

**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 baten 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 Finanzaufweisungen, 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 Ermäßigungsatzes 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 Kreisaufgabe 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 Krankenhausgesellschaft 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.

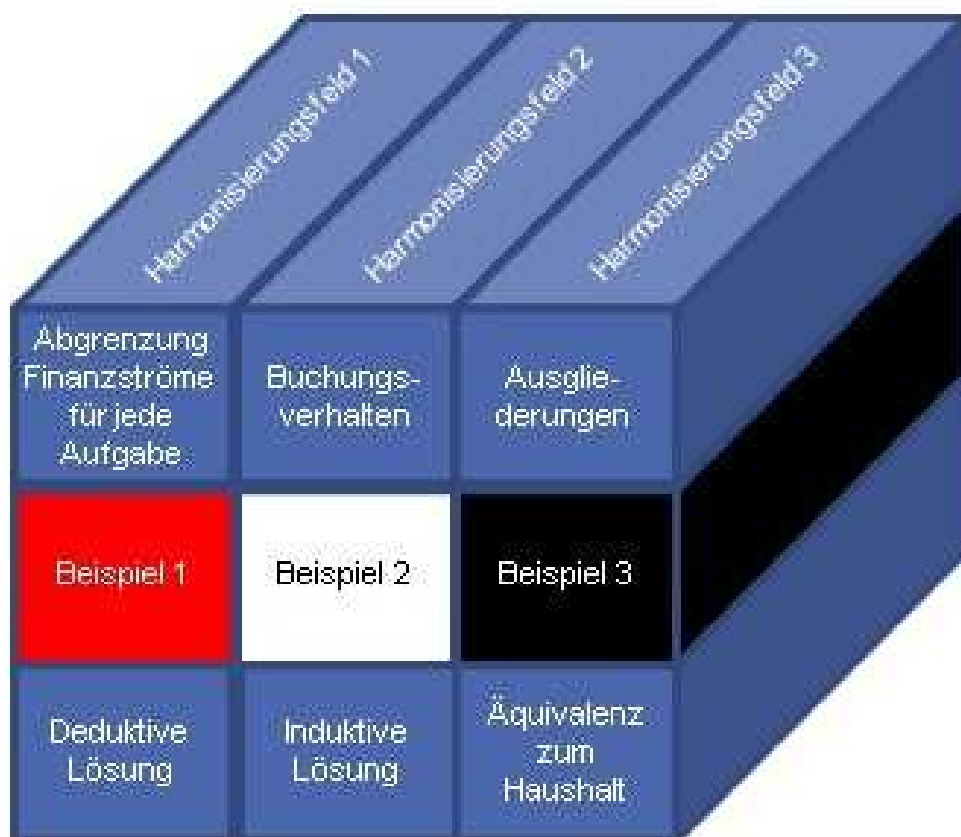
Die **Immissionsschutzbehörde** (§ 4 Absatz 1 ImSchZuV³⁶) stellt grundsätzlich eine Kreis Aufgabe dar, die auch für die Sonderstatusstadt erbracht wird. Außer dem Main-Kinzig-Kreis erfasste die hiermit zusammenhängenden Kosten kein anderer Kragenkreis gesondert. Eine Aufschlüsselung ist nur mit Ungenauigkeiten 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.

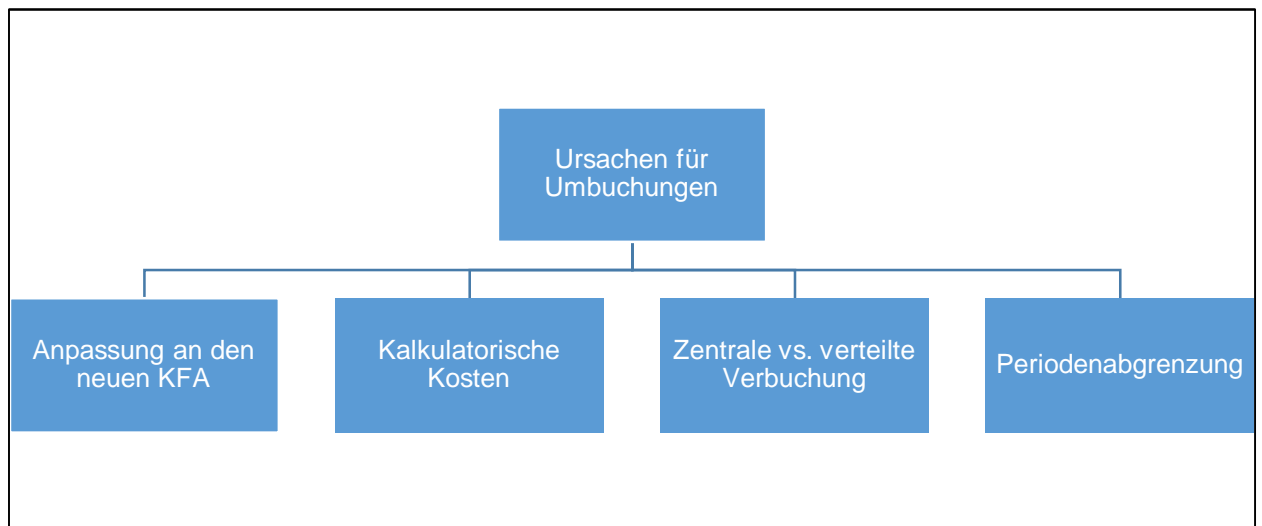
Es war deshalb nicht möglich, die vorgefundenen Produkte ohne eingehende Analyse der jeweiligen Aufgabenstellungen zu übernehmen. Dieses Problem wurde dadurch gelöst, dass die Aufwendungen und Erträge der abzugrenzenden Aufgabenbereiche nicht auf Produktebene, sondern auf Kostenrechnungsebene³⁷ erfasst 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 einen entsprechenden 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 Finanzzuweisungen

Bei den besonderen Finanzzuweisungen 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 Finanzzuweisungen unterschiedlich. Deshalb wurden diese besonderen Finanzzuweisungen, 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:

Öffentliche Jugendhilfe	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Öffentlicher Personennahverkehr	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Denkmalschutzbehörde	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Förderstelle für den sozialen Wohnungsbau	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Bauaufsicht	2011 €	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €
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.

Erstattung Asyl	2016 €				
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.

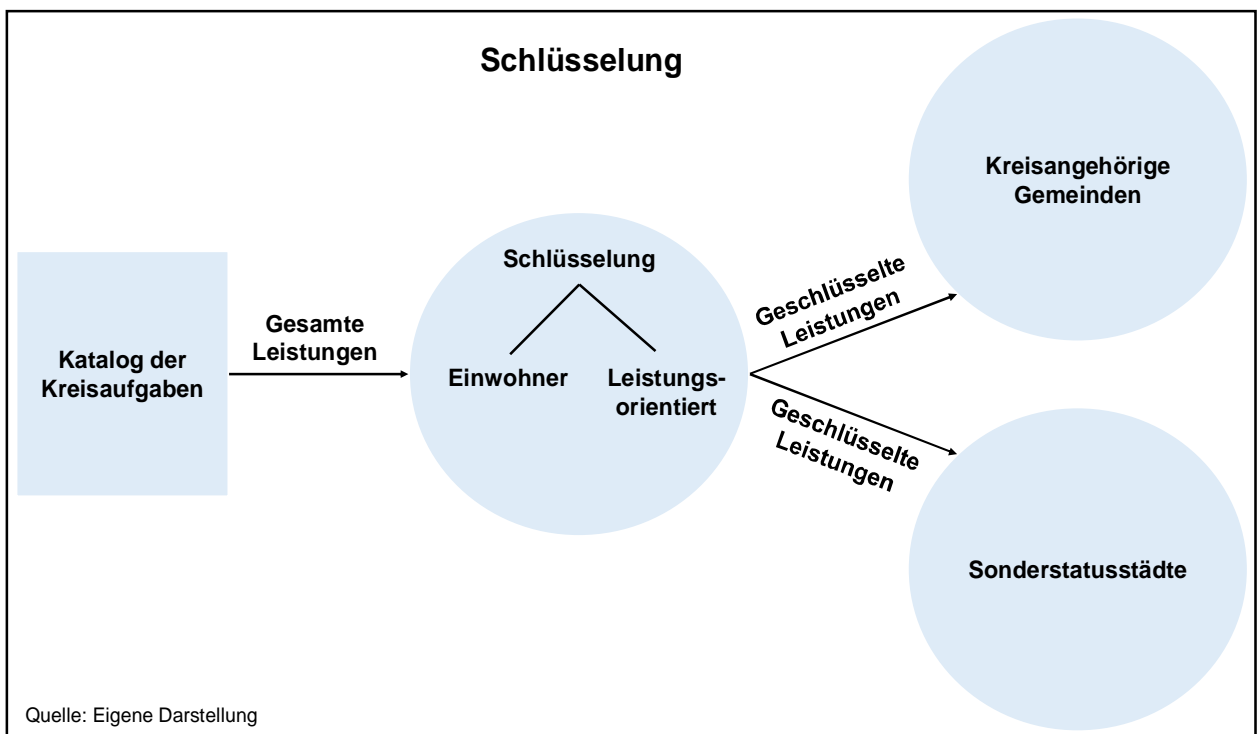
Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
Landkreisaufgaben		nicht relevant			
LWV- und Krankenhausumlage	2015	2015	2015	2013-2015	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015	2015	2015	2013-2015	
Soziale Sicherung 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 nachprüfbare 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 nachprüfbare und verlässliche Schlüssel ermittelbar waren:

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

Für Aufgaben, für die keine nachprüfbaren 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 wiedergeben 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	Städte- und Landkreistag	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