

Kenntnisnahme	Vorlagen - Nr.: VO/0732/2006 Status: öffentlich Datum: 10.10.2006	TOP
<u>Dezernat:</u>	I	
<u>Fachdienst:</u>	10 - Allgemeiner Service	
<u>Sachbearbeiter:</u>	Dieter Finger, Helmut Hofmann	
<u>Beratende Gremien:</u>	Magistrat Haupt- und Finanzausschuss Stadtverordnetenversammlung Marburg	

123. Vergleichende Prüfung "Wirkung des Finanzausgleichs auf Sonderstatusstädte und Landkreise"

Die Stadtverordnetenversammlung wird gebeten,

von dem im Rahmen der 123. Vergleichenden Prüfung vom Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes erstellten Gutachten an den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags zur Angemessenheit der Höhe des Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte

Kenntnis zu nehmen.

Begründung:

1. Prüfungsanlass

Im Rahmen der Beratungen des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags zum Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006 wurde insb. auch die Absenkung des Ermäßigungssatzes der Kreisumlage für Sonderstatusstädte nach § 37 Abs. 2 S. 2 Finanzausgleichsgesetz erörtert. Diese Absenkung resultierte aus der Behauptung der Landkreise, dass hinsichtlich der Hartz IV-Gesetzgebung eine einseitige Kostenentlastung der Sonderstatusstädte eingetreten sei, die zu einer Änderung der bisherigen Ermäßigungsregelung bei der Kreisumlage führen müsse.

Aufgrund der Proteste seitens der Sonderstatusstädte und des Hessischen Städtetages wurde dann entgegen der ursprünglichen Absicht, bereits für das Jahr 2006 den Ermäßigungssatz von bislang 50 % auf 43,5 % abzusenken, für 2006 eine Übergangsregelung beschlossen, die im Ergebnis nur die halbe Absenkung des Ermäßigungssatzes vorsah. Bezogen auf die Stadt Marburg bedeutete dies anstelle einer Anhebung der Kreisumlage um rd. 2 Mio EUR zunächst „nur“ eine Anhebung um rd. 1 Mio. EUR. Gleichzeitig wurde der Präsident des Hessischen Rechnungshofes vom

Haushaltsausschuss gebeten, im Rahmen einer Überörtlichen Prüfung die Angemessenheit der Höhe des Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte gutachterlich zu prüfen, um dann ggf. für ein Finanzausgleichsänderungsgesetz 2007 entsprechende Schlussfolgerungen ziehen zu können.

2. Durchführung der Prüfung

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofes hat daraufhin mit seiner Prüfungsanmeldung vom 30. Januar 2006 die 123. Vergleichende Prüfung „Wirkung des Finanzausgleichs auf Sonderstatusstädte und Landkreise“ angeordnet und die 7 hessischen Sonderstatusstädte (Bad Homburg, Fulda, Gießen, Hanau, Rüsselsheim, Wetzlar und Marburg) sowie die jeweiligen Landkreise (Hochtaunus, Fulda, Gießen, Main-Kinzig, Groß-Gerau, Lahn-Dill und Marburg-Biedenkopf) in die Prüfung einbezogen. Mit der Durchführung der Prüfung wurde die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft P&P Treuhand GmbH in Bad Schwalbach federführend für die Sonderstatusstädte und die Deloitte & Touche GmbH in München federführend für die Landkreise beauftragt.

3. Prüfungsansatz

Der Prüfungsansatz basierte auf der Benennung von Aufgaben, die der jeweilige Landkreis für alle kreisangehörigen Gemeinden erbringt und solchen Aufgaben, die die jeweilige Sonderstatusstadt selbst erbringt und daher beim Landkreis entfällt. Diese Aufgaben wurden unter Einbeziehung der Haushalte der Jahre 2003 bis 2006, der Jahresrechnungen für die Jahre 2003 bis 2005, aller privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen der Sonderstatusstadt und dem Landkreis sowie den Beteiligungen anhand der aktuellen Beteiligungsberichte monetär betrachtet.

Dabei entwickelten die Prüfungsbeauftragten den sog. Unterdeckungsansatz. Dieser bedeutet, dass den den Sonderstatusstädten aufgrund ihres Sonderstatus übertragenen Kreisaufgaben die speziellen Einnahmen hierfür den aufgabenspezifischen Ausgaben (ohne Gemeinkosten) gegenüber gestellt werden. Die daraus resultierende Differenz bildet in der Summe aller betrachteten Aufgaben die Unterdeckungen, die zu finanzieren sind. Gleiches gilt für Kreisaufgaben, die vom Kreis für alle kreisangehörigen Gemeinden, also auch der jeweiligen Sonderstatusstadt, wahrgenommen und finanziert werden. Diese Aufgaben und deren Unterdeckungen werden dann in einer Gesamtbetrachtung gegenübergestellt und daraus die Finanzbeziehungen zwischen den Sonderstatusstädten und den Kreisen ermittelt.

4. Zu berücksichtigende Aufgaben

- 4.1 Bei der Durchführung der Prüfung zeigte sich schnell eine grundlegende Uneinigkeit zwischen den Sonderstatusstädten und den Kreisen hinsichtlich der den Sonderstatus begründenden Aufgaben. Dies machte sich insb. an den Aufgabenfeldern ÖPNV, Schulträgerschaft und Jugendhilfeträgerschaft fest, die die Kreise sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach nicht anerkannten. Auch bestand Uneinigkeit darin, welche Aufgaben der Zentralörtlichkeit bereits durch den Ergänzungsansatz im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs abgedeckt sind. Dies veranlasste die Prüfungsbeauftragten, die Aufgaben in drei sog. Körbe zu unterteilen.

4.2 In Korb I waren dabei die folgenden Aufgaben der Sonderstatusstädte zusammengefasst, deren Finanzierung über den Ermäßigungssatz dem Grunde nach unstrittig war:

- Ausländerwesen
- Naturschutz
- Brand- und Gefahrenverhütungsschau
- Volkshochschule
- Denkmalschutz
- Verwaltung der Sozialhilfe
- Kriegsopferfürsorge
- Öffentliche Jugendhilfe
- Bauaufsicht
- Förderung Sozialer Wohnungsbau

Hinsichtlich der Jugendhilfeträgerschaft argumentierten die Landkreise allerdings, dies sei keine den Sonderstatus begründende Aufgabe, da auch andere kreisangehörige Gemeinden Jugendarbeit leisteten und widersprachen daher der Einbeziehung dieser Aufgabe in den Korb I. Die Prüfungsbeauftragten bezogen gleichwohl diese Aufgabe aus gutachterlicher Sicht in den Korb I ein, da neben den Landkreisen und den kreisfreien Städten tatsächlich alle Sonderstatusstädte und keine anderen kreisangehörigen Städte in Hessen originäre Jugendhilfeträgeraufgaben nach SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz – wahrnehmen.

4.3 In Korb II wurden folgende Aufgaben der Sonderstatusstädte einbezogen, die seitens der Landkreise streitig gestellt wurden und auch seitens der Prüfungsbeauftragten – anders als bei der Jugendhilfeträgerschaft – eine eindeutige Positionierung unterblieb:

- Öffentlicher Personennahverkehr
- Schulträgerschaft

Seitens der Kreise wurde argumentiert, dass der innerstädtische Verkehr Aufgabe aller kreisangehöriger Gemeinden sei und dass diese Aufgabe bereits vor der Einführung des Ermäßigungssatzes ausgeführt worden sei. Der Hinweis der Sonderstatusstädte, dass der ÖPNV nach § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen Aufgabe aller Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern sei – und damit auch der Sonderstatusstädte, nicht aber kleinerer kreisangehöriger Gemeinden – vermochte die Prüfungsbeauftragten im Sinne einer eindeutigen Positionierung nicht zu überzeugen.

Auch hinsichtlich der Schulträgerschaft bestand Uneinigkeit dem Grunde nach, zumal zwei der sieben Sonderstatusstädte (Wetzlar, Bad Homburg) keine Schulträger sind. Seitens der Prüfungsbeauftragten wurde argumentiert, dass neben der im FAG vorgesehenen Schulumlage als spezielle Form der Kreisumlage diese Aufgabe durch entsprechende Regelungen der Gastschulbeiträge auskömmlich zu finanzieren sei. Die Schulträgerschaft stelle insoweit ein gesondertes Problem dar, das nicht im Zusammenhang mit der Kreisumlage zu klären sei.

4.4 In Korb III wurden schließlich die von den Sonderstatusstädten genannten Aufgaben der Zentralörtlichkeit (insb. Kultur und Sport) zusammengefasst, die aber von den Kreisen dem Grunde nach nicht anerkannt wurden und auch nach Auffassung der Prüfungsbeauftragten durch den Hauptansatz von 140 % als Oberzentrum und dem Ergänzungsansatz von 15 % für Sonderstatusstädte im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu finanzieren sei. Daher könnten diese Aufwendungen bei der Berechnung eines Ermäßigungssatzes für die Kreisumlage nicht berücksichtigt werden.

- 4.5 Im Gegenzug wurden von den Landkreisen folgende Aufgaben benannt, die sie ihrer Auffassung nach auch für die Sonderstatusstädte mit erfüllen:
- Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst
 - Grundsicherung für Arbeitssuchende
 - Soziale Sicherung
 - Gesundheitsamt und Gesundheitspflege
 - Krankenhausumlage
 - Umlage an den Landeswohlfahrtsverband
 - Kreisstraßen
 - Weitere Aufgaben, die aber nur teilweise benannt wurden (z.B. Kultur- und Sportförderung, Tierkörperbeseitigung, Verwaltung BaföG)

5. Verteilungsschlüssel

Bei der Ermittlung des auf die jeweilige Sonderstatusstadt entfallenden Ausgabenanteils der Kreisaufgaben wurde seitens der Kreise und der Prüfungsbeauftragten mit unterschiedlichen Schlüsseln gearbeitet. Diese reichten vom Einwohnerschlüssel (Anzahl der Einwohner der Sonderstatusstadt im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl des Landkreises) über eine anteilige Zuordnung nach statistischen Auswertungen (z.B. konkreter Leistungsbezug nach SGB II von Einwohnern der Sonderstatusstadt), einer anteiligen Zuordnung nach Umlagekraftmesszahl (für Umlage LWV und Krankenhausumlage) bis hin zu manuellen Auswertungen. Diese unterschiedlichen Schlüsselungen wurden insb. auch von der Stadt Marburg deutlich kritisiert, und zwar aus folgenden Gründen:

- Nur der Einwohnerschlüssel bildet eine korrekte und für alle gleichermaßen gültige Grundlage für die Verteilung der Kosten. Ansonsten würde die insb. im sozialen Sektor unbestreitbar bestehende Stadt-Umland-Situation einseitig zu Lasten der Sonderstatusstädte verschoben. Denn die scheinbare Korrektheit einer der Stadt konkret zurechenbaren (sozialen) Leistung ist aber keinesfalls gerecht im Sinne eines fairen Lastenausgleichs zwischen einer größeren Stadt und seinem Umland. Dies widerspricht eindeutig dem Solidarprinzip innerhalb eines Landkreises.
- Auch aus methodischen Gründen ist die Verwendung unterschiedlicher Schlüssel falsch, da ja nicht nur die Finanzbeziehungen zwischen dem Landkreis Marburg-Biedenkopf und der Sonderstatusstadt Marburg Gegenstand der Vergleichenden Prüfung gewesen sind, sondern vielmehr alle Sonderstatusstädte mit ihren jeweiligen Landkreisen in die Prüfung einbezogen wurden. Daher hätte ein Verteilungsschlüssel zugrunde gelegt werden müssen, der diese Vergleichbarkeit auch sicherstellt. Dies hätte u.E. nur der Einwohnerschlüssel leisten können, da ansonsten die heterogenen Aufgabenstrukturen bei den Kreisen und den Sonderstatusstädten (z.B. Schulträgerschaft, SGB XII) keine einheitliche Betrachtung zulassen.

Seitens der Prüfungsbeauftragten wurden beide Positionen, also die unterschiedlichen Schlüsselungen der Kreise als auch die von den Sonderstatusstädten geforderte einheitliche Schlüsselung nach Einwohnern, in den nachfolgend beschriebenen Szenarienberechnungen dargestellt. Begründet wurde dies damit, dass man diese grundlegenden streitigen Aspekte nicht entscheiden, sondern lediglich abbilden wolle. Schließlich sei es Aufgabe der Landespolitik, diese unterschiedlichen Auffassungen zu bewerten.

6. Szenarioberechnungen

Die Kernaussagen des Prüfungsberichtes bzw. Gutachtens stellen somit die Darstellungen der jeweiligen Szenarien und deren Auswirkungen auf den Ermäßigungssatz der Kreisumlage dar.

- 6.1 In einem ersten Szenario werden die Gesamtunterdeckungen aus den Körben I der Sonderstatusstädte und der Landkreise in Relation gesetzt. Dafür werden die Sichten der Städte, der Landkreise, des Gutachters sowie der Landkreisschlüssel und der Einwohnerschlüssel berücksichtigt. Nach dieser Berechnung bewegt sich die Bandbreite des daraus abgeleiteten Ermäßigungssatzes zwischen 27 und 42 Prozent. Dabei zeigt sich die entscheidende Wichtigkeit bei der Wahl des Berechnungsschlüssels, da allein aufgrund der Schlüsselung nach Auffassung der Landkreise der Ermäßigungssatz 27 % betragen würde gegenüber der von den Städten vertretenen einheitlichen Schlüsselung nach Einwohnern mit einem Ermäßigungssatz von 38 %, also einer Differenz von 11 % absolut oder von 41 % im Verhältnis.
- 6.2 In einem zweiten Szenario werden zusätzlich zu den Gesamtunterdeckungen aus Korb I die Kosten des ÖPNV einbezogen. Hiernach bewegt sich der Ermäßigungssatz je nach Sichtweise zwischen 27 % (Kreise) und 49 % (Städte).
- 6.3 In einem dritten Szenario wird zusätzlich zu den beiden erstgenannten Szenarien auch die Schulträgerschaft mit einbezogen. Danach ergibt sich wiederum eine Bandbreite des Ermäßigungssatzes zwischen 26 % (Kreise) und 54 % (Städte).

Alternativ dazu wurde eine weitere Berechnung nur für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft (also ohne Wetzlar und Bad Homburg) durchgeführt, weil hier die Belastungen für die Städte mit Schulträgerschaft höher sind als ohne und insoweit die beiden genannten Städte ohne Schulträgerschaft von einer einheitlichen Betrachtung aller Städte überproportional profitieren. In dieser Berechnung bewegt sich der Ermäßigungssatz zwischen 28 % (Kreise) und 58 % (Städte).

- 6.4 Um aus diesen weit auseinander fallenden Positionen zwischen Kreisen und Städten dem Gesetzgeber gleichwohl handhabbare Informationen zu liefern, wurde eine weitere Darstellungsebene als Gutachtersicht vorgenommen, die in folgender Tabelle wiedergegeben ist:

		Landkreisschlüssel	Einwohnerschlüssel
Erstes Szenario	Korb I	30 %	37 %
Zweites Szenario	Korb I + ÖPNV	36 %	44 %
Drittes Szenario	Korb I + ÖPNV + Schulen (alle Städte)	40 %	47 %
	Korb I + ÖPNV + Schulen (nur Schulträgerstädte)	43 %	51 %

7. Vorläufige Schlussfolgerungen und weiteres Verfahren

Der gesamte Prüfungsbericht mit den oben dargestellten Ergebnissen ist dem Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags als „Gutachten zur Angemessenheit der Höhe des Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte“ zugeleitet worden. Er bildet somit die Grundlage für die Beratungen und Entscheidungen zu einem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2007.

Die selbst aus Gutachtersicht bestehende Bandbreite des Ermäßigungssatzes zwischen 30 % und 51 % macht die Dimension deutlich, wenn man bedenkt, dass es

sich hierbei für die Stadt Marburg um ein Volumen i.H.v. rd. 6,3 Mio. EUR (Basis Kreisumlage 2005) handelt, die - zumindest bei Zugrundelegung des Landkreis-schlüssels im Ersten Szenario - mehr an Kreisumlage jährlich aus dem städtischen Haushalt zu finanzieren wären.

Es besteht daher nunmehr auf politischer Ebene die Notwendigkeit, die Interessen der Sonderstatusstädte zu vertreten. Dabei muss deutlich vermittelt werden, dass die Sichtweise der Landkreise, also das Bestreiten der kostenintensiven Aufgabenfelder ÖPNV und Schulträgerschaft bei den Sonderstatusstädten, nicht nachvollziehbar ist. Eine politische Diskussion über die Regelung des Ermäßigungssatzes für die Sonderstatusstädte kann sich daher nur auf die Darstellung des dritten Szenarios beziehen, und das auch nur unter Zugrundelegung des von den Städten aus guten Gründen geforderten Einwohnerschlüssels. Allenfalls könnte noch eine Außerachtlassung der Kosten der Schulträgerschaft akzeptiert werden, wenn seitens des Landes verbindlich zugesichert würde, dass eine auskömmliche Finanzierung über die Gast-schulbeiträge geregelt wird.

Abschließend besonders hervorzuheben ist auch die Aussage in der Schlussbemer-
kung des Prüfungsberichts bzw. Gutachtens, wonach trotz gesetzlicher Änderungen und Reformen im Sozialbereich die monetären Beziehungen zwischen Sonderstatus-
städten und Landkreisen im Prüfungszeitraum stabil geblieben seien und die Relation
der jeweiligen Unterdeckungen sich nicht nennenswert verschoben habe. Damit ist
ein wichtiges Argument der Kreise für eine Absenkung des Ermäßigungssatzes wi-
derlegt, die ja eine einseitige Entlastung der Sonderstatusstädte durch diese Ände-
rungen behauptet hatten.

Es bleibt abzuwarten, mit welchen Ergebnissen der Hessische Landtag seine Ber-
atungen zum Finanzausgleichsänderungsgesetz 2007 abschließt. Bei Beibehaltung
der derzeitigen gesetzlichen Regelung jedenfalls würde der Ermäßigungssatz ab
2007 auf 43,5 % abgesenkt, was für die Stadt Marburg eine weitere Mehrbelastung
an Kreisumlage i.H.v. rd. 1 Mio. EUR gegenüber 2006 und von rd. 2 Mio. EUR ge-
genüber 2005 zur Folge hätte.

Nach § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körper-
schaften in Hessen (ÜPKKG) ist der vorliegende Schlussbericht der Stadtverordnetenver-
sammlung bekanntzugeben und jeder Fraktion mind. eine Ausfertigung auszuhändigen. Wie
in der Vergangenheit bereits regelmäßig praktiziert, wird hiermit der Schlussbericht – über
das gesetzliche Erfordernis hinaus – allen Stadtverordneten zur Verfügung gestellt. Dies
betrifft den Prüfungsbericht bzw. das Gutachten selbst. Die sehr umfangreichen Anlagen-
bände mit den auf den Berechnungen basierenden Grunddaten sowie den Schreiben der
kommunalen Körperschaften und der Spitzenverbände zu den vorläufigen Prüfungsfeststel-
lungen und Interimsbesprechungen (insg. rd. 600 Seiten) werden hingegen in der gesetzlich
vorgesehenen Anzahl den Fraktionen zur Verfügung gestellt.

Egon Vaupel
Oberbürgermeister

Anlage(n) (gesondert gedruckt)