



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung
Postfach 10 11 08 • 64211 Darmstadt

Mit Empfangsbekanntnis
Kreisausschuss
des Landkreises Gießen
Riversplatz 1-9
35394 Gießen

HL
06.10.17
KM



Aktenzeichen: K.80.15.03
(Bitte bei Antwort angeben)
Bearbeiter: RD Nickel
Durchwahl: (0 61 51) 381 257
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de*
Datum: 26. September 2017

nachrichtlich:
Revision
des Landkreises Gießen
Riversplatz 1-9
35394 Gießen

- ohne Anlagen -

E: 5.10.2017 / H

195. Vergleichende Prüfung "Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen"

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend darf ich Ihnen den Schlussbericht über die 195. Vergleichende Prüfung "Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen" zukommen lassen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 ÜPKKG). Ich bitte Sie, von dem Schlussbericht, zu dem auch dieses Anschreiben und die Anlagen gehören, Kopien zu fertigen und mindestens je ein Exemplar möglichst zeitnah dem Kreistag und jeder Fraktion auszuhändigen (§ 6 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG). Den Zeitpunkt der Aushändigung bitte ich, mir mitzuteilen. Zudem erhalten Sie den Bericht unaufgefordert in etwa zwei Wochen als PDF-Datei.

Ein Exemplar des Schlussberichts leite ich der für Sie zuständigen Aufsichtsbehörde zu (§ 6 Abs. 1 Satz 4 ÜPKKG). Sofern Sie bis zum 4. Oktober 2017 nicht widersprechen, erlaube ich mir, auch dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt eine Kopie als PDF-Datei zu übersenden.

Schließlich bitte ich, mir bis zum 26. März 2018 zu berichten, inwieweit Sie beabsichtigen, die Empfehlungen des Schlussberichts umzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Keilmann
(Dr. Keilmann)



Anlagen



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

K.80.15.03

**195. Vergleichende Prüfung "Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen"
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler
Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht
für den
Landkreis Gießen**

30. August 2017

**195. Vergleichende Prüfung
„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“**

**nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in
Hessen (ÜPKKG)**

**im Auftrag
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**

Schlussbericht

**P & P Treuhand GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft**

Niederlassung Idstein

Handelsregister: Wiesbaden HRB 16538

Finanzstroeme@penne-pabst.de

www.penne-pabst.de

Stand: 30. August 2017

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Ansichtenverzeichnis	II
Anlagenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
1. Überblick	1
1.1 Ziel der Prüfung.....	1
1.2 Abgrenzung des Prüfungsziels.....	1
2. Auftrag und Prüfungsverlauf	2
3. Zusammenfassender Bericht	4
4. Abgrenzung zu anderen Themen des kommunalen Finanzausgleichs	5
4.1 Überblick.....	5
4.2 Finanzierung der Schulträgerschaft und Höhe der Gastschulbeiträge.....	5
4.3 Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen im neuen KFA.....	7
5. Vorgehensweise	8
6. Abgrenzung der Aufgaben	10
6.1 Von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben.....	10
6.2 Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen.....	12
7. Harmonisierung der Rechnungslegung	15
7.1 Notwendigkeit der Harmonisierung der Rechnungswesendaten und Systematisierung.....	15
7.2 Abgrenzung der Finanzströme für jede Aufgabe.....	15
7.3 Vorgefundenes abweichendes Buchungsverhalten und Harmonisierungsmaßnahmen.....	16
7.4 Notwendige Harmonisierung bei Ausgliederungen.....	18
8. Darstellung der Finanzströme	20
8.1 Finanzströme der Sonderstatusstädte.....	20
8.2 Finanzströme der Landkreise.....	23
8.3 Zeitraum der heranzuziehenden Finanzströme.....	26
9. Schlüsselung	28
9.1 Überblick.....	28
9.2 Finanzkraftschlüssel.....	29
9.3 SGB II - Schlüssel.....	30
9.4 Einwohnerschlüssel.....	31
9.5 Ausgewählte Schlüsselung.....	32
10. Angemessenheit der Finanzströme	33
11. Darstellung der Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Schlüsselung, Zeiträume und Angemessenheit	37
12. Ermittlung des Ermäßigungssatzes	39
13. Schlussbemerkung	42

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Harmonisierung der Rechnungswesendaten	15
Ansicht 2: Ursachen für Umbuchungen.....	17
Ansicht 3: Öffentliche Jugendhilfe	20
Ansicht 4: Öffentlicher Personennahverkehr	20
Ansicht 5: Volkshochschule	21
Ansicht 6: Ausländerwesen	21
Ansicht 7: Untere Naturschutzbehörde.....	21
Ansicht 8: Denkmalschutzbehörde	22
Ansicht 9: Förderstelle für den sozialen Wohnungsbau	22
Ansicht 10: Brand- und Gefahrenverhütungsschau	22
Ansicht 11: Bauaufsicht	23
Ansicht 12: LWV- und Krankenhausumlage.....	23
Ansicht 13: Soziale Sicherung nach SGB XII.....	24
Ansicht 14: Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	24
Ansicht 15: Gesundheitsdienste und Veterinärwesen.....	24
Ansicht 16: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	25
Ansicht 17: Erstattung Asyl.....	25
Ansicht 18: Kreisstraßen.....	25
Ansicht 19: Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz und Rettungsdienst	26
Ansicht 20: Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung.....	27
Ansicht 21: Schlüsselung.....	28
Ansicht 22: Finanzkraftschlüssel	29
Ansicht 23: SGB II Schlüssel auf Basis der Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU)	30
Ansicht 24: Einwohnerschlüssel	31
Ansicht 25: Heranzuziehende Schlüsselung für die Berechnung	32
Ansicht 26: Finanzströme der Sonderstatusstädte in € je Einwohner.....	33
Ansicht 27: Finanzströme der Kragenkreise in € je Einwohner.....	34
Ansicht 28: Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme	35
Ansicht 29: Sonderstatusstädte - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Zeiträume und Angemessenheit in €	37
Ansicht 30: Kragenkreise - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Schlüsselung, Zeiträume und Angemessenheit in €.....	38
Ansicht 31: Ermittlung eines Ermäßigungssatzes durch Gegenüberstellung der Finanzströme	39
Ansicht 32: Ermäßigungssätze nach Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände.....	39
Ansicht 33: Rechnerische Mehreinnahmen für die Kragenkreise bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert.....	40
Ansicht 34: Rechnerische Minderausgaben für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft bei Angleichung der Kreisumlagehebesätze	41

Anlagenverzeichnis

Stellungnahme des Hessischen Landkreistags

Stellungnahme des Hessischen Städtetags

Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebunds

Stellungnahme der Stadt Marburg

Abkürzungsverzeichnis

AAZustV	-	Verordnung über die Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und zur Durchführung des Aufenthaltsgesetzes und des Asylverfahrensgesetzes
AsylbLGDV	-	Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes
DGKOF	-	Landesgesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge
DSchG	-	Denkmalschutzgesetz
FAG	-	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	-	Gemeindehaushaltsverordnung
GewZustV	-	Gewerberecht-Zuständigkeitsverordnung
GVBI	-	Gesetz- und Ordnungsblatt
HAG/SGB XII	-	Hessisches Ausführungsgesetz zum Zwölften Buch Sozialgesetzbuch
HAGBNatSchG	-	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
HBKG	-	Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
HBO	-	Hessische Bauordnung
HDSchG	-	Hessisches Denkmalschutzgesetz
Hess.AGBGB	-	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
HGO	-	Hessische Gemeindeordnung
HGöGD	-	Hessisches Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
HKHG	-	Hessisches Krankenhausgesetz
HKJGB	-	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HRDG	-	Verordnung zur Durchführung des Hessischen Rettungsdienstgesetzes
HSchG	-	Hessisches Schulgesetz
HStrG	-	Hessisches Straßengesetz
HWBG	-	Hessisches Weiterbildungsgesetz
HWoFG	-	Hessisches Wohnraumfördergesetz
ImSchZuV	-	Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung
KdU	-	Kosten der Unterkunft
KFA	-	Kommunaler Finanzausgleich
OFFENSIVG	-	Hessisches OFFENSIV-Gesetz
ÖPNVG	-	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen
SGB	-	Sozialgesetzbuch
StgH	-	Gesetz über den Staatsgerichtshof
ÜPKKG	-	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

1. Überblick

1.1 Ziel der Prüfung

In der Pressekonferenz vom 5. November 2014 „Auf dem Weg zur Neuordnung des KFA ab dem Jahr 2016 - Horizontaler Finanzausgleich“ bat die Lenkungsgruppe um den Hessischen Finanzminister den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs um eine erneute Begutachtung des Ermäßigungssatzes zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen. Diese Begutachtung wird durch die 195. Vergleichende Prüfung erbracht. Ziel der Prüfung ist es, die von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommenen kreistypischen Aufgaben sowie die weiterhin vom Landkreis für die Sonderstatusstädte erbrachten Leistungen monetär zu erfassen und hieraus eine angemessene Ermäßigung für die Kreisumlage abzuleiten.

Die Ergebnisse der 195. Vergleichenden Prüfung wurden prüfungsbegleitend der Lenkungsgruppe KFA vorgestellt und erörtert. Die enge und prüfungsbegleitende Kommunikation mit der Lenkungsgruppe sollte bereits bei der Ermittlung der Grundlagen zur Berechnung des Ermäßigungssatzes einen möglichst großen Konsens herstellen.

1.2 Abgrenzung des Prüfungsziels

Das unter Abschnitt 1.1 umschriebene Prüfungsziel, einen angemessenen Ermäßigungssatz zu ermitteln, führt gleichzeitig zur Abgrenzung der Aufgabenstellung. Folgende Diskussionspunkte

- Finanzierung der Schulträgerschaft und Höhe der Gastschulbeiträge
- Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen im neuen KFA

stehen mit der Ermittlung des Ermäßigungssatzes in keinem unmittelbaren Zusammenhang. Der Ermäßigungssatz ist grundsätzlich von der Höhe der Kreisumlage und damit auch des Hebesatzes zur Kreisumlage unabhängig (vgl. Abschnitt 4).

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - hat uns beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I Seite 708) die 195. Vergleichende Prüfung „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung bei den Städten Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar sowie den dazugehörigen Kragenkreisen Fulda, Gießen, Groß-Gerau, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Hochtaunus und Lahn-Dill vorzunehmen. Die Prüfungsanmeldung wurde den Körperschaften unter dem 22. Februar 2016 zugeleitet. Die örtlichen Erhebungen fanden im Zeitraum Juni 2016 bis November 2016 statt. Die Nacherhebungen wurden im November 2016 vorgenommen.

Die Datengrundlage beruht auf dem Buchungsstand der jeweiligen Kommunen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung. Die Pilotkommunen (Wetzlar und Lahn-Dill-Kreis) konnten bis zur Nacherhebung einen aktualisierten Buchungsstand liefern.

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

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

Die Projektleiter bestätigten uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

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

Die Erörterungsbesprechungen fanden im Zeitraum 17. Juni 2016 bis 21. November 2016 statt. Die vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielten die Kommunen mit Schreiben vom 18. April 2017. Die Interimbesprechungen fanden im Zeitraum 15. Mai 2017 bis 24. Mai 2017 statt.

In Abstimmung mit den geprüften Körperschaften wurden die Ergebnisse in den Sitzungen der Lenkungsgruppe KFA am 18. April 2017 und der Arbeitsgruppe KFA am 30. Mai 2017 vorgetragen. Die kommunalen Spitzenverbände wurden bezüglich Zeiträumen, Schlüsselung und Angemessenheit zur Stellungnahme aufgefordert. Die Stellungnahmen der Spitzenverbände sind in den Anlagen 1 bis 3 aufgenommen.

Die Prüfungsfeststellungen wurden den Kommunen am 14. Juli 2017 mit Frist zur Stellungnahme bis zum 14. August 2017 zugeleitet. Schlussbesprechungen fanden in den Städten Wetzlar und Gießen statt.

- Datengrundlage

Als Datengrundlage wurden die Rechnungswesendaten der Haushaltsjahre 2011 bis 2015 herangezogen. Die Produkte / Kostenstellen der Kommunen wurden aufgrund des Quervergleichs einer übergreifenden Produktstruktur zugeordnet. Durch unterschiedliche Buchungszuordnungen und Leistungsverrechnungen

wurden von uns Anpassungen vorgenommen, die sich grundsätzlich an dem Buchungsverhalten der Mehrheit der Kommunen orientierten.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 195. Vergleichenden Prüfung „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung werden voraussichtlich in den 30. Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2017) des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll Ende 2017 erscheinen und im Internet unter der Adresse www.rechnungshof-hessen.de abrufbar sein.

4. Abgrenzung zu anderen Themen des kommunalen Finanzausgleichs

4.1 Überblick

Das unter Abschnitt 1.1 umschriebene Prüfungsziel, einen angemessenen Ermäßigungssatz zu ermitteln, führt gleichzeitig zur Abgrenzung der Aufgabenstellung. Folgende Diskussionspunkte, auf die im Weiteren kurz eingegangen wird, stehen mit der Ermittlung des Ermäßigungssatzes in keinem unmittelbaren Zusammenhang:

- Finanzierung der Schulträgerschaft und Höhe der Gastschulbeiträge
- Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen im neuen KFA

4.2 Finanzierung der Schulträgerschaft und Höhe der Gastschulbeiträge

Nach § 50 Absatz 3 FAG¹ haben die Landkreise eine kostendeckende Schulumlage zu erheben. Diese Regelung korrespondiert weitgehend mit § 37 Absatz 3 Sätze 1 bis 3 FAG² in der Fassung vom 29. Mai 2007. In § 37 Absatz 3 Sätze 4 und 5 FAG a.F. war allerdings geregelt, dass, falls der Schulumlagehebesatz 8 Prozent übersteigt, die Kreisumlage entsprechend vermindert wird. Bei Sonderstatusstädten, die Schulträger waren, war diese Minderung gesetzlich nicht vorgesehen. Hieraus ergab sich bei Sonderstatusstädten, die Schulträger³ waren, dass für sie abweichende Hebesätze bei der Kreisumlage im Vergleich zu anderen kreisangehörigen Gemeinden ohne Schulträgerschaft erhoben wurden. Bei Kreis- und Schulum-

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

² § 37 Absatz 3 FAG a.F.: Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Vomhundertsatz auf die Beiträge nach Abs. 2 Satz 1 festzulegen. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen. Wird der Vomhundertsatz auf einen Wert von über 8 vom Hundert festgesetzt, ist der Vomhundertsatz für die Kreisumlage um den 8 vom Hundert übersteigenden Wert der Schulumlage zu mindern, bis der Zuschlag die Belastungen aus der Schulträgerschaft erstmalig ausgleicht. Bei Gemeinden, die Schulträger sind, bleibt der Vomhundertsatz für die Kreisumlage unverändert. Von der Regelung in Satz 5 können die einzelnen Landkreise und ihre Gemeinden, soweit sie Schulträger sind, im beiderseitigen Einvernehmen abweichen. Bei Gemeinden, die einen Ergänzungsansatz nach § 11 Abs. 1 erhalten und nicht Schulträger sind, ist der Vomhundertsatz für die Kreisumlage im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden um den 1,77-fachen Vomhundertsatz abzusenken. Eine Erhöhung des Vomhundertsatzes für die Kreisumlage aus Gründen, die nicht im Zusammenhang mit der Veränderung des Vomhundertsatzes nach Satz 1 und 2 stehen, kann unabhängig von den Regelungen in Satz 4 bis 8 festgesetzt werden.

³ § 138 HSchG:

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

(2) Die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim am Main sind Träger der Schulen, soweit nicht andere Schulträger Schulen in ihren Gebieten unterhalten.

(3) Kreisangehörige Gemeinden können die Übernahme der Schulträgerschaft und deren Umfang mit dem Landkreis vereinbaren. Die Vereinbarung bedarf der Zustimmung des Kultusministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalwesen zuständigen Ministerium. (...)

(4) Entfallen die Voraussetzungen für die Trägerschaft einer Schule durch eine kreisangehörige Gemeinde, so kann die Gemeinde oder der Landkreis die Übernahme der Schulträgerschaft auf den Landkreis verlangen. (...)

lagehebesätzen, die auf 58 Prozent begrenzt waren, ergab sich für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft als Folge, dass deren Kreisumlagehebesatz unverändert 50 Prozent betrug, während bei den kreisangehörigen Gemeinden ohne Schulträgerschaft eine Verminderung um die Prozentpunkte vorzunehmen war, um die der Schulumlagehebesatz von 8 Prozent überschritten wurde. Für Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft galt danach im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden ein höherer Kreisumlagehebesatz. Dieser soll durch die Regelung des § 67 Absatz 1 Satz 1 FAG abgebaut werden. Nach § 67 Absatz 1 FAG werden im Ergebnis die Differenzen der Hebesätze um zwei Drittel gemindert. Aufgabe des Gesetzgebers ist es zu prüfen, ob die verbleibenden Differenzen zusammen mit einer Neugestaltung des Ermäßigungssatzes abzubauen sind. Nach Wegfall der Differenzen stellen Kreis- und Schulumlage zwei völlig verschiedene und voneinander unabhängige Finanzierungskreise dar. Hiervon wird im Folgenden ausgegangen.

Die strikte Trennung zwischen Kreis- und Schulumlage entspricht der Fragestellung, mit der sich die Lenkungsgruppe um den der Hessischen Finanzminister an den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs wandte. Eine gutachterliche Stellungnahme zur Angemessenheit der Schulumlage stellt einen eigenständigen Problemkreis des FAG dar. Die Fokussierung auf die Finanzströme, mit denen die Kreisumlage ohne die Finanzierung der Schulträgerschaft abgebildet wird, ist sachgerecht, da die Ermittlung des hieraus abgeleiteten Ermäßigungssatzes eine eigenständige Aufgabenstellung darstellt.

Im Übrigen stellt der Ermäßigungssatz der Kreisumlage einen Ausgleich für den von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommenen Aufgabenkatalog von Kreisaufgaben dar, die der Landkreis über die Kreisumlage finanziert. Die Finanzierung der Schulträgerschaft hat deshalb keine Bedeutung für die Ermittlung des Ermäßigungssatzes.

Das langfristige Ziel der Lenkungsgruppe KFA, einen innerhalb eines Kragenkreises einheitlichen Hebesatz für die Kreisumlage vorzusehen, erfordert es, die Finanzierung der Schulträgerschaft bei der Ermäßigung der Kreisumlage außen vor zu lassen.

Die Schulumlage stellt einen eigenständigen von der Kreisumlage unabhängigen Finanzierungskreis dar.⁴ Die Ermittlung der kostendeckenden Schulumlage und die Festsetzung der Höhe der Gastschulbeiträge sind gesetzlich nicht geregelt. Sie stehen in keinem Zusammenhang mit der Ermittlung des Ermäßigungssatzes. Auch die Tatsache, dass sich durch diese unterschiedlichen Finanzierungskreise divergierende Hebesätze innerhalb eines Kreisgebiets ergeben können, hat für die Bestimmung des Ermäßigungssatzes keine Relevanz.

⁴ Vgl. § 50 Absatz 3 Satz 3 FAG Hessen

Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

4.3 Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen im neuen KFA

Die Einnahmesituation der Sonderstatusstädte und Kragenkreise wird durch verschiedene Finanzströme, insbesondere Schlüsselzuweisungen und Steuereinnahmen bestimmt. Die Schlüsselzuweisungen ihrerseits basieren auf einer vertikalen Bedarfsermittlung. Diese ist nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

Die Kragenkreise der Sonderstatusstädte mit eigener Schulträgerschaft⁵ bitten darum, folgende Passage aufzunehmen:

„Gleichwohl wird vom Gesetzgeber zu prüfen sein, ob mit einer Neugestaltung des Ermäßigungssatzes und einem damit eventuell einhergehenden Abbau der Hebesatzdifferenzen bei der Kreisumlage die bei der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen nach § 33 FAG zugrunde gelegte einheitliche Umlagekraftmesszahl von 46 Prozent in Kragenkreise ohne Einnahmen aus der Schulumlage von ihren Sonderstatusstädten weiterhin Bestand haben kann.“

⁵ Dies sind die Landkreise Fulda, Gießen, Groß-Gerau, Main-Kinzig und Marburg-Biedenkopf.

5. Vorgehensweise

Durch die Bedarfsorientierung, die dem neuen KFA zugrunde liegt, hat sich an der Notwendigkeit, einen Ermäßigungssatz auf die Kreisumlage als Ausgleich für Leistungen, die von den Sonderstatusstädten übernommen wurden⁶, nichts grundlegend geändert. Die Ermäßigung auf die Kreisumlage stellt einen Ausgleich für gesetzlich an Sonderstatusstädte und kreisfreie Städte übertragene originäre Kreisaufgaben dar.⁷ Der Ermäßigungssatz errechnet sich wie folgt:

$$\text{Ermäßigungssatz} = \frac{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} * 100}{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} + \text{geschlüsselte Finanzströme Landkreise}}$$

Der Hessische Städtetag hat in seiner Stellungnahme diese Gutachterformel nicht als tragfähig qualifiziert, weil sie keinen Grundlagen im FAG fänden. Die Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte seien nicht zu berücksichtigen. Insofern hat sich der Hessische Städtetag eine separate Berechnung vorbehalten.

Wenn gefordert wird, die Leistungen der Landkreise bei der Berechnung des Ermäßigungssatzes unberücksichtigt zu lassen, führt dies letztlich zur Entgeltlichkeit der von der Sonderstatusstadt übernommenen Kreisaufgaben. Die Vergütung der übernommenen Kreisaufgaben ist aber mit dem System des KFA nicht vereinbar. Die Kreisumlage ist nach § 50 Abs. 1 FAG nicht als eine Gebühr für eine Leistung zu verstehen, vielmehr dient ihre Erhebung“ zum Ausgleich des Haushalts“, soweit andere Leistungen des KFA nicht ausreichend hierfür sind. Nach § 50 FAG hat die Kreisumlage den Charakter einer Steuer, da sie ohne direkte Gegenleistung “erhoben“ wird. Bestimmende Umlagegrundlage ist nach § 50 Abs. 2 FAG nicht der Wert der Leistungen, sondern in erster Linie die Steuerkraftmesszahl, also die Leistungsfähigkeit. Reiche Gemeinden haben deshalb eine höhere Kreisumlage zu entrichten ohne gleichzeitig Anspruch auf höhere Leistungen zu haben.

Die Ermittlung eines Ermäßigungssatzes erfordert die Erfassung der Finanzströme der Sonderstatusstädte aus den gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie die Finanzströme der Kragenkreise für die Erfüllung von Kreisaufgaben, die auch für die Sonderstatusstädte erbracht werden.

Die Finanzströme werden grundsätzlich aus den Teilergebnisrechnungen der Körperschaften gewonnen. Kalkulatorische Größen finden keinen Eingang in die Betrachtung. Die Abschreibungen und die Auflösung von Sonderposten werden in der verbuchten Höhe übernommen. Periodenabgrenzungen und die Bildung und Auflösung von Rückstellungen entsprechen, sofern nicht die Notwendigkeit zu Harmonisierungen bestand, der vorgefundenen Bilanzierung.

⁶ In der 123. Vergleichende Prüfung fand bereits im Jahr 2006 eine Überprüfung des Ermäßigungssatzes statt (vgl. 17. Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 16/7537, Seite 254 ff.).

⁷ Die Ermäßigung wurde bisher über einen einheitlichen Ermäßigungssatz abgebildet. Die Ermäßigung lag bis 2005 bei 50 Prozent. Mit Anpassung des FAG 2006 betrug der Ermäßigungssatz 43,5 Prozent verbunden mit jährlich festgesetzten Ausgleichszahlungen (...).

Die Finanzströme sind aufgabenbezogen zu ermitteln. Die aufgabenbezogenen Einnahmen (z.B. Kostenerstattungen und Gebühren) sind zu berücksichtigen. Sie beinhalten keine allgemeinen Deckungsmittel wie z.B. Schlüsselzuweisungen. Besondere Finanzzuweisungen, die im neuen KFA nicht mehr gewährt werden, bleiben ebenso außer Acht. Sie sind zukünftig in den allgemeinen Schlüsselzuweisungen berücksichtigt und stellen somit allgemeine Deckungsmittel dar.

Zur Ermittlung des Ermäßigungssatzes sind folgende Schritte abzuarbeiten:

- **Abgrenzung der Aufgaben (vgl. Abschnitt 6)**
Es ist gesetzlich geregelt, welche originären Kreisaufgaben an die Sonderstatusstädte übertragen wurden und welche Aufgaben die Landkreise unverändert auch für die Sonderstatusstädte wahrnehmen. Auf Basis dieser gesetzlichen Regelungen ist ein Katalog der Aufgaben, die die Sonderstatusstädte gesetzlich übernommen haben und ein Katalog der Aufgaben, die die Landkreise für ihre Sonderstatusstädte erbringen, zu erstellen. Dieser Katalog bildet den Rahmen für die Finanzströme.
- **Harmonisierung der Rechnungslegung (vgl. Abschnitt 7)**
Die Ermittlung der Finanzströme macht eine Harmonisierung der Rechnungslegung bei den Sonderstatusstädten und bei den Kragenkreisen notwendig. Diese Harmonisierung ist unabdingbar, weil die vorgefundenen Rechnungswesen äußerst heterogen sind und a priori einen interkommunalen Vergleich nicht zulassen. In Abschnitt 7 werden die wesentlichen Gründe für Harmonisierungen aufgezeigt und es wird dargelegt, welche Harmonisierungsmaßnahmen getroffen wurden.

In Abstimmung mit der Lenkungsgruppe:

- **Auswahl des Betrachtungszeitraums (vgl. Abschnitt 8.3)**
Es ist festzulegen, für welchen Zeitraum die Finanzströme zu ermitteln sind. Grundsätzlich ist es möglich, die Finanzströme auf Basis des aktuellsten Jahres oder auf Basis des arithmetischen Mittels von mehreren Jahren der weiteren Berechnung zugrunde zu legen. In diesem Abschnitt sind die Vor- und Nachteile der Berechnungsalternativen dargestellt.
- **Auswahl der Schlüsselungsmethode (vgl. Abschnitt 9)**
Neben der Leistungserbringung an die Sonderstatusstädte werden die gleichen Leistungen an die anderen kreisangehörigen Gemeinden erbracht. Welche Leistungen auf wen entfallen, ist mit Schlüsseln festzulegen. In Abschnitt 9 werden denkbare Schlüssel dargestellt.
- **Berücksichtigung einer Angemessenheit (vgl. Abschnitt 10)**
Dem durch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs eingeleiteten Paradigmenwechsel ist es immanent, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben. Überlegungen hierzu sind in Abschnitt 10 wiedergegeben.

6. Abgrenzung der Aufgaben

6.1 Von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben

Nachfolgend sind die originären Kreisaufgaben aufgeführt, die gesetzlich an die Sonderstatusstädte übertragen wurden.

- Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Absatz 1⁸ und Absatz 2⁹ HKJGB)
- Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG¹⁰)
- Volkshochschule (§ 8 Absatz 1¹¹ und Absatz 3¹² HWBG)
- Ausländerwesen (§ 1 AAZustV¹³)
- Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Absatz 3 HAGBNatSchG¹⁴)
- Denkmalschutzbehörde (§ 3 Absatz 2 DSchG a.F.¹⁵; § 4 Absatz 2 HDSchG¹⁶)
- Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG¹⁷)
- Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Absatz 1 HBKG¹⁸)
- Untere Bauaufsichtsbehörde (§ 52 Absatz 1 HBO¹⁹)

⁸ Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind (...) die nach Abs. 2 zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden.

⁹ Die für Jugendhilfe zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister kann durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Landkreises auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde diese zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen, wenn
(1) die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinde zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist und
(2) die Leistungsfähigkeit des Landkreises gewahrt bleibt.

¹⁰ Aufgabenträger sind (...) die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

¹¹ (...) kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten.

¹² Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern können untereinander zur gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen.

¹³ Die Aufgaben der Ausländerbehörde werden (...) in kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern durch die örtliche Ordnungsbehörde wahrgenommen, soweit nichts anderes bestimmt ist.

¹⁴ Die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde werden (...) in (...) den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern dem Magistrat zur Erfüllung nach Weisung übertragen. (...)

¹⁵ Untere Denkmalschutzbehörde ist (...) in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Gemeindevorstand (...). Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Landkreisen und Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung.

¹⁶ 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.

¹⁷ Für die Beratung von antragsstellenden Personen, die Entgegennahme von Antragsunterlagen sowie die Vorprüfung von Anträgen im Rahmen dieses Gesetzes sind (...) die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, im Übrigen die Landkreise zuständig, in denen sich der Fördergegenstand befindet. (...) Nach der Vorprüfung sind die Anträge an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten.

¹⁸ Die Gefahrenverhütungsschau wird den Brandschutzdienststellen der Landkreise sowie (...) den kreisangehörigen Gemeinden, die ein eigenes Bauaufsichtsamt haben, als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

¹⁹ Bauaufsichtsbehörden sind

(1) als untere Bauaufsichtsbehörde

Zusätzlich wären die Finanzströme für die „Besondere Gewerbeaufsicht“ (§ 1 Absatz 7 und § 3 Absatz 4 GewZustV) und die „Verwaltungsbehörde für Vereinsrecht“ (§ 1 Hessisches Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch) als gesetzliche Sonderstatusaufgaben zu berücksichtigen. Keine Sonderstatusstadt führte sie allerdings als Aufgaben auf. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Aufwendungen, die mit diesen Aufgaben in Verbindung stehen, von untergeordneter Bedeutung sind und nur schwer von anderen Aufwendungen getrennt werden können. Auf sie wird im Folgenden nicht eingegangen.

Der vorstehende Katalog der Aufgabenübertragung war grundsätzlich unstrittig. Lediglich die Stadt Wetzlar führte an, dass die **Musikschule** ebenfalls als eine übertragene Aufgabe anzusehen sei. Eine Aufgabenübertragung bei der Musikschule läge dann vor, wenn es hierfür eine gesetzliche Grundlage gäbe. Gesetzliche Grundlagen hierzu liegen nicht vor.²⁰ Die Musikschule stellt somit keine Kreis Aufgabe dar, die auf die Sonderstatusstadt übertragen wurde. Die Musikschule ist eine eigenständige Aufgabe, die ohne Delegationszwang von der Sonderstatusstadt Wetzlar übernommen wurde. Im Übrigen sind bei materieller Betrachtung die Aufwendungen, die durch die Berücksichtigung der Musikschule entstehen, nicht von Bedeutung.

Die Städte Fulda, Marburg und Wetzlar verwalteten die Sozialhilfe (§ 1 Absatz 1²¹ und § 4 Absatz 1²² bis Absatz 4 HAG/SGB XII) in eigener Regie. Dies könnte darauf hindeuten, dass bei der **Verwaltung der Sozialhilfe** eine übertragene Aufgabe vorliegt. Die Sonderstatusstadt hätte jedoch die Möglichkeit, nach § 4 Absatz 4 und § 4 Absatz 1 HAG/SGB XII, diese Aufgabe an den Kragenkreis zurückzugeben. Deshalb ist die Verwaltung der Sozialhilfe nicht als eine auf die Sonderstatusstadt übertragene Aufgabe anzusehen. Da die Sonderstatusstädte Fulda, Marburg und Wetzlar diese Möglichkeit nicht nutzen, tragen sie die Kosten der Verwaltung der Sozialhilfe ohne rechtliche Verpflichtung. Deshalb sind die Kosten dieser Aufgabe bei der Ermittlung des Finanzstromes zur Ermittlung des Ermäßigungssatzes nicht zu berücksichtigen.

a) der Gemeindevorstand in (...) den kreisangehörigen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 50.000 (...)

Die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde wird als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen. Die Aufgaben der Bauaufsicht obliegen, soweit in diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes nichts anderes bestimmt ist, den unteren Bauaufsichtsbehörden.

²⁰ In § 42 FAG ist ein eigener Zuweisungstatbestand für Musikschulen geregelt.

²¹ Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. (...)

²² (1) Die Landkreise können auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden den Landkreisen als örtlichen Trägern obliegende Aufgaben ganz oder teilweise durchführen und dabei selbstständig entscheiden. Die Durchführung aller Aufgaben soll in der Regel nur Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern übertragen werden. Die Landkreise können für die Durchführung der Aufgaben Weisungen erteilen. (...)

(2) Die dauerhafte Zusammenarbeit mit dem zuständigen kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeit Suchende nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch soll sichergestellt werden; (...)

(3) Über die Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden beschließt der Kreisausschuss; (...)

(4) Die Heranziehung einer kreisangehörigen Gemeinde ist auf deren Antrag aufzuheben. Bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern kann sie nur mit deren Zustimmung aufgehoben werden. Satz 2 gilt nicht, wenn der zuständige Landkreis Aufgaben der Grundsicherung für Arbeit Suchende nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wahrnimmt oder die kreisangehörige Gemeinde nicht die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wahrnimmt. (...)

Da dem Landeswohlfahrtsverband ab dem 06.12.2012 die **Kriegsopferfürsorge** (§ 1 DGKOF²³) übertragen wurde, stellt diese ebenfalls keine übertragene Sonderstatusaufgabe mehr dar. Aus prospektiven Gesichtspunkten sind die Aufwendungen bis zum Übertrag der Aufgabe an den LWV nicht zu berücksichtigen.

Gemäß § 129 Satz 4 HGO können für die Tätigkeiten der Rechnungsprüfungsämter Gebühren erhoben werden. Diese Gebühren entfallen bei den Sonderstatusstädten. Es liegt deshalb Kostenneutralität vor. Insofern sind die **Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter** zwar nach § 129 HGO²⁴ auf die Sonderstatusstädte übertragen, eine Berücksichtigung ist dennoch entbehrlich.

6.2 Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen

Nachfolgend sind die Kreisaufgaben aufgeführt, die Kragenkreise aufgrund gesetzlicher Vorgaben unstreitig für die Sonderstatusstädte erbringen.

- Umlage an den Landeswohlfahrtsverband (§ 52 FAG²⁵)
- Krankenhausumlage (§ 51 Absatz 1²⁶ und Absatz 2²⁷ FAG)
- Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Absatz 1 HAG/SGB XII²⁸)
- Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG²⁹)

²³ Gesetz zur Durchführung der Kriegsopferfürsorge (DGKOF) vom 5.12.2012 (GVBl. 2012 S. 478)
§1 Träger der Kriegsopferfürsorge
Träger der Kriegsopferfürsorge ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen. (...)

²⁴ Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern müssen ein Rechnungsprüfungsamt einrichten, (...)

²⁵ Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage eines Landkreises nach § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414), (...)

²⁶ Die Krankenhausumlage wird nach § 31 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 vom 21. Dezember 2010 (GVBl. I S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414), 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.

²⁷ 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. (...)

²⁸ Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen. (...)

²⁹ (1) Die Landkreise können auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden den Landkreisen als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeit Suchende obliegende Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch ganz oder teilweise durchführen und dabei selbstständig entscheiden. Soweit eine gemeinsame Einrichtung nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch besteht, gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass die Trägerversammlung zuvor nach § 44c Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 44b Abs. 4 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch die Übertragung der Aufgaben auf den Landkreis beschlossen haben muss. Die Landkreise können für die Durchführung der Aufgaben Weisungen erteilen. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend für die Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden für Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch in den Landkreisen, die durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu zugelassenen kommunalen Trägern nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch bestimmt worden sind.

(3) Über die Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden beschließt der Kreisausschuss; der Beschluss ist wie eine Satzung (entsprechend § 5 Abs. 3 der Hessischen Landkreisordnung) öffentlich bekannt zu machen und dem für die Grundsicherung für Arbeit Suchende zuständigen Ministerium anzuzeigen.

(4) Die Heranziehung einer kreisangehörigen Gemeinde kann durch Beschluss des Kreisausschusses aufgehoben werden.

- Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Absatz 1 HGöGD³⁰)
- Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 1 bis 3 AsylbLG³¹)
- Kreisstraßen (§ 41 Absatz 2 bis Absatz 4 HStrG³²)
- Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Absatz 1 HRDG³³)

Ausschließlich der Hochtaunuskreis führte an, dass die **Defizitabdeckung der Krankenhäuser** ebenfalls als eine zu berücksichtigende Aufgabe anzusehen sei. § 3 Absatz 1 HKHG³⁴ könnte als Indiz dafür herangezogen werden, dass es Aufgabe des Landkreises ist, eine Defizitabdeckung bei Krankenhäusern zu übernehmen. § 3 Absatz 1 HKHG regelt jedoch nur die Gewährleistung der Krankenhausversorgung und nicht die Lastenverteilung. Die Lastenverteilung ist in § 31 HKHG³⁵ geregelt. Hiernach beteiligen sich die Landkreise an den Kosten der Krankenhausfinanzierung mit der Krankenhausumlage nach Maßgabe des § 51 FAG. Die Krankenhausumlage wurde bei der Ermittlung der Finanzströme im Gegensatz zur Defizitübernahme von Krankenhäusern berücksichtigt. Die Defizitabdeckung stellt somit keine vom Kragenkreis an die Sonderstatusstadt zu erbringende Aufgabe dar. Der Landkreis Groß-Gerau, der für seine Krankenhausesellschaft ebenfalls eine Defizitabdeckung übernahm, forderte richtigerweise keine Berücksichtigung der Defizitabdeckung im Zusammenhang mit den Finanzströmen, die für die Höhe des Ermäßigungsatzes bestimmend sind.

³⁰ Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind das Land, die Landkreise und die kreisfreien Städte.

³¹ § 1: Die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes wird den kreisfreien Städten und den Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Für Leistungen in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 des Asylverfahrensgesetzes oder einer anderen Gemeinschaftsunterkunft des Landes ist die jeweilige Landeseinrichtung zuständig.
 § 2: Auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern kann die Ministerin oder der Minister für Frauen, Arbeit und Sozialordnung nach Anhörung des Landkreises die Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz diesen Gemeinden übertragen. Die Zuständigkeitsänderung ist im Staats-Anzeiger für das Land Hessen zu veröffentlichen.
 § 3: Kostenträger sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Kostenträger in den Fällen des § 1 Satz 2 ist das Land. Werden Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf Grund des § 2 von kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt, so hat der Landkreis diesen die aufgewendeten Kosten für die Durchführung der Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erstatten. Verwaltungskosten werden nicht erstattet. Die Vorschriften des Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge vom 15. Oktober 1980 (GVBl. I S. 384), geändert durch Gesetz vom 1. September 1992 (GVBl. I S. 370), bleiben unberührt.

³² § 41 HStrG Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen und Kreisstraßen

(2) Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. (...)

(3) Die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen. (...)

(4) Obliegt die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge der Landesstraßen dem Lande oder im Zuge der Kreisstraßen den Landkreisen, so haben die Gemeinden zu den Kosten des Baues und der Unterhaltung der Ortsdurchfahrten insoweit beizutragen, als die Fahrbahnen innerhalb der Ortsdurchfahrten eine größere Breite aufweisen oder erfordern als an den anschließenden freien Strecken. Ein Kostenbeitrag ist jedoch stets nur für den über sechs Meter Fahrbahnbreite hinausgehenden Teil der Ortsdurchfahrt zu leisten. Für Gehwege und Parkplätze sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast.

³³ Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes einschließlich der notärztlichen Versorgung sowie der Berg- und Wasserrettung sind die Landkreise und kreisfreien Städte. (...)

³⁴ Die Gewährleistung der bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung durch leistungsfähige Krankenhäuser ist eine öffentliche Aufgabe des Landes, der Landkreise und der kreisfreien Städte.

³⁵ Die Landkreise und kreisfreien Städte beteiligen sich an den Kosten der Krankenhausfinanzierung mit einer vom Land zu erhebenden Krankenhausumlage nach Maßgabe des § 51 des Finanzausgleichsgesetzes vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298), geändert durch Gesetz vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414). In die Umlage ist, nach Abzug eines Betrages von jährlich 18,4 Millionen Euro, die Hälfte aller Aufwendungen einzubeziehen, die nach den Vorschriften dieses Teils jährlich aufzubringen sind.

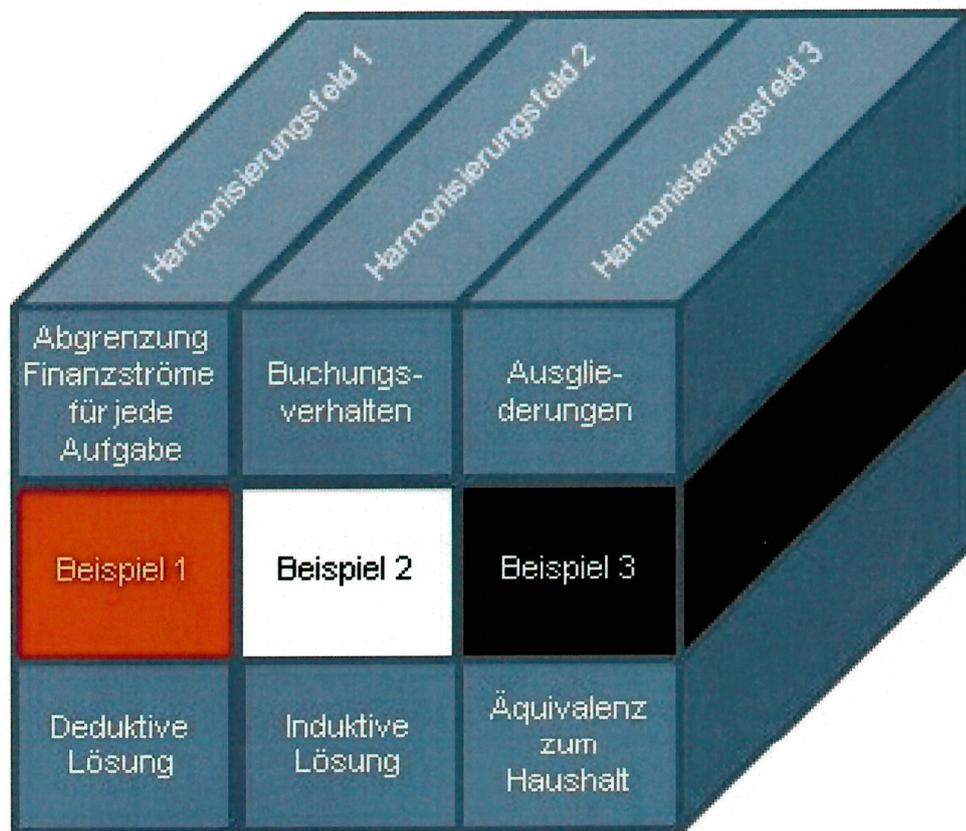
Die **Immissionsschutzbehörde** (§ 4 Absatz 1 ImSchZuV³⁶) stellt grundsätzlich eine Kreis Aufgabe dar, die auch für die Sonderstatusstadt erbracht wird. Außer dem Main-Kinzig-Kreis erfasste die hiermit zusammenhängenden Kosten kein anderer Kragenkreis gesondert. Eine Aufschlüsselung ist nur mit Ungenauigkeiten und hohem Aufwand möglich. Da sie nicht von materieller Bedeutung sind, wurde auf sie im Folgenden wegen Unwesentlichkeit nicht weiter eingegangen.

³⁶ Der Kreisausschuss, in kreisfreien Städten der Magistrat, ist
1. abweichend von § 1 Abs. 1 zuständig für den Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen (...)
2. zuständig für die Zulassung von Ausnahmen und das Verlangen der Unterrichtung nach § 7 Abs. 2 der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung - 32. BImSchV.

7. Harmonisierung der Rechnungslegung

7.1 Notwendigkeit der Harmonisierung der Rechnungswesendaten und Systematisierung

Kragenkreise und die Sonderstatusstädte sind in ihrer Ausgestaltung des Rechnungswesens unter Beachtung der GemHVO und finanzstatistischen Pflichten grundsätzlich frei. Die Ausgestaltung der vorgefundenen Rechnungswesen ist deshalb äußerst heterogen und lässt a priori einen interkommunalen Vergleich nicht zu. Harmonisierungen sind – um vergleichbare Finanzströme zwischen Kragenkreisen und Sonderstatusstädten abzubilden – unabdingbar. Dabei sind die Harmonisierungsnotwendigkeiten komplex. Um sie systematisch aufzeigen zu können, bedienen wir uns der Darstellung in Ansicht 1.



Ansicht 1: Harmonisierung der Rechnungswesendaten

Im Folgenden werden die vorgenommenen Harmonisierungen anhand dieses Würfels erläutert.

7.2 Abgrenzung der Finanzströme für jede Aufgabe

In den Abschnitten 6.1 und 6.2 wurde die Aufgabenteilung zwischen den Sonderstatusstädten und den Kragenkreisen im Einzelnen dargestellt. Die Kommunen sind nicht verpflichtet, die Aufgabenabgrenzungen

zwischen den Sonderstatusstädten und Landkreisen auf gesonderten Produkten abzubilden. Im Rechnungswesen sind die Aufwendungen, die zu diesen einzelnen Aufgaben gehören, nicht einheitlich systematisch erfasst. Beispielsweise wurde von allen Sonderstatusstädten die Brand- und Gefahrenschau zusammen mit den Aufwendungen für die Feuerwehr verbucht. Aufwendungen für die Feuerwehr gehören nicht zur Aufgabenteilung. Aufwendungen für Feuerwehr sowie Brand- und Gefahrenschau mussten deshalb bei allen Kommunen getrennt werden.

Zwar war festzustellen, dass bei einzelnen Kommunen, hier ist beispielsweise die Stadt Fulda zu nennen, die Produktabgrenzung weitgehend mit den Aufgabenverteilungen korrespondierte. Andere Kommunen erfassten jedoch mehrere Aufgabenbereiche auf einem Produkt.

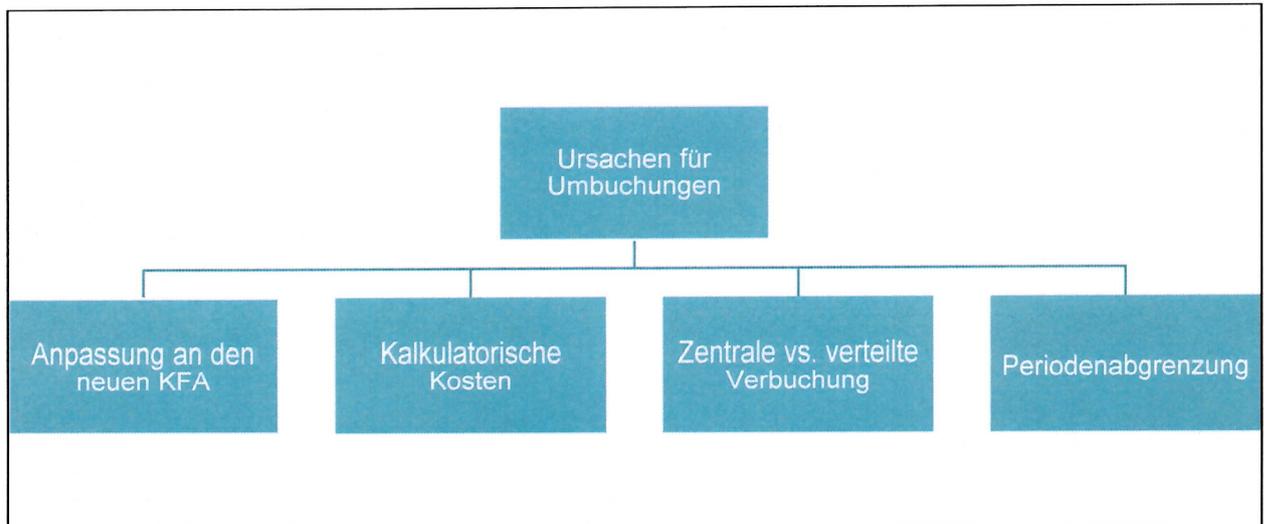
Es war deshalb nicht möglich, die vorgefundenen Produkte ohne eingehende Analyse der jeweiligen Aufgabenstellungen zu übernehmen. Dieses Problem wurde dadurch gelöst, dass die Aufwendungen und Erträge der abzugrenzenden Aufgabenbereiche nicht auf Produktebene, sondern auf Kostenrechnungsebene³⁷ erfasst wurden. Unsere Aufgabe war es, deduktiv festzulegen, welche Aufwendungen und Erträge den gesetzlichen Aufgabenbereichen zugeordnet waren und die entsprechenden Kostenstellen zu lokalisieren. Mit den verantwortlichen Personen wurde im Einzelnen abgestimmt, dass alle Kostenstellen sachgerecht den gesetzlichen Aufgabenbereichen zugeordnet wurden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Grundsätzen der staatlichen Doppik nach § 7a HGrG zu folgen und in § 32 GemHVO einen Verweis auf die Standards Staatlicher Doppik aufzunehmen. Mit der nächsten Anpassung der HGO sollte vom Gesetzgeber ein entsprechender Verweis auf die Standards Staatlicher Doppik in § 92 Abs. 3 HGO aufgenommen werden. Hilfsweise könnte der Verordnungsgeber einen einheitlichen Produktrahmen verbindlich vorgeben, um die Verbuchungssystematik zumindest auf kommunaler Ebene zu harmonisieren.

7.3 Vorgefundenes abweichendes Buchungsverhalten und Harmonisierungsmaßnahmen

Die vorgefundene Verbuchung war auf Richtigkeit und Plausibilität zu überprüfen. Es zeigte sich, dass es, wie aus Ansicht 2 zu entnehmen ist, im Wesentlichen vier verschiedene Gründe für Eingriffe (Umbuchungen) gab.

³⁷ Die verwendeten Begriffe waren nicht einheitlich. Es wurde von Kostenstellen, Kostenträger, Teilleistungen etc. gesprochen.



Ansicht 2: Ursachen für Umbuchungen

- Besondere Finanzausweisungen

Bei den besonderen Finanzausweisungen handelt es sich um zweckgebundene Zuweisungen, die dem Empfänger ohne Anrechnung der individuellen Steuerkraft zufließen. Hierzu gehören die Zuweisungen zu den Belastungen der örtlichen Sozialhilfe (§ 23 FAG a.F.) sowie die Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe (§ 23 b FAG a.F.). Diese werden in der bisherigen Form nicht weitergeführt. Die Kommunen erfassten die besonderen Finanzausweisungen unterschiedlich. Deshalb wurden diese besonderen Finanzausweisungen, sofern sie bei den Aufgabenbereichen erfasst wurden, den allgemeinen Deckungsmitteln zugeordnet.

- Kalkulatorische Kosten

Kalkulatorische Kosten führen nicht zu pagatorischen Mittelabflüssen. In der hier vorzunehmenden finanzstromorientierten Betrachtung ist für sie deshalb grundsätzlich kein Raum. Tatsächlich verbuchten aber die Kommunen dann kalkulatorische Größen, wenn interne Leistungsverrechnungen abzubilden waren. Diese kalkulatorischen Kosten waren zu Gunsten von tatsächlichen Aufwendungen umzubuchen.

So wurden beispielsweise in der Stadt Marburg die Immobilien unter einem gesonderten Produkt „Verwaltung und Bewirtschaftung bebauter Grundstücke“ buchhalterisch erfasst. Die Aufgabenbereiche, die Immobilien nutzen, wurden von dem Produkt „Verwaltung und Bewirtschaftung bebauter Grundstücke“ mit einer internen Miete belastet. Diese kalkulatorische Miete war zu stornieren und durch die tatsächlichen Kosten, die auf dem Produkt „Verwaltung und Bewirtschaftung bebauter Grundstücke“ anfielen, zu substituieren.

- Zentrale vs. verteilte Verbuchung

Für verschiedene Bereiche konnte sich bei den Kommunen keine einheitliche Verbuchung durchsetzen. Materielle Bedeutung besitzen hierbei die Bereiche IT, Querschnittsämter und Versorgung von Beamten. Diesen Bereichen ist gemeinsam, dass ihre Aufwendungen entweder bei den Aufgaben oder zunächst auf

einem zentralen Produkt, z.B. Produkt „IT“, erfasst werden. Teilweise werden die Aufwendungen der zentralen Produkte über interne Leistungsverrechnungen den einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnet.

Für die hier anstehende Aufgabe konnte diese unterschiedliche Verbuchung nicht beibehalten werden. Es war durch Umbuchungen eine Vereinheitlichung vorzunehmen. Bei der Entscheidung, wie diese Vereinheitlichung umzusetzen ist, orientierten wir uns daran, welche Verbuchungspraxis am meisten angewandt wurde (induktive Methode).

Im Ergebnis führte dies dazu, dass die Aufwendungen für die IT den einzelnen Aufgaben zugerechnet wurden. Die Versorgungsaufwendungen für aktive Beamte wurden zu den jeweiligen Personalkosten der Aufgaben umgebucht. Die Versorgungsaufwendungen für passive Beamte wurden nicht den einzelnen Aufgaben belastet, sondern zentral erfasst.

- Periodenabgrenzung

Den Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (Sonderstatusstädte) und den Aufwendungen für Asyl (Kragenkreise) kam besondere Bedeutung zu, da die Periodenabgrenzung verbesserungsbedürftig war.

Bei den Sonderstatusstädten wurden im Jahr 2015 Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer in Höhe von 12 Millionen Euro³⁸ nicht durch entsprechende Kostenerstattungen in 2015 ausgeglichen. Die hieraus resultierenden Unterdeckungen wurden durch Umbuchungen bereinigt.

Die Kragenkreise erhielten für Asylaufwendungen der Jahre 2011 bis 2015 im Jahr 2016 zusätzliche Mittel in Höhe von 34 Millionen Euro. Von Kragenkreisen wurde die Verbuchung nicht einheitlich vorgenommen. Der Hochtaunuskreis verbuchte einen Teil der zusätzlichen Mittel erfolgswirksam in 2015. Die anderen Landkreise erfassten sämtliche Mittel in 2016.

Zutreffend wäre eine periodengerechte Zuordnung. Diese kann jedoch nicht bei allen Landkreisen erreicht werden, da die Jahresabschlüsse bereits festgestellt wurden oder die Landkreise die Ansicht vertraten, dass in diesem Bereich Bilanzierungswahlrechte vorlagen. Durch die vorzunehmende Harmonisierung wurden die zusätzlichen Mittel gesondert erfasst und es ist beabsichtigt, sie nach Vorgabe der Lenkungsgruppe zu verteilen.

7.4 Notwendige Harmonisierung bei Ausgliederungen

Die Abbildung der Finanzströme zwischen den Sonderstatusstädten und den Kragenkreisen ist unabhängig davon, ob Aufgabenbereiche ausgelagert wurden. Die Finanzströme für diese Aufgaben sind in gleicher Weise zu berücksichtigen, wie sie im Kernhaushalt angefallen wären, hätte keine Auslagerung stattgefunden.

³⁸ Bad Homburg v.d. Höhe (0,6 Mio. €), Fulda (0,8 Mio. €), Gießen (9,1 Mio. €), Marburg (0,4 Mio. €), Rüsselsheim am Main (1,1 Mio. €).

Bei allen Sonderstatusstädten, außer Bad Homburg v.d. Höhe wurde der ÖPNV auf eigene Verkehrsgesellschaften ausgelagert. Die durch diese Auslagerungen entstandenen Fehlbeträge wurden – in der Regel um steuerliche Querverbunde auszunutzen – mit Erträgen aus anderen Bereichen finanziert. Um eine Vergleichbarkeit herbeizuführen, sind die Aufwendungen für den ÖPNV ohne Querfinanzierung zu erfassen, da in die Ermittlung der Finanzströme steuerlich motivierte Verrechnungen keinen Eingang finden dürfen. Entsprechende Umbuchungen wurden vorgenommen.

Die VHS in Rüsselsheim am Main wurde zusammen mit dem städtischen Theater und anderen Kulturangeboten in einem Eigenbetrieb geführt. Die Verluste des Eigenbetriebs wurden durch den Haushalt der Stadt Rüsselsheim am Main ausgeglichen. In diesem Ausgleich waren auch die Kosten für die VHS enthalten. Für die hier vorzunehmende Betrachtung waren diese Kosten zu ermitteln und bei dieser Aufgabe zu erfassen.

Sämtliche Immobilien der Stadt Hanau wurden im Eigenbetrieb Immobilienmanagement verwaltet. Die Nutzer der Immobilien zahlten Miete, die bei den einzelnen Aufgabenbereichen als Aufwand erfasst wurde. Der Eigenbetrieb erzielte durch diese Mieten einen Überschuss, der der Stadt Hanau über einen sogenannten zentral erfassten Großkundenrabatt zu Gute kam. Die im Haushalt erfassten Mieten wurden um den Großkundenrabatt³⁹ reduziert. Damit wurden die tatsächlichen Immobilienkosten den Aufgaben zugeordnet.

Die IT Betreuung wurde durch die Hanau Holding GmbH vorgenommen. Für IT Leistungen wurden Rechnungen gestellt und in den Aufgabenbereichen erfasst. In den Rechnungsbeträgen sind Overhead und andere Kosten enthalten. Diese wurden buchhalterisch storniert.

³⁹ Durch den Großkundenrabatt entstand im Eigenbetrieb ein Fehlbetrag. Der Großkundenrabatt wurde um den Fehlbetrag gekürzt.

8. Darstellung der Finanzströme

Nach Vornahme der unter Abschnitt 7 beschriebenen Harmonisierungen, ergeben sich für die Jahre 2011 bis 2015 nachfolgende Finanzströme für die Sonderstatusstädte (Abschnitt 8.1) und die Kragenkreise (Abschnitt 8.2). Die Entscheidung, für welche Zeiträume die Finanzströme bei den weiteren Berechnungen herangezogen werden, wird in Abschnitt 8.3 getroffen.

8.1 Finanzströme der Sonderstatusstädte

Die Finanzströme der unter Abschnitt 6.1 abgegrenzten und mit den Sonderstatusstädten abgestimmten Aufgaben stellen sich unter Berücksichtigung der unter Abschnitt 7 vorgenommenen Harmonisierungen nach Plausibilitätsprüfungen wie folgt dar:

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Öffentliche Jugendhilfe					
Bad Homburg	8.051.578	8.403.983	9.031.447	9.113.261	10.044.909
Fulda	9.115.821	9.958.899	10.596.326	12.074.675	11.820.338
Gießen	14.077.800	15.133.931	17.023.826	16.836.707	15.631.033
Hanau	19.683.121	19.393.943	19.658.787	18.413.827	19.927.444
Marburg	14.728.238	15.015.719	16.058.068	17.640.134	18.142.544
Rüsselsheim	11.521.031	11.976.674	11.905.817	12.302.803	11.327.123
Wetzlar	9.987.104	9.917.115	10.994.423	10.663.418	11.584.705
Summe	87.164.693	89.800.265	95.268.695	97.044.825	98.478.096
Median	11.521.031	11.976.674	11.905.817	12.302.803	11.820.338

Ansicht 3: Öffentliche Jugendhilfe

Die Fehlbeträge der Öffentlichen Jugendhilfe hatten die materiell höchste Bedeutung. Sie stiegen in Summe in den Jahren 2011 bis 2015 um 11,3 Millionen Euro und erhöhten sich bei allen Sonderstatusstädten mit Ausnahme der Stadt Rüsselsheim am Main.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Öffentlicher Personennahverkehr					
Bad Homburg	2.401.619	2.540.317	2.415.355	2.330.060	2.847.186
Fulda	1.503.361	1.926.400	2.312.205	2.242.732	2.803.564
Gießen	1.100.727	2.600.245	2.486.333	2.756.871	2.010.875
Hanau	5.585.300	5.351.818	5.409.453	4.872.520	4.949.901
Marburg	3.756.557	4.296.835	4.871.293	4.504.013	4.070.418
Rüsselsheim	3.169.010	3.793.672	3.975.042	3.899.880	3.496.036
Wetzlar	2.089.556	2.523.217	2.637.330	2.233.100	2.850.836
Summe	19.606.130	23.032.504	24.107.011	22.839.176	23.028.815
Median	2.401.619	2.600.245	2.637.330	2.756.871	2.850.836

Ansicht 4: Öffentlicher Personennahverkehr

Die Fehlbeträge beim Öffentlichen Personennahverkehr schwankten stark. Sie stiegen gegenüber 2011 um 3,4 Millionen Euro.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Volkshochschule					
Bad Homburg	343.789	330.571	347.945	345.169	349.227
Fulda	374.406	399.316	328.877	340.373	360.253
Gießen	373.464	333.864	423.764	275.141	257.890
Hanau	518.785	563.333	535.612	694.675	345.317
Marburg	599.113	633.559	594.690	626.089	792.084
Rüsselsheim	955.020	1.016.292	842.070	1.002.594	1.326.954
Wetzlar	409.783	412.967	471.657	333.243	416.769
Summe	3.574.360	3.689.902	3.544.615	3.617.284	3.848.494
Median	409.783	412.967	471.657	345.169	360.253

Ansicht 5: Volkshochschule

Die Fehlbeträge der Volkshochschule stiegen in Summe in den Jahren 2011 bis 2015 um 274.000 Euro. Auffällige Fehlbeträge hatte die Stadt Rüsselsheim am Main aufzuweisen.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Ausländerwesen					
Bad Homburg	388.823	373.420	425.882	468.928	509.500
Fulda	179.951	148.169	15.859	189.634	191.976
Gießen	650.857	768.504	782.689	836.313	849.541
Hanau	700.695	680.422	685.911	845.058	936.132
Marburg	380.611	396.870	544.078	396.308	444.554
Rüsselsheim	330.687	330.687	398.975	425.872	390.291
Wetzlar	290.687	328.941	280.137	318.396	322.725
Summe	2.922.311	3.027.011	3.133.532	3.480.511	3.644.719
Median	380.611	373.420	425.882	425.872	444.554

Ansicht 6: Ausländerwesen

Die Fehlbeträge für das Ausländerwesen nahmen in der Summe von 2011 bis 2015 um über 722.000 Euro zu. Alle Sonderstatusstädte wiesen eine Steigerung auf. Die geringste hatte Fulda, die höchste Hanau.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Untere Naturschutzbehörde					
Bad Homburg	196.270	216.656	238.307	243.190	250.955
Fulda	126.876	135.123	149.047	135.966	138.016
Gießen	278.220	249.116	232.268	264.343	259.478
Hanau	414.871	426.229	416.111	446.376	410.998
Marburg	43.378	43.041	57.783	137.031	254.025
Rüsselsheim	136.708	136.708	136.708	136.708	136.708
Wetzlar	200.563	250.456	80.852	259.468	310.869
Summe	1.396.886	1.457.329	1.311.076	1.623.082	1.761.050
Median	196.270	216.656	149.047	243.190	254.025

Ansicht 7: Untere Naturschutzbehörde

Die Fehlbeträge der Unteren Naturschutzbehörde stiegen in Summe im Zeitraum 2011 bis 2015 um 364.000 Euro.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Denkmalschutzbehörde					
Bad Homburg	52.435	54.689	67.641	74.253	76.504
Fulda	86.669	85.793	87.560	87.469	83.595
Gießen	242.756	260.624	221.967	160.471	199.583
Hanau	120.374	102.092	116.659	141.636	126.769
Marburg	113.145	113.145	113.145	113.145	113.145
Rüsselsheim	36.436	36.436	36.436	125.884	125.884
Wetzlar	36.351	42.350	43.757	49.009	45.704
Summe	688.166	695.129	687.165	751.868	771.184
Median	86.669	85.793	87.560	113.145	113.145

Ansicht 8: Denkmalschutzbehörde

Die Fehlbeträge der Denkmalschutzbehörde stiegen in Summe in den Jahren 2011 bis 2015 um 83.000 Euro. Sie unterlagen bei den einzelnen Sonderstatusstädten nur geringen Schwankungen.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Förderstelle für den sozialen Wohnungsbau					
Bad Homburg	255.594	372.404	377.550	380.829	370.070
Fulda	54.113	42.237	68.277	63.164	57.823
Gießen	5.653	5.890	8.594	35.213	32.778
Hanau	117.950	149.175	144.618	163.187	177.952
Marburg	25.456	25.456	25.456	25.456	25.456
Rüsselsheim	35.169	35.169	35.169	35.169	35.169
Wetzlar	29.258	26.625	30.323	34.183	29.731
Summe	523.193	656.956	689.987	737.202	728.979
Median	35.169	35.169	35.169	35.213	35.169

Ansicht 9: Förderstelle für den sozialen Wohnungsbau

Die Fehlbeträge der Förderstelle für den sozialen Wohnungsbau stiegen in Summe im Zeitraum 2011 bis 2015 um 206.000 Euro. Sie unterlagen dabei geringen Schwankungen.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Brand- und Gefahrenverhütungsschau					
Bad Homburg	55.996	57.702	58.610	58.687	61.600
Fulda	79.781	70.284	60.530	-18.168	38.465
Gießen	4.256	6.531	5.743	4.100	3.926
Hanau	120.430	120.124	126.815	128.710	131.461
Marburg	81.725	75.994	84.469	74.937	76.511
Rüsselsheim	14.885	9.666	4.935	2.489	1.003
Wetzlar	31.065	37.672	34.951	41.479	44.447
Summe	388.138	377.972	376.053	292.232	357.413
Median	55.996	57.702	58.610	41.479	44.447

Ansicht 10: Brand- und Gefahrenverhütungsschau

Die Fehlbeträge für die Brand- und Gefahrenverhütungsschau gingen in der Summe leicht zurück. Ihre absolute Höhe ist materiell wenig bedeutsam. In der geringen materiellen Bedeutung könnte der Grund

liegen, dass die in Gießen und Rüsselsheim am Main ausgewiesenen Fehlbeträge deutlich unter dem Median lagen. Es ist wahrscheinlich, dass die Zuordnung von Kosten bei diesen Städten nur unvollständig vorgenommen wurde. In Fulda wurden in 2014 Rückstellungen in Höhe von 45.500 Euro aufgelöst, die in den Vorjahren erfolgswirksam gebildet wurden.

	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Bauaufsicht					
Bad Homburg	-297.810	-1.373.207	372.809	-80.256	746.176
Fulda	-215.791	12.690	64.600	-369.233	41.776
Gießen	-169.795	-344.901	-37.661	-463.305	-874.106
Hanau	-228.916	144.808	1.292.278	680.244	-792.373
Marburg	166.832	-424.119	-38.231	-73.382	393.921
Rüsselsheim	198.874	206.756	278.305	-73.017	13.072
Wetzlar	297.546	197.135	154.441	465.802	254.932
Summe	-249.060	-1.580.839	2.086.541	86.852	-216.602
Median	-169.795	12.690	154.441	-73.382	41.776

Ansicht 11: Bauaufsicht

Die Ergebnisse für die Bauaufsicht in den Jahren 2011 bis 2015 unterlagen starken Schwankungen. Diese Schwankungen sind auf die örtlichen Bauaktivitäten zurückzuführen.

8.2 Finanzströme der Landkreise

Die Finanzströme der unter Abschnitt 6.2 abgegrenzten und mit den Kragenkreisen abgestimmten Aufgaben stellen sich unter Berücksichtigung der unter Abschnitt 7 vorgenommenen Harmonisierungen nach Plausibilitätsprüfungen wie folgt dar:

LWV- und Krankenhausumlage	2011	2012	2013	2014	2015
	€	€	€	€	€
Hochtaunus	47.892.783	47.326.472	48.601.842	50.176.167	52.054.204
Fulda	37.491.519	38.616.210	41.145.876	40.727.097	42.021.877
Gießen	44.168.586	45.812.408	49.483.393	47.999.789	49.538.588
Main-Kinzig	71.274.464	78.466.914	77.552.121	75.708.174	79.683.051
Marburg-Biedenkopf	44.987.251	46.856.457	50.186.799	48.513.336	50.622.515
Groß-Gerau	44.536.753	46.605.410	48.887.221	47.114.300	49.486.048
Lahn-Dill	43.032.784	44.373.350	47.350.140	47.612.133	50.454.225
Summe	333.384.140	348.057.221	363.207.392	357.850.996	373.860.508
Median	44.536.753	46.605.410	48.887.221	47.999.789	50.454.225

Ansicht 12: LWV- und Krankenhausumlage

LWV- und Krankenhausumlage stiegen in Summe im Zeitraum 2011 bis 2015 um 40,5 Millionen Euro. Die Schwankungen im Zeitablauf sind geringfügig. Sie beruhen grundsätzlich auf der Finanzkraft der Kommunen.

Soziale Sicherung nach SGB XII	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	24.298.180	22.467.018	18.629.379	17.658.335	17.236.345
Fulda	24.175.796	21.934.848	17.303.833	16.860.203	17.767.618
Gießen	27.299.078	30.864.722	31.032.018	29.721.614	28.091.889
Main-Kinzig	56.025.337	51.864.794	45.149.586	41.188.143	42.417.510
Marburg-Biedenkopf	32.581.489	30.179.307	25.437.460	23.746.450	24.905.651
Groß-Gerau	29.059.766	27.974.746	25.003.943	23.454.041	25.465.183
Lahn-Dill	25.008.230	30.695.221	26.009.934	26.260.823	27.724.733
Summe	218.447.876	215.980.656	188.566.152	178.889.609	183.608.929
Median	27.299.078	30.179.307	25.437.460	23.746.450	25.465.183

Ansicht 13: Soziale Sicherung nach SGB XII

Die Fehlbeträge für die Soziale Sicherung nach SGB XII gingen im Zeitraum 2011 bis 2015 um 34,8 Millionen Euro zurück. Der Rückgang ist mit höheren Bundeserstattungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu begründen.

Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	13.192.841	14.164.323	14.172.693	15.397.055	14.348.652
Fulda	10.377.612	11.499.035	12.394.094	11.610.975	11.160.506
Gießen	28.276.052	28.986.691	26.401.717	28.990.687	24.673.859
Main-Kinzig	36.037.810	37.209.812	41.079.017	41.951.233	40.502.488
Marburg-Biedenkopf	15.896.993	16.184.977	13.069.402	16.306.386	16.594.847
Groß-Gerau	25.366.506	25.788.750	28.452.105	33.118.082	29.238.647
Lahn-Dill	27.866.942	24.406.205	25.296.636	25.559.582	24.511.900
Summe	157.014.757	158.239.795	160.865.663	172.933.999	161.030.900
Median	25.366.506	24.406.205	25.296.636	25.559.582	24.511.900

Ansicht 14: Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II

Die Fehlbeträge bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II stiegen im Zeitraum 2011 bis 2015 um 4,0 Millionen Euro.

Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	2.932.090	2.920.767	3.004.535	3.145.942	2.807.198
Fulda	2.736.417	2.880.884	2.982.483	2.903.229	2.899.936
Gießen	1.953.011	2.019.159	2.010.987	2.405.528	2.077.185
Main-Kinzig	4.586.592	4.434.110	4.882.931	5.425.291	5.096.020
Marburg-Biedenkopf	2.565.549	2.622.619	2.999.468	3.005.871	3.171.508
Groß-Gerau	1.905.758	2.166.252	2.319.338	2.661.930	2.563.088
Lahn-Dill	2.745.755	2.811.488	2.830.390	3.072.225	3.170.386
Summe	19.425.172	19.855.278	21.030.131	22.620.016	21.785.320
Median	2.736.417	2.811.488	2.982.483	3.005.871	2.899.936

Ansicht 15: Gesundheitsdienste und Veterinärwesen

Die Fehlbeträge bei den Gesundheitsdiensten und Veterinärwesen stiegen im Zeitablauf 2011 bis 2015 um 2,4 Millionen Euro.

Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	1.098.413	1.691.375	1.116.979	2.432.947	4.775.671
Fulda	818.746	1.064.586	1.761.830	2.202.427	5.532.806
Gießen	1.424.535	2.030.050	3.069.513	3.294.039	9.190.682
Main-Kinzig	1.386.927	1.769.226	2.697.918	2.629.664	8.003.769
Marburg-Biedenkopf	1.431.870	1.596.010	2.872.261	3.096.239	3.452.916
Groß-Gerau	1.177.603	1.447.158	1.198.092	2.167.603	3.344.564
Lahn-Dill	2.713.509	2.753.941	3.338.289	4.905.549	3.699.240
Summe	10.051.604	12.352.345	16.054.882	20.728.467	37.999.648
Median	1.386.927	1.691.375	2.697.918	2.629.664	4.775.671

Ansicht 16: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Ansicht 16 zeigt, dass die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz im Zeitablauf stetig stiegen, wobei der Anstieg im Jahr 2014 / 2015 mit rund 17,3 Millionen Euro besonders hoch war. Für die Abdeckung der Mehraufwendungen für die Jahre 2011 bis 2015 erhielten die Kragenkreise in 2016 vom Land Erstattungen von insgesamt 34,3 Millionen Euro.

	2016 €			
Erstattung Asyl				
Hochtaunus	3.837.129			
Fulda	4.316.770			
Gießen	4.316.770			
Main-Kinzig	7.674.258			
Marburg-Biedenkopf	4.560.041			
Groß-Gerau	4.316.770			
Lahn-Dill	5.276.052			
Summe	34.297.792			
Median	4.316.770			

Ansicht 17: Erstattung Asyl

Wie unter Abschnitt 7.3 aufgeführt, wurden die Erstattungen des Jahres 2016 im Rahmen der Periodenabgrenzung den entsprechenden Aufwendungen zugeordnet.

Kreisstraßen	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	704.418	409.379	741.965	880.952	800.567
Fulda	3.597.162	3.870.611	4.074.524	4.413.204	4.315.739
Gießen	1.287.546	1.333.520	1.534.180	1.778.813	2.147.891
Main-Kinzig	1.784.949	1.552.210	2.026.049	1.518.307	3.893.245
Marburg-Biedenkopf	1.094.675	2.006.469	2.040.453	2.087.381	2.670.369
Groß-Gerau	196.193	264.216	296.278	389.723	380.280
Lahn-Dill	1.819.323	2.350.807	2.012.184	2.035.059	1.989.374
Summe	10.484.266	11.787.211	12.725.633	13.103.439	16.197.464
Median	1.287.546	1.552.210	2.012.184	1.778.813	2.147.891

Ansicht 18: Kreisstraßen

Die Fehlbeträge für die Kreisstraßen schwankten vor allem wegen Instandhaltungen. Die Abweichungen zwischen den Landkreisen resultieren aus unterschiedlichen Längen der zu unterhaltenden Kreisstraßennetze. Der Landkreis Groß-Gerau hatte das kleinste Straßennetz zu bewirtschaften, der Landkreis Fulda das Größte.

Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz und Rettungsdienst	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
Hochtaunus	886.448	650.252	134.933	148.612	513.232
Fulda	151.812	444.323	407.911	517.108	861.201
Gießen	651.620	496.518	470.527	745.489	693.840
Main-Kinzig	1.402.237	1.216.329	1.288.311	1.467.253	1.380.328
Marburg-Biedenkopf	713.287	352.156	346.880	432.161	350.782
Groß-Gerau	759.782	767.390	873.329	867.240	884.252
Lahn-Dill	381.094	381.495	149.498	392.284	335.648
Summe	4.946.280	4.308.463	3.671.390	4.570.147	5.019.283
Median	713.287	496.518	407.911	517.108	693.840

Ansicht 19: Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz und Rettungsdienst

Die Fehlbeträge für den überörtlichen Brand- und Katastrophenschutz und Rettungsdienst stiegen in Summe der Jahre 2011 bis 2015 um 0,1 Millionen Euro.

8.3 Zeitraum der heranzuziehenden Finanzströme

In den Abschnitten 8.1 und 8.2 wurden die Finanzströme der Jahre 2011 bis 2015 abgebildet. Es wurde offengelassen, für welche Jahre die Finanzströme bei der Ermittlung des Ermäßigungssatzes zu berücksichtigen sind.

Grundsätzlich kämen die Finanzströme des Jahres 2015 oder das arithmetische Mittel der Jahre 2011 bis 2015 in Betracht. Für das Jahr 2015 spricht die Aktualität. Hierdurch wird vermieden, dass Finanzströme, die auf veränderten Rahmenbedingungen beruhen, weiter Berücksichtigung finden. Ein weiterer Vorteil der Verwendung von Zahlen aus 2015 ist, dass diese in der Regel auf belastbareren Grundlagen basieren als die Zahlen der Vorjahre. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass die Gegebenheiten, auf denen jüngere Zahlen basieren, präsenter sind, als dies bei älteren Zahlen der Fall ist. Aktuellere Zahlen haben daher den Vorteil, dass bei ihnen notwendige Bereinigungen leichter identifiziert werden können.

Der Vorteil des arithmetischen Mittelwerts ist, dass Ausreißer geglättet werden. Insbesondere wenn unklar ist, ob sich Entwicklungen des letzten Jahres, die sich von denen der Vorjahre abheben, zukünftig fortsetzen, spricht dies für die Verwendung des arithmetischen Mittelwerts.

Die vorangegangenen Überlegungen sprechen dafür, grundsätzlich die aktuellen Zahlen des Jahres 2015 für die weiteren Berechnungen heranzuziehen. Das arithmetische Mittel sollte nur in begründeten Ausnahmefällen Anwendung finden. Dies ist bei Finanzströmen für die Aufgaben Bauaufsicht, Kreisstraßen, ÖPNV und bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Fall. Bei den beiden erstgenannten Aufgaben erscheint eine Durchschnittsbetrachtung wegen der mit ihr verbundenen Glättung besonders

angezeigt. Die Notwendigkeit der Glättung ist auf das zyklische Investitionsverhalten in diesen Bereichen zurückzuführen. Die hohen Schwankungen im Zeitablauf bei dem ÖPNV, die im Wesentlichen auf das komplexe Abrechnungsverfahren zurückzuführen sind, lassen es als notwendig erscheinen, auch in diesem Bereich das arithmetische Mittel der Jahre 2011 bis 2015 zu verwenden.

Bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sprechen zwei Gründe für den Rückgriff auf das arithmetische Mittel. Zum einen wird hierdurch der Unsicherheit Rechnung getragen, wie sich diese Aufwendungen in Zukunft entwickeln. Zum anderen ist es bei einer Durchschnittsbetrachtung möglich, eine sachgerechte Periodenabgrenzung vorzunehmen. Die hieraus resultierende Harmonisierung ist, wie unter Abschnitt 7.3 dargestellt, notwendig, da Erstattungen des Landes in 2016 für Aufwendungen der Jahre 2011 bis 2015 geflossen sind.

In Ansicht 20 werden die den weiteren Berechnungen zugrunde gelegten Zeiträume der Finanzströme dargestellt.

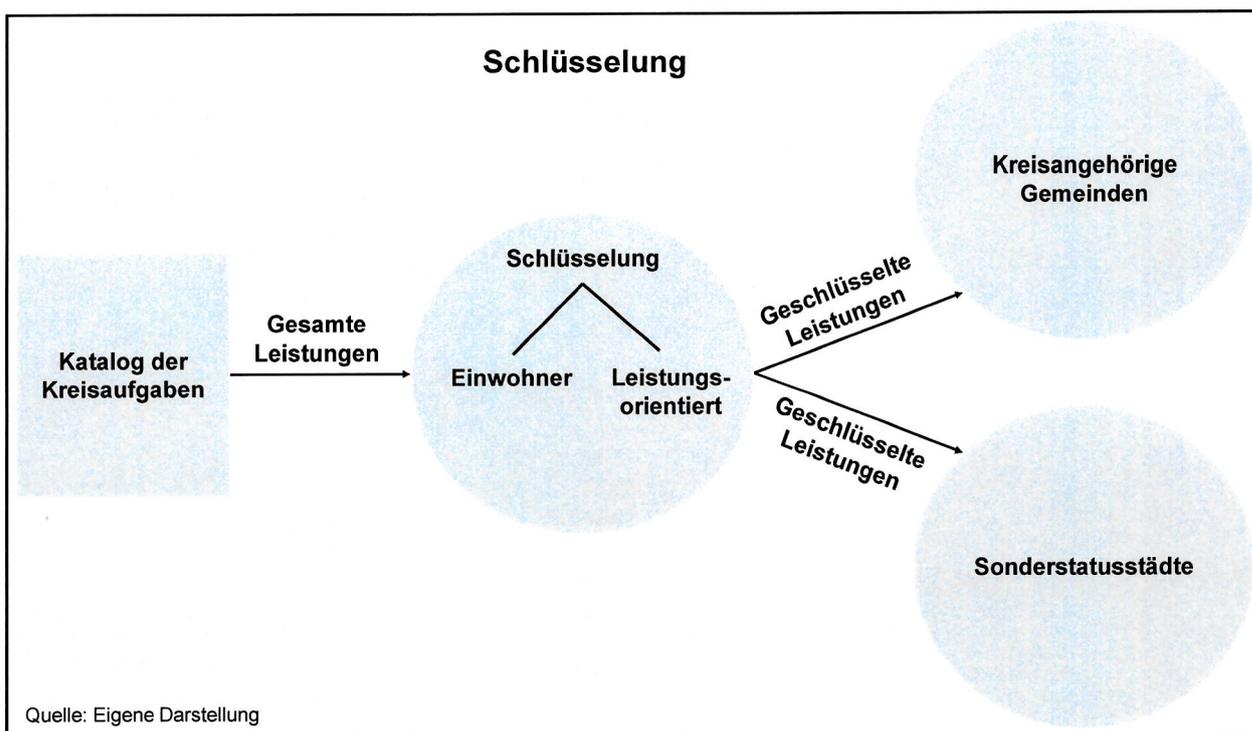
Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
Landkreisaufgaben		nicht relevant			
LWV- und Krankenhausumlage	2015	2015	2015	2013-2015	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015	2015	2015	2013-2015	
Soziale Sicherung SGB XII	2015	2015	2015	2013-2015	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2015	2015	2015	2013-2015	
Kreisstraßen	2011-2015	2011-2015	2015	2013-2015	
Asyl*	2011-2015	2011-2015	2011-2015	2013-2015	
Feuerwehr und Leitstelle	2015	2015	2015	2013-2015	
Sonderstatusaufgaben					
Öffentliche Jugendhilfe	2015	2015	2015	2013-2015	
ÖPNV	2011-2015	2015	2011-2015	2013-2015	
Ausländerwesen	2015	2015	2015	2013-2015	
Volkshochschule	2015	2015	2015	2013-2015	
Untere Naturschutzbehörde	2015	2015	2015	2013-2015	
Denkmalschutz	2015	2015	2015	2013-2015	
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	2015	2015	2015	2013-2015	
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2015	2015	2015	2013-2015	
Bauaufsicht	2011-2015	2011-2015	2011-2015	2013-2015	
* inkl. Erstattung 2016 Quelle: Eigene Erhebungen					

Ansicht 20: Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung

9. Schlüsselung

9.1 Überblick

Die Landkreise erfüllen Aufgaben für alle kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Sonderstatusstädte. Die Bewertung der für die Sonderstatusstädte zu erbringenden Aufgaben ist mit Schlüsseln abzubilden. Dabei stehen sich Einwohnerschlüssel und Schlüssel, die auf der direkten Zuordnung basieren, gegenüber.



Ansicht 21: Schlüsselung

Nicht für alle Aufgaben, die der Kragenkreis erbringt, sind Schlüssel nach der direkten Zuordnung ermittelbar. Bei einer Vielzahl von Aufgaben fehlen hierfür verlässliche und nachprüfbar Zahlen, mit denen die Zuordnung der Leistungserbringung der Kragenkreise an die Sonderstatusstädte und an die anderen kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen werden kann. Individuelle von den Kragenkreisen ermittelte Bezugsgrößen, die in dieser Form von anderen Kragenkreisen nicht darstellbar waren, erfüllen die Kriterien der Verlässlichkeit und Nachprüfbarkeit nicht, sie waren deshalb nicht verwertbar.

Die Diskussion mit den Kragenkreisen ergab, dass für folgende Aufgaben nachprüfbar und verlässliche Schlüssel ermittelbar waren:

- LWV- und Krankenhausumlage (Finanzkraftschlüssel)
- Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II (KdU-Schlüssel)

Für Aufgaben, für die keine nachprüfbar und verlässlichen Schlüssel ermittelt werden konnten, ist die Verteilung der Leistungen an die Sonderstatusstadt und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Basis der Einwohner vorzunehmen (Einwohnerschlüssel).

9.2 Finanzkraftschlüssel

Die LWV- und Krankenhausumlage wird gemäß § 51 FAG und § 52 FAG auf Basis der Kreisumlagegrundlagen bemessen. Sonderstatusstädte mit hoher Einnahmekraft verursachen deshalb unter sonst gleichen Bedingungen anteilig eine hohe LWV- und Krankenhausumlage, die von den Kragenkreisen zu tragen sind. Von den Landkreisen wird vorgetragen, dass eine sachgerechte Schlüsselung dann vorliege, wenn sie sich an der Einnahmekraft der Sonderstatusstadt und der anderen kreisangehörigen Gemeinden ausrichtet. Zur Ermittlung der Finanzkraftschlüssel wurden die Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte zu den gesamten Umlagegrundlagen der Kragenkreise ins Verhältnis gesetzt. Nachfolgende Ansicht stellt die Kreisumlagegrundlagen und die Ermittlung der Finanzkraftschlüssel dar.

Finanzkraftschlüssel							
Umlagegrundlagen der Landkreise in €	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill
2011	276.734.973	188.054.532	225.434.251	381.019.177	232.630.085	239.244.574	222.800.951
2012	288.561.189	205.220.260	248.181.635	407.907.424	260.214.865	266.225.119	244.576.315
2013	291.195.624	219.927.795	271.620.881	433.203.372	281.899.987	273.939.387	263.339.739
2014	318.402.721	225.375.664	271.363.624	437.977.336	280.888.560	271.429.538	274.591.279
2015	335.524.797	235.747.682	283.218.655	475.942.648	299.176.186	292.522.437	305.844.862
Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte in €	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
2011	88.990.527	67.368.274	80.085.906	98.640.100	90.005.790	62.398.870	53.039.186
2012	92.592.729	74.511.226	89.823.820	111.686.362	99.325.644	74.586.266	58.540.600
2013	86.275.800	79.079.866	96.940.338	118.708.284	104.220.702	75.577.852	62.247.496
2014	97.480.448	81.635.918	96.956.828	113.265.200	103.446.868	70.111.798	64.067.226
2015	106.780.627	85.572.804	102.587.482	123.517.182	113.756.908	74.070.976	66.946.666
Finanzkraftschlüssel							
2011	32%	36%	36%	26%	39%	26%	24%
2012	32%	36%	36%	27%	38%	28%	24%
2013	30%	36%	36%	27%	37%	28%	24%
2014	31%	36%	36%	26%	37%	26%	23%
2015	32%	36%	36%	26%	38%	25%	22%

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 22: Finanzkraftschlüssel

Ansicht 22 zeigt, dass der Finanzkraftschlüssel, mit denen die Leistungen des jeweiligen Landkreises für die jeweilige Sonderstatusstadt im Bereich der LWV- und Krankenhausumlage abgebildet werden, starken

Schwankungen unterliegt. Den höchsten Finanzkraftschlüssel in 2015 weist die Stadt Marburg mit 38 Prozent auf. Der in 2015 niedrigste Finanzkraftschlüssel errechnet sich für die Stadt Wetzlar mit 22 Prozent.

9.3 SGB II - Schlüssel

Aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁴⁰ konnte bestimmt werden, wo die Kosten der Unterkunft (KdU), die den größten Anteil in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II ausmachen, anfielen. Hieraus war eine Zuordnung der Kosten auf die Sonderstatusstädte und die anderen kreisangehörigen Gemeinden möglich. Aus dieser Zuordnung wurde der SGB II-Schlüssel ermittelt. Ansicht 23 gibt die KdU-Leistungen für die Sonderstatusstädte im Verhältnis zur Gesamtleistung KdU wieder.

SGB II Schlüssel auf Basis der Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU)							
KdU in Landkreisen in €	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill
2011	19.383.820	16.925.290	37.969.571	53.836.640	26.696.245	39.789.035	32.686.249
2012	21.123.211	18.214.442	38.414.990	54.128.576	25.442.559	39.019.206	29.923.884
2013	21.834.311	18.322.546	39.943.737	56.511.307	24.952.782	46.544.811	34.147.067
2014	22.673.092	18.436.088	40.896.031	58.457.541	25.231.603	49.070.335	34.834.466
2015	24.046.338	17.708.359	41.897.786	59.302.069	25.680.102	50.064.360	34.996.262
KdU in Sonderstatusstädten in €	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
2011	5.644.818	10.278.657	19.800.657	22.592.248	12.213.853	13.931.284	12.824.020
2012	6.139.165	11.165.545	20.077.504	23.258.235	11.620.141	13.302.842	11.615.236
2013	6.225.934	11.293.798	20.975.332	24.345.503	11.271.321	15.933.011	13.455.111
2014	6.524.505	11.287.657	21.366.386	25.392.962	11.326.043	17.447.100	14.150.698
2015	7.069.829	10.758.801	21.857.780	26.163.512	11.225.596	17.939.605	14.495.031
Verhältnis							
2011	29%	61%	52%	42%	46%	35%	39%
2012	29%	61%	52%	43%	46%	34%	39%
2013	29%	62%	53%	43%	45%	34%	39%
2014	29%	61%	52%	43%	45%	36%	41%
2015	29%	61%	52%	44%	44%	36%	41%

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 23: SGB II Schlüssel auf Basis der Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU)

Der SGB II-Schlüssel weist bedeutende Unterschiede bei den einzelnen Landkreisen bzw. Sonderstatusstädten aus. Im Hochtaunuskreis entfallen in 2015 nur 29 Prozent der Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft auf die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe. Im Landkreis Fulda sind es dagegen 61 Prozent.

⁴⁰ Zahlungsansprüche für laufende und einmalige Kosten der Unterkunft in Euro vom 6. Oktober 2016

9.4 Einwohnerschlüssel

Ansicht 24 zeigt die Einwohnerzahlen der Kragenkreise und der Sonderstatusstädte für die Jahre 2011 bis 2015 und die sich hieraus ergebenden Schlüssel.

Einwohnerschlüssel							
Einwohner in Landkreisen	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill
2011	228.332	216.717	257.387	408.100	250.861	257.143	252.477
2012	228.098	216.093	253.041	403.134	241.279	254.883	252.106
2013	229.167	216.314	253.820	404.995	241.656	257.301	251.327
2014	230.798	217.326	259.834	407.619	241.598	260.793	251.440
2015	233.427	220.132	262.505	411.956	245.241	266.042	253.167
Einwohner in Sonderstatusstädten	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
2011	52.528	64.249	78.584	89.688	81.147	61.074	51.521
2012	52.108	64.779	76.680	88.834	72.433	60.229	51.063
2013	52.379	65.036	77.733	89.907	73.125	60.929	51.135
2014	52.752	65.540	83.280	90.934	73.147	61.967	51.262
2015	53.244	67.253	84.455	92.643	73.836	63.030	51.649
Verhältnis							
2011	23%	30%	31%	22%	32%	24%	20%
2012	23%	30%	30%	22%	30%	24%	20%
2013	23%	30%	31%	22%	30%	24%	20%
2014	23%	30%	32%	22%	30%	24%	20%
2015	23%	31%	32%	22%	30%	24%	20%

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 24: Einwohnerschlüssel

Im Vergleich zu den KdU-Schlüsseln sind die Unterschiede bei den Einwohnerschlüsseln geringer. Sie betragen im Minimum 20 Prozent (Wetzlar) und im Maximum 32 Prozent (Gießen).

9.5 Ausgewählte Schlüsselung

Aus den bisherigen Überlegungen ergibt sich für die einzelnen Aufgaben der Kragenkreise die Verwendung folgender Schlüssel, die in Ansicht 25 wiedergegeben ist.

Heranzuziehende Schlüsselung für die Berechnung					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
LWV- und Krankenhausumlage	Finanzkraft	Einwohner	Finanzkraft	Finanzkraft	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	KdU	Einwohner	KdU	ggfls. Einwohner	
Soziale Sicherung SGB XII	Einwohner	Einwohner	KdU	Einwohner	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Kreisstraßen	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Asyl	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Feuerwehr und Leitstelle	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	

Zur Auswahl stehen Schlüssel auf Basis der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und des Verhältnisses von Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft (KdU).

Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 25: Heranzuziehende Schlüsselung für die Berechnung

10. Angemessenheit der Finanzströme

Aufgrund der vorgenannten Berechnungen konnten die Finanzströme für die einzelnen Aufgaben der Landkreise ermittelt werden. Hierbei wurden bisher keine Angemessenheitsüberlegungen angestellt. Der Paradigmenwechsel hin zur Bedarfsorientierung, der durch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs eingeleitet wurde, ändert nichts an dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung. Es ist deshalb zu prüfen, ob die Finanzströme vor dem Hintergrund dieses Gebots einer Angemessenheitskorrektur zu unterwerfen ist. Die Ausgaben für Pflichtaufgaben können danach um Ausreißer nach oben und unten bereinigt werden (vgl. StGH Hessen, 21.05.2013 – P.St. 2361 Rn. 159⁴¹, 163⁴²).

In Ansicht 26 und Ansicht 27 werden die Finanzströme je Einwohner für die Aufgaben, die sich aus den vorangegangenen Berechnungen und Überlegungen (vgl. Abschnitt 8 und 9) ergeben, dargestellt.

Finanzströme der Sonderstatusstädte in € je Einwohner							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Öffentliche Jugendhilfe	188,7	175,8	185,1	215,1	245,7	179,7	224,3
ÖPNV	47,1	32,1	25,9	56,5	58,2	58,2	47,8
Volkshochschule	6,6	5,4	3,1	3,7	10,7	21,1	8,1
Ausländerwesen	9,6	2,9	10,1	10,1	6,0	6,2	6,2
Untere Naturschutzbehörde	4,7	2,1	3,1	4,4	3,4	2,2	6,0
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	7,0	0,9	0,4	1,9	0,3	0,6	0,6
Denkmalschutz	1,4	1,2	2,4	1,4	1,5	2,0	0,9
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	1,2	0,6	0,0	1,4	1,0	0,0	0,9
Bauaufsicht	-2,4	-1,4	-4,5	2,4	0,1	2,0	5,3
Summe	263,8	219,4	225,5	296,9	327,1	271,8	300,0

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 26: Finanzströme der Sonderstatusstädte in € je Einwohner

⁴¹ So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

⁴² Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.

Finanzströme der Kragenkreise in € je Einwohner							
	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill
LWV- und Krankenhausumlage	223,0	190,9	188,7	193,4	206,4	186,0	199,3
Soziale Sicherung SGB XII	73,8	80,7	107,0	103,0	101,6	95,7	109,5
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	61,5	50,7	94,0	98,3	67,7	109,9	96,8
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	12,0	13,2	7,9	12,4	12,9	9,6	12,5
Asyl	9,5	10,3	14,5	8,0	10,2	7,0	13,8
Kreisstraßen	3,0	18,4	6,2	5,2	8,1	1,1	8,1
Feuerwehr und Leitstelle	2,2	3,9	2,6	3,4	1,4	3,3	1,3
Summe	385,1	368,1	420,9	423,7	408,2	412,8	441,3

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 27: Finanzströme der Kragenkreise in € je Einwohner

Es ist zu prüfen, ob die aus dem Paradigmenwechsel ableitbare Angemessenheitsprüfung vorzunehmen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Veränderung des KFA hin zur Bedarfsorientierung grundsätzlich auf finanzstatistischen Größen beruht. Diese finanzstatistischen Größen wurden nicht harmonisiert. Bei den hier verwendeten Zahlen handelt es sich um Daten, die erst nach einer eingehenden Plausibilitätsprüfung und der daraus abgeleiteten Korrektur Verwendung gefunden haben. Sie sind deshalb sachgerechter als die finanzstatistischen Größen. In den hier verwendeten Zahlen sind Ausreißer, die sich bei der Verwendung finanzstatistischer Größen nicht vermeiden lassen, nicht enthalten. Die Bandbreite für mögliche Ausreißer ist daher begrenzt.

Aus diesem Grund erachten wir es nicht für generell geboten, eine Angemessenheitskappung vorzunehmen. Bei Durchsicht der Daten der Ansicht 26 und Ansicht 27 und der materiellen Bedeutung dieser Daten, scheinen sich lediglich Kappungen bei den Aufgaben der Sonderstatusstädte bei der öffentlichen Jugendhilfe und Volkshochschule aufzudrängen. Um der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zu entsprechen, könnten Kappungen in der Weise vorgenommen werden, dass bei diesen Aufgabengebieten der höchste jeweilige Wert auf den zweithöchsten Wert begrenzt wird.

Bei den Aufgaben der Landkreise gebietet die materielle Bedeutung und die vorgefundene Bandbreite bei der Grundsicherung nach SGB II und der Grundsicherung nach SGB XII eine Kappung vorzunehmen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich diese Defizite nicht zwingend auf Verstöße gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung werten lassen. Die Defizite ergeben sich vielmehr insbesondere aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen, die nur eingeschränkte Ermessensspielräume zulassen. Deshalb erachten wir eine Kappung als nicht sachgerecht.

Entsprechendes gilt weitgehend auch für die LWV- und Krankenhausumlage, deren Höhe sich nach dem KFA bemisst und gänzlich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung unabhängig ist.

Auch aus der Bandbreite bei den Kosten für die Straßenunterhaltung lässt sich keine Notwendigkeit für eine Kappung ableiten. Die Unterschiede resultieren aus den zu unterhaltenden Kreisstraßenflächen, die nicht beeinflussbar sind. Der Landkreis Groß-Gerau mit dem kleinsten Kreisstraßennetz hatte auch die geringsten Defizite in diesem Bereich aufzuweisen. Der Landkreis Fulda unterhielt das größte Kreisstraßennetz und hatte die höchsten Defizite bei den Kreisstraßen.

Bei den Gesundheitsdiensten und dem Veterinärwesen drängt sich aufgrund der geringen Abweichungen zu den Durchschnittswerten keine Kappung auf.

Wir schlagen deshalb folgende Kappungen vor, die in nachfolgender Ansicht dargestellt sind.

Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
Landkreisaufgaben		nicht relevant			
LWV- und Krankenhausumlage	keine	keine	keine	keine	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	keine	keine	keine	keine	
Soziale Sicherung SGB XII	keine	keine	keine	keine	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	keine	keine	keine	keine	
Kreisstraßen	keine	keine	keine	keine	
Asyl	keine	keine	keine	ggfs. weglassen	
Feuerwehr und Leitstelle	keine	keine	keine	keine	
Sonderstatusaufgaben					
Öffentliche Jugendhilfe	zweithöchster	keine	zweithöchster	keine	
ÖPNV	keine	keine	dritthöchster	keine	
Ausländerwesen	keine	keine	keine	keine	
Volkshochschule	zweithöchster	keine	zweithöchster	keine	
Untere Naturschutzbehörde	keine	keine	keine	keine	
Denkmalschutz	keine	keine	keine	keine	
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	keine	keine	keine	keine	
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	keine	keine	keine	keine	
Bauaufsicht	keine	keine	keine	keine	
Zur Auswahl stehen Mittelwert, Median und weitere statistische Werte.					
Quelle: Eigene Erhebung					

Ansicht 28: Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme

Der Hessische Landkreistag hat in seiner Stellungnahme vom 30. Mai 2017 gebeten, Aufwendungen der Sonderstatusstädte im Bereich der Jugendhilfe und ÖPNV mit aus Sicht der Kragenkreise teilweise freiwilligem Charakter nicht zu berücksichtigen.

Die Ausgestaltung der unstreitig gesetzlich übertragenen Aufgaben fällt in das Ermessen der Sonderstatusstädte. Im Übrigen ist eine Abgrenzung von reinen Pflichtaufgaben und Aufgaben mit teilweise freiwilligem Charakter, z.B. im ÖPNV, faktisch nicht möglich.

11. Darstellung der Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Schlüsselung, Zeiträume und Angemessenheit

Eine Einigung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden erscheint – aufgrund der voneinander abweichenden Stellungnahmen – unwahrscheinlich.

Aus der gutachterlichen Sicht der Abschnitte 8 bis 10 ergeben sich folgende Finanzströme bei den Sonderstatusstädten:

Sonderstatusstädte - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Zeiträume und Angemessenheit in €							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Öffentliche Jugendhilfe	10.044.909	11.820.338	15.631.033	19.927.444	16.561.179	11.327.123	11.584.705
ÖPNV	2.506.907	2.157.652	2.191.010	5.233.798	4.299.823	3.666.728	2.466.808
Ausländerwesen	509.500	191.976	849.541	936.132	444.554	390.291	322.725
Volkshochschule	349.227	360.253	257.890	345.317	792.084	676.162	416.769
Untere Naturschutzbehörde	250.955	138.016	259.478	410.998	254.025	136.708	310.869
Denkmalschutz	76.504	83.595	199.583	126.769	113.145	125.884	45.704
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	370.070	57.823	32.778	177.952	25.456	35.169	29.731
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	61.600	38.465	3.926	131.461	76.511	1.003	44.447
Bauaufsicht	-126.457	-93.192	-377.954	219.208	5.004	124.798	273.971
Summe	14.043.213	14.754.927	19.047.285	27.509.080	22.571.781	16.483.866	15.495.729

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 29: Sonderstatusstädte - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Zeiträume und Angemessenheit in €

Aus der gutachterlichen Sicht der Abschnitte 8 bis 10 ergeben sich folgende Finanzströme bei den Kragenkreisen:

Kragenkreise - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Schlüsselung, Zeiträume und Angemessenheit in €

	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill
LWV- und Krankenhausumlage	16.566.229	15.253.299	17.943.871	20.679.437	19.248.393	12.530.594	11.043.972
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	4.218.626	6.780.621	12.872.179	17.869.315	7.254.140	10.477.109	10.152.534
Soziale Sicherung SGB XII	3.931.559	5.428.223	9.037.925	9.539.090	7.498.476	6.033.147	5.656.167
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	640.313	885.966	668.287	1.146.022	954.863	607.240	646.795
Kreisstraßen	161.826	1.219.502	503.292	478.440	605.886	72.374	415.600
Asyl	332.971	424.942	914.927	391.342	482.859	237.893	494.093
Feuerwehr und Leitstelle	117.067	263.107	223.227	310.416	105.612	209.495	68.476
Summe	25.968.592	30.255.660	42.163.708	50.414.061	36.150.228	30.167.852	28.477.637

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 30: Kragenkreise - Finanzströme unter Berücksichtigung der festgelegten Schlüsselung, Zeiträume und Angemessenheit in €

12. Ermittlung des Ermäßigungssatzes

Aus gutachterlicher Sicht ergibt sich aufgrund der in Abschnitt 11 ermittelten Finanzströme folgende Gegenüberstellung.

Ermittlung eines Ermäßigungssatzes durch Gegenüberstellung der Finanzströme								
in €	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill	Summe
Finanzströme (1)	25.968.592	30.255.660	42.163.708	50.414.061	36.150.228	30.167.852	28.477.637	243.597.738
in €	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar	Summe
Finanzströme (2)	14.043.213	14.754.927	19.047.285	27.509.080	22.571.781	16.483.866	15.495.729	129.905.882
Ermäßigungssatz (2) / [(1)+(2)]	35,1%	32,8%	31,1%	35,3%	38,4%	35,3%	35,2%	34,8%

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 31: Ermittlung eines Ermäßigungssatzes durch Gegenüberstellung der Finanzströme

Die Anwendung der Formel

$$\text{Ermäßigungssatz} = \frac{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} * 100}{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} + \text{geschlüsselte Finanzströme Landkreise}}$$

ergibt einen Ermäßigungssatz von 34,8 Prozent. Die Spanne der individuellen Ermäßigungssätze reicht von 31,1 bis 38,4 Prozent.

Auf Basis der uns von den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellten Stellungnahmen⁴³ zu Zeiträumen, Schlüsselung und Angemessenheit ergeben sich folgende Bandbreiten der Ermäßigungssätze:

Ermäßigungssätze nach Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
Ermäßigungssatz	34,8%	40,2%	31,8%	38,0%	

Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 32: Ermäßigungssätze nach Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände

Ansicht 33 zeigt die rechnerischen Mehreinnahmen bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert von 34,8 Prozent auf Basis der Kreisumlagegrundlagen 2016.

⁴³ Eine Berechnung nach dem vom Hessischen Städtetag geforderten „Entgeltsystem“ wird vom Hessischen Städtetag ggf. nachgeliefert.

Rechnerische Mehreinnahmen für die Kragenkreise bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert

Kragenkreis / Sonderstatusstadt	Hochtaunus / Bad Homburg	Fulda / Fulda	Gießen / Gießen	Main-Kinzig / Hanau	Marburg-Biedenkopf / Marburg	Groß-Gerau / Rüsselsheim	Lahn-Dill / Wetzlar
Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte 2016	115,6 Mio. €	107,6 Mio. €	127,5 Mio. €	148 Mio. €	146,3 Mio. €	97,7 Mio. €	82,3 Mio. €
Kreisumlagehebesatz für Sonderstatusstädte	40,1%	36,6%	42,3%	38,8%	39,8%	41,4%	36,4%
Kreisumlage mit 43,5% Ermäßigung	26,1 Mio. €	22,2 Mio. €	30,4 Mio. €	32,5 Mio. €	32,9 Mio. €	22,9 Mio. €	16,9 Mio. €
Kreisumlage mit 34,8% Ermäßigung	30,2 Mio. €	25,6 Mio. €	35,1 Mio. €	37,5 Mio. €	38 Mio. €	26,4 Mio. €	19,5 Mio. €
Mehreinnahmen für den Kragenkreis	4,0 Mio. €	3,4 Mio. €	4,7 Mio. €	5,0 Mio. €	5,1 Mio. €	3,5 Mio. €	2,6 Mio. €
Summe	28,3 Mio. €						

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 33: Rechnerische Mehreinnahmen für die Kragenkreise bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert

In Summe ergäben sich bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert jährliche Mehreinnahmen von 28,3 Millionen Euro. Diese Mehreinnahmen würden zu einer Entlastung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden und zu Mehrausgaben bei den Sonderstatusstädten führen.

Die Einführung von einheitlichen Kreisumlagehebesätzen innerhalb der Kragenkreise könnte diese Mehrausgaben bei den Sonderstatusstädten, die Schulträger sind, kompensieren. Ansicht 34 zeigt für 2016 die rechnerischen Minderausgaben, die die Sonderstädte mit Schulträgerschaft hätten, wenn die Kreisumlagehebesätze vereinheitlicht würden.

Rechnerische Minderausgaben für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft bei Angleichung der Kreisumlagehebesätze					
Kragenkreis / Sonderstatusstadt	Fulda / Fulda	Gießen / Gießen	Main-Kinzig / Hanau	Marburg-Biedenkopf / Marburg	Groß-Gerau / Rüsselsheim
Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte 2016	107,6 Mio. €	127,5 Mio. €	148 Mio. €	146,3 Mio. €	97,7 Mio. €
Kreisumlagehebesatz für Schulträgerstädte	36,6%	42,3%	38,8%	39,8%	41,4%
Kreisumlage mit 43,5 % Ermäßigung	22,2 Mio. €	30,4 Mio. €	32,5 Mio. €	32,9 Mio. €	22,9 Mio. €
Vereinheitlichter Kreisumlagehebesatz	31,6%	40,6%	36,5%	33,3%	36,6%
Kreisumlage mit 43,5 % Ermäßigung nach Anpassung	19,2 Mio. €	29,2 Mio. €	30,5 Mio. €	27,5 Mio. €	20,2 Mio. €
Minderausgaben für die Sonderstatusstadt	-3,0 Mio. €	-1,2 Mio. €	-1,9 Mio. €	-5,4 Mio. €	-2,6 Mio. €
Summe	-14,2 Mio. €				

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 34: Rechnerische Minderausgaben für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft bei Angleichung der Kreisumlagehebesätze

Die Angleichung der Kreisumlagehebesätze würde auf Basis der Umlagegrundlagen 2016 zu jährlichen Minderausgaben bei der Kreisumlage von 14,2 Millionen Euro führen.

Die Anpassung von Ermäßigungssatz und Kreisumlagehebesatz sollte zeitgleich umgesetzt werden, um so die finanziellen Auswirkungen für alle Beteiligten zu glätten und planbarer zu gestalten. Würde zunächst nur eine Anpassung vorgenommen und die andere Anpassung in späteren Jahren nachgeholt, müsste die zunächst bessergestellte Seite in der Weise mit den höheren verfügbaren Mitteln umgehen, dass die Verwendung dieser Mittel umgehend wieder beendet werden kann, sobald die nachteilige Anpassung vorgenommen wird.

13. Schlussbemerkung

Bei allen Mitgliedern der Lenkungsgruppe KFA herrschte Einigkeit darüber, dass die Ermittlung des Zahlenmaterials und der Datengrundlagen durch die Überörtliche Prüfung korrekt war. Über die anzuwendenden Berechnungsparameter konnte kein Konsens erzielt werden.

Gutachterlich wurde ein Ermäßigungssatz von 34,8 Prozent ermittelt. Gegenwärtig liegt dieser bei 43,5 Prozent. Würde der gutachterliche Ermäßigungssatz realisiert, ergäben sich auf Basis der Kreisumlagegrundlagen 2016 Mehreinnahmen bei den Kragenkreisen von rund 28,3 Millionen Euro.

Die Anpassung von Ermäßigungssatz und die Vereinheitlichung der Kreisumlagehebesätze innerhalb der Kragenkreise sollten zeitgleich geschehen, um so die finanziellen Auswirkungen für alle Beteiligten zu glätten und planbarer zu machen.

Vom Hessischen Minister der Finanzen wurde eine Entscheidung über die Anpassung des Ermäßigungssatzes zunächst ausgesetzt. Sie soll im Rahmen der Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis einer erneuten Überprüfung durch die Überörtliche Prüfung getroffen werden.

Idstein, 30. August 2017

P & P Treuhand GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft



Prof. Dr. Günter Penné

Wirtschaftsprüfer



Dipl.-Betriebsw. (FH) Torsten Weimar

Wirtschaftsprüfer



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofes
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
Herrn Direktor Dr. Ulrich Keilmann
Eschollbrücker Str. 27
64295 Darmstadt

nachrichtlich:

Hessisches Ministerium der Finanzen
Herrn Ltd. Ministerialrat Patrick Kraulich
Abteilung IV / Referats IV 3
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 14

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruelh@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 30.05.2017

Az. : RÜ/re/900.35

**195. Vergleichende Prüfung „Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“
Übermittlung Einigungsmatrizen und Anmerkungen zu den vorläufigen Prüfungsfeststellungen (Entwurf Gutachten der P&P Treuhand GmbH vom 18. April 2017)**

Sehr geehrter Herr Dr. Keilmann,

wie mit Ihrer E-Mail vom 25. April d.J. an Herrn Direktor Drexelius erbeten, erhalten Sie im Hinblick auf die im Betreff genannte Prüfung die sogenannten „Einigungsmatrizen“, in welchen die Geschäftsstelle die Position der sieben betroffenen Mitgliedskreise des Hessischen Landkreistages zu den Ihrerseits entsprechend abgefragten Sachverhalten (Zeiträume der heranzuziehenden Finanzströme, anzuwendende Schlüsselungen und Angemessenheit der Finanzströme) zusammengefasst hat.

Überdies möchte die Geschäftsstelle für die sieben vorgenannten Landkreise mit Sonderstatusstädten zum vorliegenden Entwurf des Gutachtens bzw. den vorläufigen Prüfungsfeststellungen aus der 195. Vergleichenden Prüfung folgende ergänzende Anmerkungen unterbreiten:

1. Abgrenzung zu anderen Themen des kommunalen Finanzausgleiches

Nach Auffassung der betroffenen Mitgliedskreise stellen die Gutachter zutreffenden fest, dass es „Aufgabe des Gesetzgebers ist [...] zu prüfen, ob die verbleibenden Differenzen [des Kreisumlagehebesatzes] zusammen mit einer Neugestaltung des Ermäßigungssatzes abzubauen sind“ (siehe S. 5, Entwurf Gutachten).

Diese Ausführungen im Entwurf des Gutachtens sind dahingehend zu ergänzen, dass die nach § 33 FAG zugrunde gelegte einheitliche Umlagekraftmesszahl von 46 Prozent, welche dazu dient, die Einnahmen der Landkreise aus der Kreis- und Schulumlage im Rahmen der Berechnung der Kreisschlüsselzuweisungen einzu-beziehen, in diesem Zuge durch den Gesetzgeber ebenfalls zu überprüfen wäre. Dies ergibt sich vor dem Hintergrund, dass den Landkreisen durch die vorgenannten Vorgaben des FAG von den Summen der Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden 46 Prozent als sogenannte Umlagekraft unterstellt werden. Bei Landkreisen mit Sonderstatusstädten wird dem reduzierten Kreisumlageaufkommen dieser Sonderstatusstädte durch Berücksichtigung des Ermäßigungsbetrages Rechnung getragen. Unberücksichtigt bleibt nach aktuellem FAG jedoch, dass fünf der sieben Sonderstatusstädte keine Schulumlage zahlen. Die derzeitige Regelung des § 33 FAG unterstellt jedoch unzutreffend, dass alle kreisangehörigen Gemeinden gleichermaßen Schulumlage zahlen.

2. Abgrenzung der Aufgaben – von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben

Jugendhilfe

Die durch die Gutachter erfassten Finanzströme für die öffentliche Jugendhilfe nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 HKJGB, welche als originäre Kreisaufgabe gesetzlich an die Sonderstatusstädte übertragen wurde, beinhalten auch Aufwendungen für freiwillige Aufgabenwahrnehmungen in diesem Bereich und Aufwendungen für Aufgaben, welche von kreisangehörigen Städten und Gemeinden ebenfalls erbracht werden und mithin nicht als „Sonderstatusaufgaben“ klassifiziert werden können. Beispielhaft werden aus dem Kreis der sieben betroffenen Landkreise genannt:

- Kinder- und Jugenderholung
- Internationale und sonstige Jugendarbeit
- Jugendzentren
- Förderung in Tageseinrichtungen, der betreuten Grundschulen und der Lern- und Spielstuben
- Jugendsozialarbeit
- Förderung der Erziehung in Familien
- Kommunale Jugendbildungswerke
- Aufsuchende Jugendarbeit
- Einrichtungen der Familienförderung
- Förderung der Wohlfahrtspflege

Bei den vorgenannten beispielhaften Aufgaben handelt es sich entweder nicht um Aufgaben der Jugendhilfe, welche im Rahmen der gesetzlich delegierten Sonderstatusaufgaben zu erbringen sind oder um Aufgaben, welche auch von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrgenommen werden.

Die entsprechenden Aufwendungen bzw. Zahlungsströme sind aus den von der Gutachterin berücksichtigten Zahlungsströmen im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe mithin herauszurechnen.

Zudem beinhalten die durch die Gutachter berücksichtigten Fehlbeträge der Jahre 2011 bis 2015 freiwillige Komponenten, wie beispielsweise Jugendzentren, Kinderspielplätze und Jugendherbergen, bei welchen es sich nicht um Pflichtaufgaben des Jugendhilfeträgers handelt und die daher ebenfalls herausgerechnet werden müssen.

Brand- und Gefahrenverhütungsschau sowie Untere Bauaufsichtsbehörde

Die Gutachter haben die Fehlbeträge aus den von den Sonderstatusstädten übernommenen Kreisaufgaben „Brand- und Gefahrenverhütungsschau“ und „Bauaufsicht“ berücksichtigt.

Hinsichtlich der beiden vorgenannten Aufgabenwahrnehmungen ist jedoch anzumerken, dass es sich bei beiden um gebührenfinanzierte Aufgaben handelt.

Aufgrund der zu erreichenden Kostendeckung in den beiden fraglichen Bereichen wird daher vorgeschlagen, diese bei der Betrachtung der von den Sonderstatusstädten übernommenen Kreisaufgaben außen vor zu lassen und die entsprechenden Defizite zu eliminieren.

ÖPNV

Die betroffenen Mitgliedskreise weisen darauf hin, dass aufgrund des durch den Landkreis bereitgestellten bzw. finanzierten ÖPNV-Angebotes für die Sonderstatusstadt lediglich noch Aufwendungen für den innerstädtischen ÖPNV und/oder für eine höhere Qualität des ÖPNV (engere Taktung) anfallen dürften. Die hieraus resultierenden Aufwendungen sind daher nicht als monetäre Belastung der Sonderstatusstadt aus der Wahrnehmung originärer Kreisausgaben zu qualifizieren. Diesem Umstand trägt der aktuell vorliegende Gutachtenentwurf nicht Rechnung.

3. Harmonisierung der Rechnungslegung

Die Gutachter haben einen rein finanzstromorientierten Blickwinkel gewählt und mithin kalkulatorische Kosten, welche beispielsweise durch die Abbildung der internen Leistungsverrechnung entstehen, nicht berücksichtigt.

Weiterhin wurden nicht alle zunächst auf einem zentralen Produkt erfassten Aufwendungen durch die Gutachter den einzelnen Aufgaben zugerechnet, sondern es wurde sich hierbei auf die materiell bedeutsamen Bereiche beschränkt.

In Folge dieser Harmonisierungsmaßnahmen wird das Risiko gesehen, dass Aufwendungen der betroffenen Landkreise für Querschnittsausgaben, beispiels-

weise Aufgaben welche die Kammereien erbringen, nur unzureichenden erfasst wurden.

4. Zeitraum der heranzuziehenden Finanzströme

Wie in den durch die Geschäftsstelle ausgefüllten Einigungsmatrizen dargestellt, kann aus Sicht der sieben betroffenen Mitgliedskreise der gutachterlichen Vorgehensweise weitestgehend gefolgt werden.

Die Sichtweise der Gutachter, vorwiegend die aktuellen, das mittlerweile tatsächlich vorzufindende Ausgabenniveau abbildende und belastbareren Zahlen des Jahres 2015 zu verwenden und nur in Ausnahmefällen das arithmetische Mittel, welches zwar Ausreißer glättet, jedoch aufgrund des starken Vergangenheitsbezuges auch nur bedingt aussagekräftig sein kann, zu verwenden, wird unterstützt.

Vor diesem Hintergrund wird lediglich hinsichtlich einer der berücksichtigten Aufgaben eine diesbezügliche Änderung angeregt und zwar im Falle der Aufwendungen für „Kreisstraßen“. Hier würde das durch die Gutachter verwendete arithmetische Mittel zu einem verfälschten Bild führen: Aufgrund des hohen Konsolidierungsdrucks, welchem sich die Mitgliedskreise in der jüngeren Vergangenheit ausgesetzt sahen, fielen in diesem Bereich die Einschnitte besonders deutlich aus und es besteht ein veritabler Nachholbedarf, welcher mit Blick auf aktuelle Haushaltsdaten zu deutlich höheren Aufwendungen als in den Jahren vor 2015 führt. Insofern sollten hier möglichst aktuelle Zahlen und mithin jene des Jahres 2015 Verwendung finden (siehe Einigungsmatrizen).

5. Schlüsselung

Wie in den durch die Geschäftsstelle ausgefüllten Einigungsmatrizen dargestellt, kann aus Sicht der sieben betroffenen Mitgliedskreise auch hier der gutachterlichen Vorgehensweise weitestgehend gefolgt werden.

Der Ansatz der Gutachter, dass mit der Finanzkraft in Bezug auf LWV- und Krankenhausumlage bzw. den KdU in Bezug auf die SGB II-Leistungen lediglich zwei für eine direkte Zuordnung taugliche Schlüssel vorliegen und ansonsten der Einwohnerschlüssel Anwendung finden muss, wird mit einer Ausnahme geteilt:

Im Bereich der Sozialen Sicherung nach SGB XII ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen den jeweils anfallenden Aufwendungen und der entsprechenden Einwohnerzahl feststellbar. Insofern sollten auch hier die KdU als Schlüssel verwendet werden, da die Anzahl an Arbeitslosen bzw. Bedarfsgemeinschaften eine belastbarere Aussagekraft im Hinblick auf die Frage besitzt, in welcher Höhe dort soziale Aufwendungen anfallen (siehe Einigungsmatrizen).

Als Beleg dafür, dass sich die KdU auch im Bereich der Aufwendungen für die Soziale Sicherung nach SGB XII als Schlüssel eignen, seien hier die der Fälle zweier Mitgliedskreise angeführt. In einem Mitgliedskreis erbringt die Sondersta-

tusstadt für ihren Bereich die Verwaltung der Sozialhilfe und bekommt ihre Aufwendungen vom Landkreis erstattet, so dass klar erkennbar ist, welche Anteile an den Aufwendungen für SGB XII-Leistungen auf die Sonderstatusstadt entfallen: Für das Jahr 2015 sind in der Sonderstatusstadt tatsächlich 42% der entsprechenden Sozialhilfearaufwendungen verursacht worden. Bei Verwendung des Einwohnerschlüssels würden jedoch nur 30% der vom Landkreis für die soziale Sicherung nach SGB XII erbrachten Aufwendungen dieser Sonderstatusstadt zugeordnet werden. Sehr viel näher an der tatsächlichen quotalen Belastung hätte demgegenüber der KdU-Schlüssel gelegen. Auch in dem anderen Mitgliedskreis sind die durch die Sonderstatusstadt verursachten Aufwendungen des Landkreises für Leistungen nach dem SGB XII bekannt und betragen in Relation rund 59%. Durch Verwendung des Einwohnerschlüssels würden jedoch lediglich 32% der entsprechenden Landkreisaufwendungen der Sonderstatusstadt zugeordnet, bei Verwendung der KdU als Schlüssel jedoch – deutlich zutreffender – immerhin 52%.

6. Angemessenheit der Finanzströme

Die gutachterliche Vorgehensweise, eine Angemessenheitsprüfung nur dort vorzunehmen, wo erstens augenfällige Abweichungen nach oben bei einzelnen Kommunen vorliegen und zweitens die Ausgestaltung der jeweiligen Aufgabewahrnehmung zugleich aufgrund gesetzlicher Vorgaben kaum gestaltbar ist (so sind die Aufwendung für gesetzlich normierte Sozialleistungen für die jeweilige Kommune kaum steuerbar), wird durch die betroffenen Mitgliedskreise geteilt. Die durch die Gutachter vorgenommenen moderaten Kappungen bei ausgewählten Aufgaben, welche die vorgenannten Kriterien erfüllen, erscheinen vertretbar.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Rühl
Referatsleiter

Anlagen

195. Vergleichende Prüfung
„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)

Einigungsmatrizen zu Gutachtenentwurf vom 18. April 2017

Kommunaler Spitzenverband: Hessischer Landkreistag

Name, Vorname des Vertreters: Rühl, Daniel

Funktion im kommunalen Spitzenverband: Referatsleiter Finanzen

Datum und Unterschrift: 2. Juni 2017, 

Anlage I Zeiträume

	Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung		sachliche Begründung bei Abweichung
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	2015	Zustimmung	
ÖPNV	2011-2015	Zustimmung	
Ausländerwesen	2015	Zustimmung	
Volkshochschule	2015	Zustimmung	
Untere Naturschutzbehörde	2015	Zustimmung	
Denkmalschutz	2015	Zustimmung	
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	2015	Zustimmung	
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2015	Zustimmung	
Bauaufsicht	2011-2015	Zustimmung	
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	2015	Zustimmung	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015	Zustimmung	
Soziale Sicherung SGB XII	2015	Zustimmung	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2015	Zustimmung	
Kreisstraßen	2011-2015	2015 bzw. jeweils aktuellste verfügbare Werte	In den zurückliegenden Jahren war diese Aufgabe der Landkreise besonders großen Konsolidierungsanstrengungen ausgesetzt. Insofern können die Zahlungsströme aus den Jahren vor 2015 kein zutreffendes Bild liefern. Aus Gründen der Aktualität sollte daher ausschließlich das Jahr
Asyl*	2011-2015	Zustimmung	
Feuerwehr und Leitstelle	2015	Zustimmung	
Quelle: Eigene Erhebungen			

Anlage II Schlüsselung

		Heranzuziehende Schlüsselung* für die Berechnung	
Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung	
LWW- und Krankenhausumlage	Finanzkraft	Zustimmung	
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	KDU	Zustimmung	
Soziale Sicherung SGB XII	Einwohner	KDU	Die Einwohnerzahl stellt hinsichtlich dieser Kreisaufgabe keinen zutreffenden Schlüssel da, da kein signifikanter Zusammenhang mit der Höhe der Sozialhilfe gegeben ist. Als geeigneterer Indikator sollte vielmehr auch hier der KDU-Schlüssel Anwendung finden, da die Anzahl an Arbeitslosen bzw. Bedarfsgemeinschaften eine höhere Aussagekraft in Bezug auf die Höhe der Sozialhilfefaufwendungen besitzt.
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	Einwohner	Zustimmung	
Kreisstraßen	Einwohner	Zustimmung	
Asyl	Einwohner	Zustimmung	
Feuerwehr und Leitstelle	Einwohner	Zustimmung	

* Zur Auswahl stehen Schlüssel auf Basis der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und des Verhältnisses von Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft (KdU)

Quelle: Eigene Erhebung

Anlage III Angemessenheit

Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme			sachliche Begründung bei Abweichung
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	zw eithöchster	Zustimmung	
ÖPNV	dritthöchster	Zustimmung	
Ausländerwesen	keine	Zustimmung	
Volkshochschule	zw eithöchster	Zustimmung	
Untere Naturschutzbehörde	keine	Zustimmung	
Denkmalschutz	keine	Zustimmung	
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	keine	Zustimmung	
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	keine	Zustimmung	
Bauaufsicht	keine	Zustimmung	
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	keine	Zustimmung	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	keine	Zustimmung	
Soziale Sicherung SGB XII	keine	Zustimmung	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	keine	Zustimmung	
Kreisstraßen	keine	Zustimmung	
Asyl	keine	Zustimmung	
Feuerwehr und Leitsstelle	keine	Zustimmung	
Zur Auswahl stehen Mittelwert, Median und weitere statistische Werte Quelle: Eigene Erhebung			

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
zu Händen Herrn Direktor Dr. Ulrich Keilmann
Eschollbrücker Str. 27

64295 Darmstadt

**Gutachtenentwurf und Einigungsmatrizen
zur 195. Vergleichenden Prüfung
„Aufgabenverteilung/Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“**

Ihre Nachricht vom:
25.04.2017

Ihr Zeichen:
...

Unser Zeichen:
972.0 JD/He

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
keilmann@hess-staedtetag.de

Datum:
08.06.2017

Sehr geehrter Herr Dr. Keilmann,

wir kommen zurück auf Ihre Mail-Nachricht vom 25.04.2017,
mit der Sie uns die Einigungsmatrizen übersandt haben, sowie
auf die Besprechungen im Rahmen der Lenkungsgruppe vom
21.04.2017 und der AG KFA vom 30.05.2017.

Auf den Ihnen bekannten Fragenkatalog, den wir mit
Schreiben vom 26.05.2017 der AG KFA übermittelt hatten,
nehmen wir vollinhaltlich Bezug und erklären ihn auch zum
Gegenstand dieses Schreibens.

Wir danken Ihnen sehr dafür, dass Sie uns die Frist zur
Rückmeldung bis Freitag, 09.06.2017, nachgelassen haben.
Somit konnten sich am 07.06.2017 die
Oberbürgermeisterin/Oberbürgermeister der sieben
Sonderstatusstädte auf den Inhalt dieses Schreibens und den
Inhalt der diesem Schreiben beigefügten Einigungsmatrizen
verständigen. Sie haben Unterzeichner gebeten, dieses

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Schreiben nebst Anlage in ihrem Namen an Ihr Haus zu versenden. Gleichwohl weisen wir ausdrücklich darauf hin: Alle Aussagen stehen unter dem Vorbehalt, dass die verantwortlichen Gremien unseres Verbandes diesen zustimmen.

Die Oberbürgermeisterin/Oberbürgermeister der Sonderstatusstädte stellen zur 195. Prüfung mit Stand Anfang Juni 2017 fest:

1. Der von der Überörtlichen Prüfung beauftragte Gutachter P & P hat bei der Ermittlung der für das Verhältnis der Sonderstatusstädte und ihrer Kragenkreise maßgeblichen Daten qualitativ gute Arbeit geleistet. Diese allgemeine Feststellung schließt nicht aus, dass es Details zu klären gilt und unter Umständen noch Meinungsunterschiede bezogen auf gemeindespezifische Gegebenheiten bestehen.
2. Der Gutachter hat zur Ermittlung der Kreisumlagebelast der Sonderstatusstädte eine Formel eingesetzt, welche die Sonderstatusstädte nicht anerkennen können. Sie ist nicht umlagerechtskonform und behandelt die Sonderstatusstädte auch dort ungleich, wo sie mit den kreisangehörigen Gemeinden ohne Sonderstatus gleich zu behandeln wären. Die Formel führt im Ergebnis dazu, dass die Sonderstatusstädte im Verhältnis zu den kreisangehörigen Gemeinden ohne Sonderstatus einen unangemessen hohen Beitrag zur Kreisfinanzierung leisten müssen.
3. Die Sonderstatusstädte behalten sich vor, im Zuge der vom Gesetzgeber vorgesehenen Fünfjahres-Evaluation, eine eigene Formel zur Bemessung ihrer im Verhältnis zum jeweiligen Kragenkreis berechtigten Finanzlast vorzuschlagen.
4. Aus Respekt vor der Überörtlichen Prüfung als Verfahrensgeberin füllen die Sonderstatusstädte das von dem Gutachter entwickelte Formular auch in den Punkten aus, die sie für nicht relevant oder konträr zur Ergebnisfindung erachten. Dies geschieht aber unter Vorbehalt mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass die Sonderstatusstädte der dem Formular zugrunde liegenden Formel des Gutachtens und der aus dieser Formel folgenden Weichenstellung widersprechen. Folgerichtig können sie die erfragten Positionen zum Teil nicht für ergebnisrelevant erachten.

Anmerkungen:

Zu 1)

Dankenswerterweise ermittelt das Gutachten Daten, welche die kreislichen Leistungen der Sonderstatusstädte auf eine verlässliche Basis stellen. Damit ist es allen Beteiligten möglich, datensicher festzustellen, welchen Geldwert die Leistungen der Sonderstatusstädte – Kreisumlage plus kreisliche Leistungen der Sonderstatusstadt – haben (siehe dazu unten Anmerkung zu 2). In Betracht kommen wird, zeitparallel mit der Hauptevaluation des FAG

2016 zur Errechnung der Kreisumlage aktuelle Daten auf Basis der in der 195. Prüfung gewonnenen Erkenntnisse auszulesen.

Zu 2)

Zur Bewertung ihrer Daten verwendet das Gutachten eine Formel, die es allen weiteren Überlegungen für das Verhältnis von Kragenkreis zu Sonderstatusstadt zugrunde legt:

$$\text{Ermäßigungssatz} = \frac{\text{Leistungen SoStSt}}{\text{Leistungen SoStSt} + \text{Leistungen Kreis für SoStSt}}$$

Die Sonderstatusstädte können diese Gutachten-Formel für den Ermäßigungssatz nicht als tragfähig anerkennen. Sie ist nicht umlagerechtskonform und behandelt die Sonderstatusstädte dort ungleich, wo sie zwingend gleich zu behandeln sind.

Der Gutachter schreibt zutreffend: „Die Ermäßigung auf die Kreisumlage stellt einen Ausgleich für gesetzlich an Sonderstatusstädte übertragene originäre Kreisaufgaben dar.“¹ Soweit die Sonderstatusstädte solche kreislichen Aufgaben erbringen, sind sie folglich mit den kreisangehörigen Gemeinden ohne Sonderstatus ungleich zu behandeln, weil die Gemeinden ohne Sonderstatus derartige Aufgaben nicht erbringen. Insoweit besteht wohl allgemeiner Konsens.

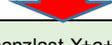
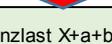
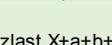
Dissens besteht dort, wo der Gutachter - ausgedrückt durch seine Formel - die Leistungen des Landkreises für die Sonderstatusstadt heranzieht, um deren Umlage zu bemessen. Es gibt keinen Grund dafür, speziell für die Sonderstatusstädte eine Formel zur Bemessung von deren Kreisumlage zu kreieren, die auf die Leistung des Kreises für die Stadt abstellt. Nach rechtlicher Überzeugung der Sonderstausstädte darf der Landkreis sie insoweit gegenüber den Gemeinden ohne Sonderstatus nicht ungleich behandeln. Bezüglich der Leistungen des Kreises sind alle Gemeinden eines Landkreises einschließlich der Sonderstatusstadt gleich: Was der Kreis für die einzelne Gemeinde leistet, ist nicht relevant dafür.

Die Sonderstatusstädte leisten nach den bisherigen Berechnungen der HStT-Geschäftsstelle bei Anwendung dieser Gutachten-Formel einen höheren Anteil (KU plus eigene Leistungen SoStSt; Gutachten S. 19 bis 22) als es ihrem Umlagekraftschlüssel/Finanzkraftschlüssel (Gutachten, S. 28) entspricht.

¹ Vorläufiges Gutachten, Nr. 5, Seite 7.

Diesen Einwand zur Formel können die Sonderstatusstädte mit Daten unterlegen, die der Gutachter erhoben hat². Bisher haben Gutachter/Überörtliche Prüfung/HMdf die Berechnungen der HStT-Geschäftsstelle nicht bestätigt, ihnen aber in Bezug auf die rechnerische Richtigkeit auch nicht widersprochen.

Die unterschiedliche Belastung ist in nachstehender Grafik abgetragen. Die Prozentzahlen zum Ermäßigungssatz ist – mit Ausnahme zum geltenden Recht – gerundet.

Finanzlast SoStSt aus Umlage plus eigener kreislicher Leistung			
	Fallalternative	Ermäßigung %	Finanzlast SoStSt
		vorläufige Zahlen	
	Wäre SoStSt kreisangehörig	>43,5	Finanzlast X
			
	Geltendes Recht	43,5	Finanzlast X+a
			
9	Gutachterformel Schlüsselung nach Einwohnern (Schl. EW)	40	Finanzlast X+a+b
			
11	Gutachterformel Schl. EW, aber SGB II nach Leistung		Finanzlast X+a+b+c
			
13	Gutachterformel Schl. EW, aber SGB II nach Leistung + LWV, Krankenh. nach Finanzkraft		Finanzlast X+a+b+c+d
			
15	Gutachterformel Schl. EW, aber SGB II + SGB XII (Vorschlag HLKT) nach Leistung + LWV, Krankenh. nach Finanzkraft	31	Finanzlast X+a+b+c+d+e

Die Schlüsselungen der Zeilen 9, 11, 13 sind Alternativen, die der Gutachter für erwägenswert sieht. Die Schlüsselung nach Zeile 15 stammt – bei Anwendung der Gutachterformel im Übrigen – vom Hessischen Landkreistag.

Die Sonderstatusstädte stellen fest, dass bisher keiner der übrigen Beteiligten, insbesondere weder Landkreistag noch Städte- und Gemeindebund, zu einem zentralen Punkt ein Argument geliefert haben: Warum soll eine Sonderstatusstadt durch ihre Leistungen – pflichtige kreisliche Leistungen plus Umlage nach geltendem Recht – den Landkreis mit einer höheren Quote finanzieren, als es ihrer Umlagekraftquote/ihrem Finanzkraftschlüssel entspricht?

Zu 3)

Soweit die Überörtliche Prüfung darauf hinweist, dass die Höhe der Umlage von Sonderstatusstädten nicht ohne Wirkung auf die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen bleibt³,

² Siehe oben, Anmerkung zu 1)

³ Erklärung Prof. Dr. Penne im Rahmen der Sitzung AG KFA vom 30.05.2017; Protokoll liegt allerdings noch nicht vor.

entspricht dies wohl der Gesetzesbegründung der Landesregierung zum FAG 2016. Eine höhere oder niedrigere Umlage im vorgelagerten Umlagesystem führt prinzipiell zu einem höheren oder niedrigeren Bedarf und daraus folgend einer unterschiedlichen Einwohnergewichtung im nachgelagerten Zuweisungssystem.

Der Gutachter selbst hat sein Prüfungsziel allerdings klar abgegrenzt:

„...Berechnungsgrundlagen der Schlüsselzuweisungen im neuen KFA stehen mit der Ermittlung des Ermäßigungssatzes in keinem unmittelbaren Zusammenhang.“⁴

Die Sonderstatusstädte gehen davon aus, dass das federführende Finanzministerium daher vor einer gegebenenfalls erforderlichen Anpassung nach Ende des in der Gesetzesbegründung zum FAG 2016 vorgesehenen Fünfjahreszeitraumes umfassende Berechnungen zur Auswirkung der Umlage auf den städtischen Bedarf vornehmen wird. Sollte das HMdF bereits jetzt die Folge der Umlagenbestimmung für den vertikalen Finanzausgleich rechnen wollen, sind die Sonderstatusstädte natürlich bereit, darüber zu sprechen.

Zu 4)

Keine weiteren Anmerkungen.

Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichner sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Jürgen Dieter
Direktor

⁴ Vorläufiges Gutachten Nr. 1.2, Seite 1.

**195. Vergleichende Prüfung
„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“**

**nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)**

Einigungsmatrizen zu Gutachtenentwurf vom 18. April 2017

Kommunaler Spitzenverband: _____

Name, Vorname des Vertreters: _____

Funktion im kommunalen Spitzenverband: _____

Datum und Unterschrift: _____

Anlage I Zeiträume

Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	2015		
ÖPNV	2011-2015		
Ausländerwesen	2015		
Volkshochschule	2015		
Untere Naturschutzbehörde	2015		
Denkmalschutz	2015		
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	2015		
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2015		
Bauaufsicht	2011-2015		
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	2015		
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015		
Soziale Sicherung SGB XII	2015		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2015		
Kreisstraßen	2011-2015		
Asyl*	2011-2015		
Feuerwehr und Leitstelle	2015		
Quelle: Eigene Erhebungen			

Anlage II Schlüsselung

Heranzuziehende Schlüsselung* für die Berechnung			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
LWV- und Krankenhausumlage	Finanzkraft		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	KDU		
Soziale Sicherung SGB XII	Einwohner		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	Einwohner		
Kreisstraßen	Einwohner		
Asyl	Einwohner		
Feuerwehr und Leitstelle	Einwohner		

* Zur Auswahl stehen Schlüssel auf Basis der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und des Verhältnisses von Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft (KdU)

Quelle: Eigene Erhebung

Anlage III Angemessenheit

Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	zw eithöchster		
ÖPNV	dritthöchster		
Ausländerwesen	keine		
Volkshochschule	zw eithöchster		
Untere Naturschutzbehörde	keine		
Denkmalschutz	keine		
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	keine		
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	keine		
Bauaufsicht	keine		
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	keine		
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	keine		
Soziale Sicherung SGB XII	keine		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	keine		
Kreisstraßen	keine		
Asyl	keine		
Feuerwehr und Leitstelle	keine		
Zur Auswahl stehen Mittelwert, Median und weitere statistische Werte			
Quelle: Eigene Erhebung			

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessisches Ministerium der Finanzen
Herrn Ulrich Winkler
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

**Sitzung der Arbeitsgruppe KFA 2016 - TOP 03 195.
Vergleichende Prüfung**

Sehr geehrter Herr Winkler,

**Zu TOP 3 ergeben sich für uns folgende Positionen und
damit verknüpfte Fragen:**

**1. Rechnerische Schlechterstellung der
Sonderstatusstädte nach geltendem Recht
gegenüber ihrem Finanzkraftschlüssel**

Vorbemerkung:

Legt man den Finanzkraftschlüssel des Gutachtensentwurfs von P & P zugrunde¹, so tragen die Sonderstatusstädte nach den Berechnungen unserer Geschäftsstelle eine höhere Umlagelast als es diesem Finanzkraftschlüssel entspricht. Die Geschäftsstelle berechnet dabei die Umlage nach geltendem Recht – allerdings mit kreisweit einheitlichen Hebesätzen² - und addiert die von P&P errechneten Finanzströme für die kreislichen Leistungen der Sonderstatusstädte³.

Ihre Nachricht vom:

...

Ihr Zeichen:

...

Unser Zeichen:

902.10 JD/He

Durchwahl:

0611/1702-12

E-Mail:

heilmann@hess-staedtetag.de

Datum:

26.05.2017

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Landes Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

¹ 195. Vergleichende Prüfung, „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Vorläufige Prüfungsfeststellungen (Entwurf Gutachten) P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft 65510 Idstein., Nr. 9 Schlüsselung; Nr. 9.2. Finanzkraftschlüssel, Zeilenpaket „Finanzkraftschlüssel“, Seite 28.

² Die Hebesätze werden kreisweit einheitlich angesetzt, weil es nach Evaluation und Anpassung keine abweichenden Hebesätze mehr geben wird.

³ Wie FN 1, Nr. 8. Darstellung der Finanzströme, 8.1 Finanzströme der Sonderstatusstädte, Seiten 19 bis 22.

Fragen:

Halten das HMdF/die Überörtliche Prüfung/der Gutachter P&P dieses Ergebnis für rechnerisch richtig?

Wenn ja: Gibt es aus Sicht von HMdF/Überörtlicher Prüfung/des Gutachters P&P einen sachlichen Grund dafür, die Sonderstatusstädte bezüglich ihrer Gesamtfinanzlast aus Umlagelast und kreislicher Leistung schlechter zu stellen als es ihrem Finanzkraftschlüssel entspricht?

2. Schlechterstellung gegenüber dem geltenden Recht: P&P-Formel

Vorbemerkung:

Die P&P-Formel

Ermäßigungssatz=Leistungen SoStSt/(Leistungen SoStSt+Leistungen Kreis für SoStSt)

belastet die Sonderstatusstädte in Relation zu ihrem Finanzkraftschlüssel noch stärker als nach geltendem Recht. Dabei steigert sich die Belastung noch danach, wie man die von P&P ermittelten Leistungen der Landkreise⁴ schlüsselt.

2.1. Leistungen der Landkreise einwohnerbezogen

Vorbemerkung:

Nach Berechnungen der Geschäftsstelle erhöht sich die Kreisumlage zu Lasten der Sonderstatusstädte gegenüber dem geltenden Recht, wenn man die "Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte" entsprechend P&P zugrunde legt, dabei sämtlich einwohnerbezogen schlüsselt.⁵

Fragen:

Halten das HMdF/die Überörtliche Prüfung/der Gutachter P&P dieses Ergebnis für rechnerisch richtig?

Wenn ja: Gibt es aus Sicht von HMdF/Überörtlicher Prüfung/des Gutachters P&P einen sachlichen Grund dafür, die Sonderstatusstädte bezüglich ihrer Gesamtfinanzlast aus Umlagelast und kreislicher Leistung nicht nur schlechter zu stellen als es ihrem Finanzkraftschlüssel entspricht, sondern zudem noch schlechter als nach geltendem Recht?

2.2. Leistungen der Landkreise einwohnerbezogen, aber SGB II nach SGB II-Schlüssel

Vorbemerkung:

Nach Berechnungen der Geschäftsstelle erhöht sich die Kreisumlage zu Lasten der Sonderstatusstädte gegenüber dem geltenden Recht und gegenüber einer einwohnerbezogenen Schlüsselung der von P&P ermittelten "Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte", wenn man die "Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte" sämtlich mit Ausnahme der SGB II-Leistungen einwohnerbezogen ermittelt, die SGB II-Leistungen aber nach auf Basis der Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU).⁶

⁴ Wie FN 1, Nr. 8. Darstellung der Finanzströme, 8.2 Finanzströme der Landkreise, Seiten 22 bis 25.

⁵ Wie FN 1, Nr. 9 Schlüsselung; Nr. 9.4 Einwohnerschlüssel, Seite 30.

⁶ Wie FN 1, Nr. 9 Schlüsselung; Nr. 9.3. SGB II-Schlüssel, Seite 29 bis 30.

Fragen:

Halten das HMdF/die Überörtliche Prüfung/der Gutachter P&P dieses Ergebnis für rechnerisch richtig?

Wenn ja: Gibt es aus Sicht von HMdF/Überörtlicher Prüfung/des Gutachters P&P einen sachlichen Grund dafür, die Sonderstatusstädte bezüglich ihrer Gesamtfinanzlast aus Umlagelast und kreislicher Leistung nicht nur schlechter zu stellen als es ihrem Finanzkraftschlüssel entspricht, sondern zudem noch schlechter als nach geltendem Recht und noch schlechter als bei einer Einwohnerschlüsselung nach den von P&P ermittelten Finanzströme der Landkreise?

2.3. Leistungen der Landkreise einwohnerbezogen, aber SGB II nach SGB II-Schlüssel und Umlagen für LWV und Krankenhäuser nach Finanzkraftschlüssel

Vorbemerkung:

Nach Berechnungen der Geschäftsstelle erhöht sich die Kreisumlage zu Lasten der Sonderstatusstädte gegenüber dem geltenden Recht und gegenüber Nr. 2.2 noch weiter, wenn man die "Leistungen der Landkreise für die Sonderstatusstädte" sämtlich mit Ausnahme der SGB II-Leistungen und der Umlagen einwohnerbezogen ermittelt, die SGB-Leistungen aber nach auf Basis der Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU) und die Umlagen nach Finanzkraft.

Fragen:

Halten das HMdF/die Überörtliche Prüfung/der Gutachter P&P dieses Ergebnis für rechnerisch richtig?

Wenn ja: Gibt es aus Sicht von HMdF/Überörtlicher Prüfung/des Gutachters P&P einen sachlichen Grund dafür, die Sonderstatusstädte bezüglich ihrer Gesamtfinanzlast aus Umlagelast und kreislicher Leistung noch schlechter zu stellen als nach oben Nr. 2.2.?

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Direktor

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
zu Händen Herrn Direktor Dr. Ulrich Keilmann
Eschollbrücker Str. 27

64295 Darmstadt

Prüfungsfeststellungen - 195. Vergleichenden Prüfung

Sehr geehrter Herr Dr. Keilmann,

vielen Dank, dass Sie dem Hessischen Städtetag auf Wunsch hin in dieser Woche die Prüfungsfeststellungen übermittelt haben. Wir nehmen gerne Gelegenheit, dazu Stellung zu beziehen.

Der Hessische Städtetag muss den Prüfungsfeststellungen in zentralen Punkten widersprechen. Dies gilt für die ihm zugeschriebene Ermäßigungsquote von 40,2 Prozent. Dies gilt für die mit dem Kommunalverfassungs- und dem Finanzausgleichsrecht nicht in Einklang stehende Gutachterformel und dies gilt für die kreisfreundliche Argumentation zur Schlüsselung. In einer zentralen Frage seiner Bewertung ist das Gutachten widersprüchlich, weil es Argumente gegen die Sonderstatusstädte ins Feld führt, welche eigentlich für die Sonderstatusstädte streiten.

Der Hessische Städtetag hat zu den in den Prüfungsfeststellungen aufgeworfenen Fragen und zu den

Ihre Nachricht vom:

Ihr Zeichen:

...

Unser Zeichen:
972.0 JD/He

Durchwahl:
0611/1702-12

E-Mail:
keilmann@hess-staedtetag.de

Datum:
11.08.2017

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Land Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Prüfungsfeststellungen selbst in deren Vorstadium mehrfach Stellung bezogen, insbesondere zuletzt mit Schreiben vom 08.06.2017. Der Hessische Städtetag nimmt zur Meidung von Wiederholungen auf diesen Vortrag Bezug und macht ihn zum Gegenstand auch dieser Ausführungen.

1. Sonderstatusstädte schon mit dem geltenden Recht benachteiligt

Der Hessische Städtetag unterstreicht erneut: „Addiert man die Kreisumlagelast der Sonderstatusstädte zu den von den Sonderstatusstädten in eigener Verantwortung zu erbringenden kreislichen Leistungen, so leisten diese einen höheren Gesamtbeitrag für den Landkreis als sie Umlage im Status einer kreisangehörigen Stadt nach ihrem Umlagegrundlagenschlüssel, vom Gutachter als Finanzkraftschlüssel bezeichnet, finanzieren müssten.“

Diese Feststellung hat bisher niemand der am Ergebnisfindungsprozess Beteiligten bestritten. Er ist daher unstrittig. Wir bitten, das vorstehende Zitat als eine von allen getragene unstrittige Feststellung in die Prüfungsfeststellungen aufzunehmen.

Wir wissen, dass vorstehende Feststellung über Jahrzehnte gewachsenen Vor- und Fehlurteilen widerspricht, „Sonderstatus“ bedeute zugleich „Sonderprivilegierung“. Wir kämpfen auch gegen diese langanhaltende Fehljustierung in den Köpfen.

Die „Sonderstatusstädte“ sind wie dargelegt mit einer Umlagensatzermäßigung von 43,5 Prozent gegenüber den übrigen kreisangehörigen Städten und Gemeinden in ihrem Landkreis schlechter gestellt! Zum Beweis berufen wir uns unter anderem auf den vom Gutachter selbst ermittelten Finanzkraftschlüssel.

Es ist angesichts dieses eindeutigen Städtetags-Vortrags eine nicht akzeptable Aktion in den Prüfungsfeststellungen, die Städtetags-Position so darzustellen, als votiere unser Verband für eine Ermäßigungsquote von 40,2 Prozent (Prüfungsfeststellung Seite 39). Diese Zahl ist dringend zu streichen und zu ersetzen durch die Bemerkung: „deutlich über der heutigen Ermäßigungsquote von 43,5 Prozent“.

2. Die Gutachterformel ist für die Ergebnisfindung nicht tragfähig

Die Gutachterformel ist für die Ergebnisfindung nicht tragfähig, weil sie mit geltendem Recht nicht in Einklang steht. Sie beachtet nicht das Umlagerecht, verstößt aber vor allem gegen die Hessische Gemeindeordnung.

§ 4a HGO lautet:

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern erfüllen neben den Aufgaben nach § 2 zusätzlich die ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben.

Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern unterscheiden sich also nach Gesetz von allen übrigen kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich dadurch, dass sie zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, nicht darin, welche Aufgaben der Landkreis für sie wahrnimmt. Bezüglich der Aufgaben, die ein Landkreis für seine Gemeinden wahrnimmt, sind alle kreisangehörigen Gemeinden gleich und somit auch gleich zu behandeln.

Die Gutachterformel aber unterstellt entgegen dieser kommunalverfassungsrechtlichen Regelung, dass sich Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern auch danach von Gemeinden von bis zu 50.000 Einwohnern unterscheiden, welche Leistungen ihr Landkreis für sie erbringt.

Diese Rechtsschöpfung des Gutachters ist nicht nachzuvollziehen:

Niemand käme auf den Gedanken, die aus der Finanzkraft einer Stadt wie zum Beispiel Kronberg oder Königstein folgende Umlagelast des Hochtaunuskreises für LWV- oder Krankenhausumlage zum Maßstab für deren Kreisumlage zu erklären. Die Stadt Bad Homburg dagegen soll nach den Prüfungsfeststellungen innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden ungleich behandelt werden und gleichsam dafür haften, dass ihre Finanzkraft einen bestimmten Umlagebetrag bei ihrem Landkreis auslöst. Niemand käme auf den Gedanken, die Kreisumlage etwa der Stadt Hünfeld oder der Stadt Gersfeld danach zu bemessen, wieviel Mittel SGB II- oder SGB XII-Anspruchsberechtigte innerhalb ihres Gemeindegebiets auslösen. Nur die Stadt Fulda soll nach den Prüfungsfeststellungen ungleich behandelt werden. Deren SGB II- und nach Landkreislesung deren SGB-XII-Aufkommen sollen Maßstab ihrer Kreisumlagebemessung werden.

Die Prüfungsfeststellungen sind in ihrer Argumentation an dieser Stelle zu dem auch noch in sich widersprüchlich. Trotz seiner Einschätzung, die Kreisumlage sei keine Gebühr für bestimmte Leistungen, will der Gutachter die Kreisumlage der Sonderstatusstädte nach einzelnen Leistungen des Kreises (LWV-Umlage, Krankenhausumlage, SGB II) für die Sonderstatusstädte bemessen (siehe Seite 8 der Prüfungsfeststellung).

3. Widerspruch gegen die Schlüsselung

Der Hessische Städtetag widerspricht den Erwägungen zur Schlüsselung in den Prüfungsfeststellungen. Sie sind einseitig landkreisfreundlich.

Für die kreisangehörigen Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern sehen die Prüfungsfeststellungen Anlass, im Bereich Jugendhilfe, ÖPNV und Volkshochschule „Streichergebnisse“ vorzusehen. Dabei analysiert der Gutachter in keinem Punkt die spezifischen Begebenheiten der Sonderstatusstädte, beispielsweise den differenzierten Leistungsumfang beim ÖPNV, der auch den umliegenden Städten und Gemeinden zugutekommt.

Dagegen übernimmt der Gutachter ungeprüft die ihm von den Landkreisen zugerufene Begründung, sie hätten bei den Leistungen nach SGB II und SGB XII keinen Ermessensspielraum. Die daraus folgenden Ergebnisse sind bemerkenswert: Die hohe Spreizung beim Aufwand der Landkreise pro Einwohner nehmen die Prüfungsfeststellungen bei den Landkreisen ohne Streichergebnis hin, die teilweise geringere Spreizung bei den Sonderstatusstädten nehmen die Prüfungsfeststellungen zum Anlass für Streichungen.

Nachfolgend haben wir die unterschiedliche Spreizung aufgelistet:

Prüfungsfeststellungen Seite 34	Niedrigster Wert/EW	Höchster Wert/EW	Prozentanteil/EW
Sonderstatusstädte			
Jugendhilfe	175,8	245,7	71,55%
ÖPNV	25,9	58,2	44,50%
Kragenkreise			
SGB XII	73,8	109,5	67,40%
SGB II	50,7	109,9	46,13%

Weiterer Vortag, auch mündlich in der Sitzung des Lenkungsausschusses am 14.08.2017, bleibt vorbehalten.

Mit freundlichen Grüßen
Ihr



Jürgen Dieter
Direktor

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Der Geschäftsführer



Hessischer Städte- und Gemeindebund - Postfach 1351 63153 Mühlheim/Main

Hessisches Ministerium der Finanzen
Herrn Kraulich
Friedrich-Ebert-Allee 8
65165 Wiesbaden

Dezernat 1
Referent(in) Hr. Dr. Rauber
Unser Zeichen 1-Dr.R./SI
Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de
Durchwahl 6001- 78
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom
Datum 18.05.2017

Sitzung der Arbeitsgruppe KFA am 30. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Kraulich,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir übersenden als Anlage die Einigungsmatrix, die sich vorbehaltlich einer ggfls. er-
folgenden abschließenden Gremienberatung versteht.

Wir haben folgende ergänzende Fragen und Anmerkungen:

1. Klärungsbedarf zum Berichtsentwurf

Bezüglich der Datengrundlage gibt es auf Seiten der Sonderstatusstädte in den Punk-
ten Ausländerwesen, Untere Naturschutzbehörde, Denkmalschutzbehörde und För-
derstelle sozialer Wohnungsbau kleinere Unplausibilitäten, da in diesen Feldern für
die Stadt Rüsselsheim und in einigen Fällen (Denkmalschutzbehörde und Förderstelle
sozialer Wohnungsbau) für mehrere Jahre derselbe Zuschussbedarf ausgewiesen
wird. Dies sollte im Rahmen der AG aufzuklären sein.

Klärungsbedarf in fachlicher Hinsicht ist noch anzumelden bzgl. der Frage, inwieweit
die Übernahme von Elternbeiträgen für den Kita-Besuch durch den Jugendhilfeträger
berücksichtigt ist. Dieser beachtliche Betrag wird im Gutachten zumindest nicht expli-
zit angesprochen.

Auch die Berücksichtigung der zeitlich nachgelagerten Erstattungszahlungen nach
Landesaufnahmegesetz muss geklärt werden. Fraglich ist, ob der Komplex der Hilfen
für Asylbewerber nicht wegzulassen wäre (wie bei der Finanzbedarfsermittlung insge-
samt, LT-Drucks. 19/1853 S. 54).

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)
IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Harald Semler • Erster Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr • Vizepräsident: Karl-Heinz Schäfer
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus



2. Verfassungsrechtlicher Ansatz und Umsetzung bzgl. aufgeworfener Fragestellungen

Grundsätzlich sollten die zur Diskussion gestellten Fragestellungen im Regelfall so beurteilt werden, wie dies für die Bemessung der Finanzausgleichsleistungen und –verpflichtungen auch im Übrigen im geltenden FAG geregelt ist. Gerade unter dem verfassungsrechtlichen Gebot interkommunaler Gleichbehandlung sollten die grundsätzlichen gesetzgeberischen Entscheidungen, wie sie in den Bestimmungen des FAG Ausdruck finden, auch für die hier zu erörternde Problematik angewandt werden; Abweichungen wären jedenfalls rechtfertigungsbedürftig.

a) Behandlung der Bauaufsicht

Aus fachlicher Sicht wäre für den Bereich der Bauaufsicht zu erwägen, diesen analog der Handhabung der Bereiche Ver- und Entsorgung, Leistungen für Asylbewerber und Straßenreinigung bei der Ableitung des KFA im Übrigen als komplett refinanzierenden Bereich außen vor zu lassen. In den aktuellen Daten wäre es so, dass die hier entstehenden Überschüsse den im Rahmen des Ermäßigungssatzes auszugleichenden Bedarf bei den Sonderstatusstätten *mindern* würden. Mit Blick auf die Ableitung des KFA in den anderen genannten Punkten wäre es durchaus konsequent, den Bereich der Bauaufsicht angesichts erreichbarer Kostendeckung außen vor zu lassen.

b) Behandlung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Blieben die Leistungen der Kreise beim Asylbewerberleistungsgesetz außen vor, ließe sich dies mit Blick auf die Gesetzesmaterialien (s.o.) zum FAG begründen.

c) Zu betrachtende Zeiträume

Für die Frage der zu betrachtenden Zeiträume ergäbe sich aus diesen Überlegungen, dass es schon einer besonderen Begründung bedürfte, warum abweichend von § 3 Abs. 1 Satz 2 FAG in der Regel nur einzelne Jahre herangezogen werden sollen. Vorzugswürdig ist m. E. die gesetzliche Regelung, derzufolge maßgeblich jeweils die Durchschnittswerte der drei letzten veröffentlichten statistischen Daten sind. Bezüglich des Ermäßigungssatzes wäre auf Grundlage von § 3 Abs. 3 Satz 2 FAG auf die Prüfungsergebnisse als „sonstige aufbereitete Erhebungsunterlagen“ i. S. d. FAG zurückzugreifen. Ein mehrjähriger Betrachtungszeitraum böte zudem den Vorteil, dass eher zufällige Schwankungen vermieden werden könnten.

d) Schlüsselung

Die Vorschläge für die Schlüsselung erscheinen im wesentlichen sachgerecht; Bedenken werden jedoch bezüglich des KdU-Schlüssels formuliert.

e) Angemessenheitsprüfung

Die kommunalen Spitzenverbände haben die Vornahme einer Angemessenheitsprüfung immer kritisiert. Sie wird daher unsererseits nicht vorgeschlagen.

3. Erforderliche Anschlussänderungen

Durch Änderungen des Ermäßigungssatzes nach § 50 Abs. 2 Satz 2 FAG ergäben sich Minder- oder Mehrbelastungen der Sonderstatusstädte bei der Kreisumlage. Hie-



raus erwüchse ein geringerer oder höherer Finanzbedarf der Untergruppe der Sonderstatusstädte im Produktbereich 16. Von daher sind wir der Auffassung, dass Änderungen bei § 50 Abs. 2 Satz 2 FAG zu korrespondierenden Folgeänderungen in § 19 Nr. 4 FAG führen müssen. Der Gesetzgeber sollte diese Änderungen nutzen, auch das Ziel gleicher Kreisumlagehebesätze in den Landkreisen mit Sonderstatusstadt umzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen

KCS

Karl-Christian Schelzke

Geschäftsführender Direktor

**195. Vergleichende Prüfung
„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen
Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“**

**nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
(ÜPKKG)**

Einigungsmatrizen zu Gutachtenentwurf vom 18. April 2017

Kommunaler Spitzenverband: _____

Name, Vorname des Vertreters: _____

Funktion im kommunalen Spitzenverband: _____

Datum und Unterschrift: _____

Anlage I Zeiträume

Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	2015		
ÖPNV	2011-2015		
Ausländerwesen	2015		
Volkshochschule	2015		
Untere Naturschutzbehörde	2015		
Denkmalschutz	2015		
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	2015		
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2015		
Bauaufsicht	2011-2015		
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	2015		
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015		
Soziale Sicherung SGB XII	2015		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2015		
Kreisstraßen	2011-2015		
Asyl*	2011-2015		
Feuerwehr und Leitstelle	2015		
Quelle: Eigene Erhebungen			

Anlage II Schlüsselung

Heranzuziehende Schlüsselung* für die Berechnung			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
LWV- und Krankenhausumlage	Finanzkraft		
Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II	KDU		
Soziale Sicherung SGB XII	Einwohner		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	Einwohner		
Kreisstraßen	Einwohner		
Asyl	Einwohner		
Feuerwehr und Leitstelle	Einwohner		

* Zur Auswahl stehen Schlüssel auf Basis der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und des Verhältnisses von Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft (KdU)

Quelle: Eigene Erhebung

Anlage III Angemessenheit

Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme			
	Gutachterliche Empfehlung	Ansicht des kommunalen Spitzenverbands	sachliche Begründung bei Abweichung
Sonderstatusaufgaben			
Öffentliche Jugendhilfe	zw eithöchster		
ÖPNV	dritthöchster		
Ausländerwesen	keine		
Volkshochschule	zw eithöchster		
Untere Naturschutzbehörde	keine		
Denkmalschutz	keine		
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	keine		
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	keine		
Bauaufsicht	keine		
Landkreisaufgaben			
LWV- und Krankenhausumlage	keine		
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	keine		
Soziale Sicherung SGB XII	keine		
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	keine		
Kreisstraßen	keine		
Asyl	keine		
Feuerwehr und Leitstelle	keine		
Zur Auswahl stehen Mittelwert, Median und weitere statistische Werte			
Quelle: Eigene Erhebung			

Stellungnahme der Stadt Marburg vom 10.8.2017 zu Seite 11 „Verwaltung der Sozialhilfe“:

„Wir sind der Auffassung, dass die Verwaltung der Sozialhilfe, auch wenn sie auf freiwilliger Basis erbracht worden ist, bei der Ermittlung der Finanzströme zur Ermittlung des Ermäßigungssatzes zu berücksichtigen ist, da auf Kreisebene hiermit Einsparungen in beträchtlicher Höhe verbunden sind.“