigen Zustimmung der Gemeindevertretung; im Übrigen ist der Gemeindevertretung davon alsbald Kenntnis zu geben.

Wertgrenzen für überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen						
Landkreis		Grundsätzliche Grenze, ab wann eine Entscheidung durch den Kreistag notwendig ist				Regelung in...
		Überplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen		Außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen		
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	100.000 Euro				§ 8 Haushaltssatzung
	LK Groß-Gerau	5.000 Euro <sup>1)</sup>				§ 8 Haushaltssatzung
	Hochtaunuskreis	50.000 Euro				§ 8 Haushaltssatzung
	Main-Kinzig-Kreis	1.000.000 Euro <sup>2)</sup>				§ 8 Haushaltssatzung
	Main-Taunus-Kreis	Abgestuft nach Haushaltsansatz		75.000 Euro		§ 9 Haushaltssatzung
	LK Offenbach	50.000 Euro <sup>3)</sup>				Budgetierungsrichtlinie
	Rheingau-Taunus	200.000 Euro				§ 8 Haushaltssatzung
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	100.000 Euro				§ 8 Haushaltssatzung
	Lahn-Dill-Kreis <sup>4)</sup>	250.000 Euro		100.000 Euro		§ 8 Haushaltssatzung
	Limburg-Weilburg	Keine festgelegte Regelung <sup>5)</sup>				Allg. Bewirtschaftungsvorschriften und Haushaltsvermerke
	LK Marburg-Biedenkopf	Ergebnishaushalt 10.000 Euro oder Überschreitung um 50%		Ergebnishaushalt 10.000 Euro		§ 8 Haushaltssatzung
		Finanzhaushalt 150.000 Euro oder Überschreitung um 50%		Finanzhaushalt 75.000 Euro		
Vogelsbergkreis	Ergebnishaushalt 10.000 Euro oder Überschreitung um 25%		Ergebnishaushalt 10.000 Euro		§ 8 Haushaltssatzung	
	Finanzhaushalt: 50.000 Euro oder Überschreitung um 25%		Finanzhaushalt 50.000 Euro			
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	Gesetzl. Verpfl.	Sonstige	Gesetzl. Verpfl.	Sonstige	§ 10 Haushaltssatzung
		Ergebnishaush. 300.000 Euro	Ergebnishaush. 100.000 Euro	Ergebnishaush. 200.000 Euro	Ergebnishaush. 50.000 Euro	
	Finanzhaush. 100.000 Euro	Finanzhaush. 50.000 Euro	Finanzhaush. 50.000 Euro	Finanzhaush. 30.000 Euro		
	Hersfeld-Rotenburg				300.000 Euro	
Werra-Meißner-Kreis				10.000 Euro	§ 8 Haushaltssatzung	

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der vorliegenden Haushaltspläne des Haushaltsjahres 2022 zum Stichtag Stand: 11. April 2022 (Datum der Zulieferung durch die Regierungspräsidien)

**Hinweis:** Es sind explizit nicht alle Ausnahmen und Einschränkungen aufgeführt, da diese sehr stark variieren. Ebenso wurde kein Vergleich der Budgetierungsregelungen vorgenommen. Aus diesem Grund war ein Vergleich je Einwohner oder in Bezug zum (ordentlichen) Haushaltsvolumen nicht möglich.

<sup>1)</sup> Ausnahme: Unerheblichkeit, definiert als gesetzl., tarifliche oder vertragliche Verpflichtung, wenn nicht wichtige Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung sowie alle sonstigen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen bis zu 5.000 Euro.

<sup>2)</sup> Erheblich sind Mehraufwendungen/ Mehrauszahlungen bzw. Mindererträge/ Mindereinzahlungen, wenn sie 10 % der veranschlagten Aufwendungen/ Auszahlungen bzw. Erträge/ Einzahlungen umfassen und für das einzelne Budget den Betrag von 1 Mio. € übersteigen.

<sup>3)</sup> Sowohl verschiedene Deckungsstufen als auch verschiedene Einzelfälle, für die der Kreisausschuss unbegrenzt ermächtigt ist, etwa bei gesetzlichen/vertraglichen Leistungen und Personalaufwendungen.

<sup>4)</sup> Bei „erheblicher Bedeutung“ ausdrücklich immer der Kreistag.

<sup>5)</sup> Nach telefonischer Auskunft der Kreisverwaltung vom 4. Juli 2022 gibt es keine grundsätzliche betragsmäßige Festlegung über die Zuständigkeiten bei der Beschlussfassung nach § 100 HGO. Dies wird vielmehr einzelfallbezogen orientiert an Umfang der Überschreitung, auch orientiert am Haushaltsansatz, sowie der Bedeutung/Sensibilität der Maßnahme entschieden.

[Ansicht 64: Wertgrenzen für überplanmäßige und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen<sup>211</sup>](#)

Obwohl fast alle Landkreise die Wertgrenzen direkt in der Haushaltssatzung thematisiert haben, unterscheiden sich die Regelungen im Detail sehr stark.

Vielfach wurden ausdrücklich Ausnahmen der jeweiligen Erheblichkeitsgrenze aufgenommen, bei denen der Kreistag trotz Überschreitung dieser vorher nicht zustimmen muss. Nur in fünf Landkreisen wurden Erheblichkeitsgrenzen getrennt nach überplan- und außerplanmäßigen Positionen aufgenommen.<sup>212</sup>

Ob eine über- oder außerplanmäßige Aufwendung oder Auszahlung von ihrer politischen Bedeutung her erheblich ist, lässt sich schwer als Empfehlung für alle Landkreise definieren. Mit Ausnahme einer allgemeinen Passage in der Haushaltssatzung des Lahn-Dill-Kreises fanden sich hierzu keine Regelungen. Denkbar sind insbesondere Fälle, bei denen über- oder außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen in bestimmten Produktbereichen anfallen bzw. für einen Zweck, der kommunalpolitisch umstritten ist. In solchen Fällen von erheblicher Bedeutung hätte der Kreistag immer zu entscheiden, unabhängig von dem in der Haushaltssatzung definierten finanziellen Handlungsspielraum.

## 5.8 Vorherigkeit

Nach § 52 Abs. 1 HKO i.V.m. § 97 Abs. 3 HGO ist die beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen. Indirekt geht hieraus hervor, dass der Beschluss des Haushaltes noch vor Dezember des Haushaltsvorjahres zu erfolgen hat. Für den Haushalt 2022 wäre ein Beschluss nebst Vorlage bei der Aufsichtsbehörde insofern vor dem Dezember 2021 herbeizuführen gewesen.

Die gesetzlichen Vorgaben erfüllt in Bezug auf den Haushaltsplan 2022 kein einziger Landkreis (s. Ansicht 65). Eine Beschlussfassung ist regelmäßig im Dezember 2021 erfolgt.<sup>213</sup> In Einzelfällen auch zu einem späteren Zeitpunkt. Der Verstoß gegen die gesetzliche Regelung scheint an dieser Stelle zumindest für die Landkreise und in Bezug auf das Haushaltsjahr 2022 die Regel zu sein. Welche Ursachen hierfür ursächlich sind, wurde nicht erhoben.

Der Verstoß gegen den Vorherigkeitsgrundsatz ist die Regel

Denkbar sind Unsicherheiten aufgrund aktueller Krisen (Corona, Inflation) oder der Zeitpunkt der Orientierungsdaten- bzw. der Schlüsselzuweisungspreisgabe genauso wie Probleme im Zeitmanagement. Ein zumindest nicht vollständig von der Hand zu weisendes Argument mit Rückwirkung auf die Einhaltung des Vorherigkeitsgrundsatzes ist, dass je früher der Kreishaushalt beschlossen wird, die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen schwieriger ist. Insgesamt sind Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen bei Abwägung der Kreisumlagebelastung diffizil. Dieses Argument steht allerdings keinesfalls der Beachtung des Vorherigkeitsgrundsatzes auf Kreisebene entgegen.

211 Gemäß E-Mail vom 1. August 2022 des Landkreises Darmstadt-Dieburg liegt dessen Wertgrenze für „üpl./apl. Ausgaben“ bei 50.000 Euro, geregelt durch gesonderten KT-Beschluss.

212 Ebenfalls unterscheiden lediglich drei Landkreise nach Ergebnis- und Finanzhaushalt.

213 Teilweise vergeht ein erheblicher Zeitraum zwischen Beschlussfassung und Vorlage bei den Aufsichtsbehörden. Nach Auskunft des Regierungspräsidiums Gießen wurde beispielsweise der Haushalt 2022 des Lahn-Dill-Kreises am 6. Dezember 2021 beschlossen. Die Vorlage bei der Finanzaufsicht erfolgte erst am 27. Januar 2022.

Nach Stellungnahme des Lahn-Dill-Kreises gemäß den Hinweisen der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Kammereileiter beim HLT vom 15. August 2022 trat inmitten des Haushaltsaufstellungsprozesses die Änderung „*der GemHVO in Kraft, die zahlreiche Änderungen erforderte und die nach der Beschlussfassung eingearbeitet wurden.*“

Einhaltung des Vorherigkeitsgrundsatzes			
	Landkreis	Datum der Beschlussfassung des Kreistags über die Haushaltssatzung 2022	Datum der erteilten Haushaltsgenehmigung durch das zuständige RP
Regierungsbezirk Darmstadt	LK Bergstraße	13. Dezember 2021	17. März 2022
	LK Groß-Gerau	20. Dezember 2021	ausstehend
	Hochtaunuskreis	13. Dezember 2021	ausstehend
	Main-Kinzig-Kreis	17. Dezember 2021	17. März 2022
	Main-Taunus-Kreis	13. Dezember 2021	19. Januar 2022
	LK Offenbach	9. Februar 2022	13. April 2022
	Rheingau-Taunus-Kreis	14. Dezember 2021	18. Februar 2022
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	13. Dezember 2021	3. März 2022
	Lahn-Dill-Kreis	6. Dezember 2021	ausstehend
	LK Limburg-Weilburg	18. Februar 2022	10. März 2022
	LK Marburg-Biedenkopf	17. Dezember 2021	15. März 2022
	Vogelsbergkreis	16. Dezember 2021	24. Februar 2022
Regierungsbezirk Kassel	LK Fulda	21. Februar 2022	ausstehend
	LK Hersfeld-Rotenburg	13. Dezember 2021	21. Februar 2022
	Werra-Meißner-Kreis	13. Dezember 2021	15. März 2022

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertung der vorliegenden Haushaltspläne und Haushaltsgenehmigungen des Haushaltsjahres 2022 zum Stand: 6. Mai 2022 (Datum der Zulieferung durch die Regierungspräsidien)<sup>214</sup>

#### Ansicht 65: Einhaltung des Vorherigkeitsgrundsatzes

Die Folgen des Regelverstoßes zeigen sich insbesondere an zwei Stellen: Zum einen treten die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung in Kraft. Die vorläufige Haushaltsführung soll sicherstellen, dass die wesentlichen öffentlichen Kreisaufgaben auch ohne gültigen Haushaltsplan fortgeführt werden können. Mit Erteilung der Haushaltsgenehmigung am 19. Januar 2022 hat der Main-Taunus-Kreis als erster Landkreis die vorläufige Haushaltsführung im Jahr 2022 beenden können.<sup>215</sup>

214 Nach Abschluss des Stichtages und deshalb in der Ansicht nicht aufgenommen haben die Regierungspräsidien mitgeteilt, dass der Haushalt des Hochtaunuskreises am 25. Mai 2022 und der Haushalt des Landkreises Fulda am 2. Juni 2022 genehmigt wurde. Im Lahn-Dill-Kreis kam es beim Doppelhaushalt 2022/2023 zu einer Genehmigungsverzögerung aufgrund eines Anhörungsverfahrens wegen Hebesatzerhöhung. Mittlerweile kam es für beide Jahre am 21. Juni 2022 zu einer Genehmigung.

Der RP Darmstadt informierte mit E-Mail vom 22.07.2022 über den am 4. April 2022 beschlossene Haushaltsplan des Wetteraukreises. Die Genehmigung stand zum 22.07.2022 aufgrund fehlender Unterlagen aus.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg teilte mit E-Mail vom 9. August 2022 mit, dass die Haushaltssatzung 2022 am 20.06.2022 beschlossen wurde und die Genehmigung ausstehend war.

Der Schwalm-Eder-Kreis teilte mit Stellungnahme vom 5. August 2022 mit: „Der Haushaltsplan 2022 des Schwalm-Eder-Kreises wurde durch den Kreistag am 23. Mai 2022 beschlossen und durch Verfügung des Regierungspräsidiums Kassel vom 22. Juli 2022 genehmigt.“

215 Die vorläufige Haushaltsführung endet nicht mit der Erteilung der Genehmigung, sondern erst mit der Vollendung der Bekanntmachung.



Zum anderen verschlechtern sich aber mit dem Verstoß gegen den Vorherigkeitsgrundsatz die Möglichkeiten der politisch-strategischen Steuerung. Das Haushaltsjahr hat bereits begonnen, bis die dazu demokratisch legitimierte Vertretungskörperschaft auf die Leistungen der Kommune, die mit Haushaltsmitteln unterlegt sind, politischen Einfluss nehmen kann.