

Gutachterliche Stellungnahme
Hessischer Landkreistag

Rödl & Partner GmbH

**Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft**

Im Zollhafen 18
Kranhaus 1
D-50678 Köln
Telefon +49 (221) 94 99 09-0
Telefax +49 (221) 94 99 09-900

E-Mail info@roedl.de
Internet www.roedl.de

Inhaltsverzeichnis

1	STELLUNGNAHME ZUR NEUREGELUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS 2016 DES HESSISCHES MINISTERIUMS DER FINANZEN.....	3
2	QUALITÄT UND VALIDITÄT DER VERWENDETEN DATENBASIS	6
3	VOLLSTÄNDIGKEIT UND QUALITÄTSSICHERUNG DES AUFGABENKATALOGES ...	7
4	QUOTIERUNG IN PFLICHTIGE UND FREIWILLIGE AUFGABEN.....	10
5	NACHBILDUNG DES ANGEMESSENHEITSVERFAHRENS NEBST „KORRIDORMODELL“ UNTER NACHBILDUNG EINER RECHNUNG AUF DATENGRUNDLAGE DES HESSISCHES FINANZMINISTERIUMS	12
6	PROBLEMATIK DER WIRKUNGSWEISE ERHÖHTER KREISUMLAGESÄTZE.....	16
7	PROBLEMATIK DER FORTSCHREIBUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE	18
8	ALTERNATIVEN ZUM KORRIDORMODELL.....	20
8.1	KORRIDORBILDUNG NACH DER BENCHMARK-METHODE	20
8.2	KORRIDORBILDUNG NACH EINER MODIFIZIERTEN BENCHMARK-METHODE	22
8.3	KORRIDORBILDUNG NACH DER DURCHSCHNITTMETHODE	23
8.4	VERKNÜPFUNG DER KORRIDORBILDUNG NACH EINER DURCHSCHNITTS- UND BENCHMARK-METHODE.....	24
8.5	ANHEBUNG DER KORRIDORGRENZEN.....	25
9	GEWICHTUNG PRODUKTBEREICHE NACH SOZIOÖKONOMISCHEN FAKTOREN .	27
9.1	KONKRETE RECHNUNG PRODUKTBEREICH SOZIALE LEISTUNGEN (PB 05).....	27
9.1.1	<i>Kosten der Unterkunft (KdU)</i>	<i>28</i>
9.1.2	<i>Eingliederungshilfen für behinderte Menschen</i>	<i>42</i>
9.1.3	<i>Hilfen zur Pflege</i>	<i>49</i>
9.2	PRODUKTBEREICHE NACH SOZIOÖKONOMISCHEN FAKTOREN	56
9.2.1	<i>Schulträgeraufgaben (PB 03).....</i>	<i>56</i>
9.2.2	<i>Gesundheitsdienste (PB 07).....</i>	<i>56</i>
9.2.3	<i>Räumliche Planung und Entwicklung (PB 09)</i>	<i>57</i>
9.2.4	<i>Bauen und Wohnen (PB 10)</i>	<i>57</i>
9.2.5	<i>Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV (PB 12)</i>	<i>57</i>
9.2.6	<i>Natur- und Landschaftspflege (PB 13)</i>	<i>57</i>
9.2.7	<i>Umweltschutz (PB 14)</i>	<i>57</i>
9.3	PRODUKTBEREICHE OHNE ÄNDERUNGEN	58
9.3.1	<i>Innere Verwaltung (PB 01).....</i>	<i>58</i>
9.3.2	<i>Sicherheit und Ordnung (PB 02)</i>	<i>58</i>
9.3.3	<i>Kultur und Wissenschaft (PB 04)</i>	<i>58</i>
9.4	ZUSAMMENFASSENDE DARSTELLUNG.....	58
10	PRODUKTBEREICHE OHNE BERECHNUNG NACH KORRIDORMODELL	62
10.1	VER- UND ENTSORGUNG (PB 11)	62
10.2	SPORTFÖRDERUNG (PB 08)	62
10.3	WIRTSCHAFT UND TOURISMUS (PB 15).....	62
10.4	LANDESWOHLFAHRTVERBAND (LWV) / ALLGEMEINE FINANZWIRTSCHAFT (PB 16).....	62
11	GRUNDSATZ DER KONNEXITÄT BEI DER FINANZIERUNG DER AUFGABEN AUS DEM DURCH DAS LAND ÜBERTRAGENEN WIRKUNGSKREIS.....	63
12	EINFLUSS DES KFA 2016 AUF DIE KASSENKREDITLAGE DER LANDKREISE	64
13	FAZIT	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einwohner pro km ² Fläche	14
Abbildung 2:	Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Innere Verwaltung (PB 01)	21
Abbildung 3:	Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05)	21
Abbildung 4:	Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 06)	22
Abbildung 5:	Korridorbildung nach der Durchschnittsmethode	23
Abbildung 6:	Vergleich Durchschnittsmethode mit HMdF-Korridor	24
Abbildung 7:	Vergleich Benchmark-Methode mit HMdF-Korridor	25
Abbildung 8:	Defizitübersicht Pflichtausgaben	26
Abbildung 9:	Defizit Pflichtaufgaben	26
Abbildung 10:	Leistungen für Unterkunft und Heizung, Bestand an Bedarfsgemeinschaften und Defizite je Bedarfsgemeinschaft	30
Abbildung 11:	Normierung der Bedarfsgemeinschaften auf eine Person pro Bedarfsgemeinschaft	31
Abbildung 12:	Bereinigung um unterschiedliche Mietpreisniveaus in den Landkreisen	33
Abbildung 13:	Korridorisierung (KdU)	34
Abbildung 14:	Rückwärtige Bereinigung um unterschiedliche Mietpreisniveaus in den Landkreisen	36
Abbildung 15:	Neue angemessene Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft	37
Abbildung 16:	Angemessene absolute Defizite je Landkreis (KdU)	38
Abbildung 17:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen und um Mietpreisunterschiede bereinigten Verfahrens (KdU)	39
Abbildung 18:	Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (KdU)	40
Abbildung 19:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (KdU)	41
Abbildung 20:	Summe der Defizite für Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Fallzahlen und Defizite pro Fall	43
Abbildung 21:	Korridorisierung (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)	44
Abbildung 22:	Angemessene absolute Defizite je Landkreis (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)	45
Abbildung 23:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)	46
Abbildung 24:	Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)	47
Abbildung 25:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)	48
Abbildung 26:	Summe der Defizite für Hilfen zur Pflege, Fallzahlen und Defizite pro Fall	50
Abbildung 27:	Korridorisierung (Hilfen zur Pflege)	51
Abbildung 28:	Angemessene absolute Defizite je Landkreis (Hilfen zur Pflege)	52
Abbildung 29:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)	53
Abbildung 30:	Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)	54
Abbildung 31:	Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)	55

1 STELLUNGNAHME ZUR NEUREGELUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS 2016 DES HESSISCHES MINISTERIUMS DER FINANZEN

Der hessische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 21. Mai 2013 in dem Grundrechtsklageverfahren P.St.2361 das hessische Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen erklärt.

In dem Verfahren hat die hessische Stadt Alsfeld, eine kreisangehörige Stadt mit ca. 17.000 Einwohnern, im Wesentlichen beklagt, dass sie durch einzelne Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes in der Weise belastet sei, dass ihr Recht auf eine angemessene Finanzausstattung verletzt sei. Sie habe selbst in den vergangenen Jahren umfangreiche Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung umgesetzt, sei allerdings bei Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes in der vorliegenden Form fortan nicht mehr in der Lage, ihre kommunalen Aufgaben vollständig wahrzunehmen.

Ein Schwerpunkt der Argumentation der Stadt Alsfeld lag auf der Aussage, dass das Land Hessen in dem vorliegenden Gesetz die Aufgabenbelastung der Kommunen in Hessen nicht näher untersucht, sondern rein einnahmeseitig mit dem Verhältnis der Anteile des Landes und der Kommunen an den in Hessen nach dem Länderfinanzausgleich verbleibendem Steueranteilen argumentiert habe. Eine nähere Betrachtung zur interkommunalen Verteilung dieses Anteils sei ebenfalls nicht erfolgt.

Der Staatsgerichtshof hat der Stadt Alsfeld als Antragstellerin in der Hauptsache Recht gegeben.

Die Gemeinden hätten einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung. Diese Garantie verlange, dass die Kommunen in der Lage sein müssen, ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Darüber hinaus hätten die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. Der Umfang dieser angemessenen Finanzausstattung werde durch die Aufgaben der Kommunen als verfassungsrechtlichem Maßstab gebildet. Um seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nachkommen zu können, müsse der Landesgesetzgeber die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kennen. Dazu sei eine Ermittlung des durch die Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen Voraussetzung. Die Pflicht zur Bedarfsermittlung erstreckte sich auch auf den horizontalen Ausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Körperschaft zu berücksichtigen hat. Bei der von Verfassungs wegen erforderlichen Bedarfsanalyse habe der Landesgesetzgeber Gestaltungsspielräume; deshalb dürfe er bei der Kostenermittlung pauschalieren und die ermittelten Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen. Das Land Hessen habe den Finanzbedarf der Kommunen nicht ermittelt und sei damit den verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an eine Finanzausstattungsentscheidung nicht gerecht geworden. Dies habe die Verfassungswidrigkeit der Veränderung der Steuerverbundmasse und die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Stadt Alsfeld zur Folge.

Der Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil letztendlich den Landesgesetzgeber verpflichtet, spätestens zum Ausgleichsjahr 2016 eine verfassungskonforme Neuregelung zu treffen.

Zur Erfüllung der Verpflichtung aus dem Staatsgerichtsurteil hat das Hessische Ministerium der Finanzen eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die sich der Aufgabe stellt, ein System zu entwickeln, mit dessen Hilfe der Bedarf der Kommunen ermittelt und eine folgerichtige und gerechte Mittelverteilung sichergestellt werden kann.

In dieser Arbeitsgruppe sind Vertreter der drei Kommunalen Spitzenverbände, des hessischen Landeswohlfahrtsverbandes, der Hessischen Staatskanzlei, des Hessischen Statistischen Landesamtes, des Hessischen Landesrechnungshofs und der übrigen Ressorts der Landesverwaltung vertreten. Das Land ist bestrebt, eine mit den kommunalen Beteiligten einvernehmliche Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems zu generieren.

Das nunmehr vom Hessischen Ministerium für Finanzen vorgelegte Modell zum Kommunalen Finanzausgleich (KFA) ab 2016 in Hessen soll eine Abkehr vom Steuerverbund hin zu einer Bedarfsorientierung darstellen.

Dabei wird der Anspruch der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung als Mindestausstattung, die unabhängig von der Finanzkraft des Landes zu gewähren ist, zuzüglich eines Zuschlags (Finanzkraftzuschlag) definiert, der abhängig ist von der Finanzkraft des Landes Hessen. Die durch das Land aufzubringenden Mittel für diese Komponenten bilden den Festansatz in dem neuen Ausgleichssystem.

Der Finanzbedarf der Kommunen wird in dem neuen KFA-Modell auf Grundlage der statistisch erfassten Defizite, die auf Pflichtaufgaben zurückzuführen sind, ermittelt. Das Modell will die Angemessenheit der anzusetzenden Defizite dadurch gewährleisten, dass es die durchschnittlichen Defizite miteinander vergleichbarer Kommunen zur Grundlage der Berechnung nimmt und hierbei mittels eines Korridorverfahrens Ausreißer nach oben und unten korrigiert, ohne sie gänzlich aus der Berechnung zu eliminieren. Der Gesetzgeber beruft sich zur Wahl des Korridorverfahrens darauf, dass die Verfassungsmäßigkeit dieses Verfahrens bereits durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof bestätigt wurde.

Zusätzlich zu dem wie oben ermittelten Bedarf für Pflichtaufgaben aus den angemessenen Defiziten, wird in dem Modell des KFA 2016 ein Zuschlag für freiwillige Aufgaben hinzugerechnet (Garantiezuschlag). Bei der Ermittlung dieses Zuschlags sollen die Defizite aus den freiwilligen Aufgaben in den Bereichen Sport, Kultur, Umwelt- und Naturschutz bei der Dotierung voll berücksichtigt werden. Die Mittel des Garantiezuschlags sollen insgesamt zur individuellen Schwerpunktsetzung vor Ort zur Verfügung stehen.

In dem Modell werden ebenfalls die eigenen Einnahmen der Kommunen berücksichtigt; dabei vertritt das Land die Auffassung, dass durch die Normierung der Nivellierungshebesätze der Realsteuern auf den Durchschnitt in Hessen sichergestellt sein soll, dass nur die tatsächlichen Steuereinnahmen der Kommunen in ihrer Gesamtheit erfasst werden. Dadurch, dass vielerorts die tatsächlichen Realsteuerhebesätze unterhalb des Landesdurchschnitts liegen, entsteht jedoch nicht selten der Eindruck, dass das Land mit der Neuordnung des KFA auch bislang ungenutzte Einnahmepotenziale heben möchte. Auf die Berücksichtigung von Einnahmepotenzialen im Bereich von Auslagerungen soll das Modell vollständig verzichten.

Die vorliegende Stellungnahme ist nicht darauf angelegt, die Verfassungsmäßigkeit des vorliegenden Modells des Kommunalen Finanzausgleichs 2016 zu untersuchen.

Die gutachterliche Stellungnahme untersucht die Modellrechnung zum hessischen KFA 2016 mit folgenden Schwerpunkten:

- Qualität und Validität der verwendeten Datenbasis
- Vollständigkeit und Qualitätssicherung des Aufgabenkataloges
- Quotierung in pflichtige und freiwillige Aufgaben
- Nachbildung des Angemessenheitsverfahrens nebst „Korridormodell“ unter Nachbildung einer Rechnung auf Datengrundlage des Hessischen Finanzministeriums
- Herausarbeitung einer Alternative zum „Korridormodell“
- Überprüfung der Bezugsgröße „Einwohner“ und Berechnung der Auswirkungen alternativer Bezugsgrößen
- Analyse sozioökonomischer Faktoren
- Grundsatz der Konnexität bei der Finanzierung der Aufgaben aus dem durch das Land übertragenen Wirkungskreis
- Einfluss des KFA 2016 auf die Kassenkreditlage der Landkreise

2 QUALITÄT UND VALIDITÄT DER VERWENDETEN DATENBASIS

Die wichtigste Datenquelle für die Berechnungen zum KFA 2016 bildet die Jahresrechnungsstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts. Diese Statistik dient als Grundlage für die Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamts. Da sowohl der Bund als auch die Mehrzahl der Länder ihre Rechnungslegung nach kameralen Kriterien ausgerichtet haben, ist auch die Jahresrechnungsstatistik an Einzahlungen und Auszahlungen orientiert. Für Hessen, dessen Kommunen seit dem 01. Mai 2009 verpflichtet sind nach den Anforderungen der doppelten Buchführung Rechnung zu legen, bedeutet das, dass die Zahlen zur Jahresrechnungsstatistik aus den doppelten Rechenwerken per Überleitungsrechnung generiert werden müssen. Hierbei ist zu beachten, dass nicht immer landesweit einheitliche, für alle Kommunen verbindliche Regelungen für die Verbuchung einzelner Zahlungsströme bestehen. Daher ist es möglich, dass es aufgrund unterschiedlichen Buchungsverhaltens zulässigerweise zu Unterschieden bei der Überleitung der Werte für die Jahresrechnungsstatistik kommen kann.

Bereits im doppelten System buchen Kommunen Aufwendungen und Erträge wie oben beschrieben unter Umständen zulässigerweise für dieselben Aufgaben in unterschiedliche Produktbereiche. Hierbei können gerade im Korridormodell Unrichtigkeiten dadurch auftreten, dass eine Kommune Aufwendungen für Pflichtaufgaben nicht in einen Produktbereich bucht, in dem sie mit ihrem Bereichsdefizit bereits über der Korridorgrenze liegt, sondern in einen Produktbereich, in dem sie sich innerhalb des Korridors bewegt; hier hätten zusätzliche Defizite das Potenzial, in der vertikalen Bedarfsermittlung durch das Land als bedarfserhöhend anerkannt zu werden. Andererseits kann auch der Fall eintreten, dass Defizite in der Bedarfsermittlung durch die Art der Verbuchung als nicht bedarfserhöhend anerkannt werden obwohl sie bei zulässiger Alternativverbuchung den zu berücksichtigenden Bedarf erhöht hätten.

Außerdem wurde in der Vergangenheit mehrfach bemängelt, dass durch das Hessische Statistische Landesamt Umbuchungen einzelner Zahlungsströme in andere Produktbereiche vorgenommen werden, um augenscheinliche Unstimmigkeiten bei gemeldeten Positionen in Produktbereichen zu korrigieren. Inwieweit diese Buchungen tatsächlich der Korrektur von Fehlern und nicht lediglich der „Glättung statistischer Ausreißer“ dient, kann von außen nicht beurteilt werden.

Problematisch gestaltet sich auch die Tatsache, dass die auf der kameralen Rechnungslegung basierende Jahresrechnungsstatistik Investitionen nicht als solche erkennt. Investitionen führen bei kameraler Betrachtung zu höheren Ausgaben, mithin zu höheren Defiziten im betrachteten Haushaltsjahr und werden bei Überschreiten der Korridorgrenzen für die Ermittlung des Bedarfs abgeschnitten. Ihre periodenübergreifende Nutzung bleibt dabei unberücksichtigt.

Der Stand der Umstellung der Rechnungslegung von der Kameralistik auf die Doppik in Hessen lässt Zweifel an der Qualität des den Berechnungen zum KFA 2016 zugrunde liegenden Datenermaterials aufkommen. Derzeit kann weder davon ausgegangen werden, dass die Jahresabschlüsse der hessischen Kommunen flächendeckend fristgerecht aufgestellt sind, noch ist eine fristgerechte flächendeckende Prüfung derselben gewährleistet. Folglich melden die Kommunen überwiegend ungeprüfte Daten zur Jahresrechnungsstatistik.

Anzustreben ist die Berechnung des KFA auf der Grundlage zeitnaher geprüfter doppelter Daten, die auf Grundlagen genauer Vorgaben einzelnen Produktbereichen zugeordnet wurden.

3 VOLLSTÄNDIGKEIT UND QUALITÄTSSICHERUNG DES AUFGABENKATALOGES

Bei dem vom Land Hessen erstellten und u. a. vom Hessischen Landkreistag (HLT)) geprüften Aufgabenkatalog ist nicht sichergestellt, dass er vollständig ist. Zudem ist er nicht abschließend qualitätsgesichert.

Der vom Land Hessen erarbeitete Aufgabenkatalog von Pflichtaufgaben für Kommunen umfasst originär 2.634 Aufgaben.

Durch den HLT wurden zum einen eine Ergänzungs- sowie zum anderen eine Korrekturliste zu diesem Aufgabenkatalog bzw. zu der vom Hessischen Ministerium der Finanzen (HMdF) erstellten Ressortabfrage zurück übermittelt. Die Ergänzungsliste zählt Pflichtaufgaben der Landkreise auf, die bis dato nicht festgestellt waren. Sie bezieht insgesamt 1.857 Aufgaben ein. Aufgaben, die im Aufgabenkatalog des Landes zunächst kaum enthalten waren, durch die Ergänzungsliste aber abgebildet werden, betreffen insbesondere den Produktbereich (PB) 01, Innere Verwaltung. Die Korrekturliste umfasste insgesamt 447 Korrekturen.

Sowohl Ergänzungs- als auch Korrekturliste bedeuteten lediglich einen Zwischenstand. Sie konnten – vor allem aufgrund des kurzen Zeitfensters, das seitens des HMdF für die Überprüfung eingestanden wurde – nicht erschöpfend, sondern als Diskussionsbeitrag zur Vollständigkeit und Qualitätssicherung der Liste der (erfassten) kommunalen Pflichtaufgaben zu verstehen sein.

Auch der Landeswohlfahrtsverband (LWV) Hessen, der soziale Aufgaben wahrnimmt und ein Zusammenschluss der hessischen Landkreise und kreisfreien Städte ist, hat eine Ergänzungs- und Korrekturliste zu der Ressortabfrage vorgelegt. Diese umfasst insgesamt 54 Positionen.

Im Zuge des Diskussionsprozesses erfolgte eine Reaktion des Landes zu den o. g. Listen. Die in der Ergänzungsliste des HLT aufgelisteten Aufgaben wurden dabei durch das HMdF in Form einer Legende angeordnet (siehe folgende Klassifizierung):¹

- Aufgaben, die bereits in der ursprünglichen Ressortabfrage enthalten oder Teilaufgaben sind
- freiwillige Aufgaben, keine Pflichtaufgaben, keine eigenständigen Aufgaben, keine Aufgaben, interne Organisation
- Aufgaben, die als neue Aufgaben in den Katalog aufgenommen wurden
- Aufgaben, die in der Ergänzungsliste doppelt sind
- Aufgaben, die als solche unklar bzw. deren Beschreibungen zu ungenau sind
- Aufgaben, deren Bearbeitung derzeit noch offen ist

Der Aufgabenkatalog umschloss nach diesem Schritt 3.297 anstelle von 2.634 Aufgaben, was bedeutet, dass 663 Aufgaben als neue Aufgaben erfasst wurden.

Auch die in der Korrekturliste des HLT aufgelisteten Aufgaben wurden durch das HMdF in Form einer (ähnlichen) Legende angeordnet:²

¹ Auch die Rückmeldungen des LWV Hessen wurden so kategorisiert.

² Ebd.

- Aufgaben, die bereits in der ursprünglichen Ressortabfrage vorhanden sind
- Aufgaben, die doppelt aufgeführt sind und gestrichen werden können
- Korrekturen, denen zugestimmt wird
- Änderungen, denen aufgrund der Anmerkungen des HMdF nicht zugestimmt wird bzw. die nicht übernommen werden
- (Änderungen, die in den Aufgabenkatalog übernommen wurden)

Die vom HLT weitergegebenen Korrekturen wurden größtenteils aufgenommen. Dies zeigt, dass der Aufgabenkatalog mit Qualitätsmängeln behaftet war und durch die Überprüfungen des HLT die Qualität des Aufgabenkatalogs zumindest verbessert werden konnte.³

Darüber hinaus ist anzumerken, dass die vom HLT erstellte Ergänzungsliste gezeigt hat, dass der Aufgabenkatalog der Pflichtaufgaben neben der oben umrissenen Behaftung mit inhaltlichen Fehlern zudem nicht vollständig war bzw. (immer noch) nicht sein kann. Gründe hierfür sind vor allem in Folgendem zu sehen:

- Es gab nur ein enges Zeitfenster für die Überprüfung.
- Der HLT hat stets deutlich gemacht, dass es sich bei seinen Listen lediglich um einen Zwischenstand der Überprüfung handeln kann.
- Auch die beiden anderen kommunalen Spitzenverbände (Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB), Hessischer Städtetag (HStT)) haben Kritik bezüglich Qualität und Vollständigkeit des Aufgabekatalogs artikuliert.
- Das HMdF teilte am Ende des Diskussionsprozesses mit, dass eine kontinuierliche Weiterarbeit an dem Aufgabenkatalog vorgesehen ist und dieser beständig überprüft und weiterentwickelt werden muss. Es sehe die Arbeiten nicht als abgeschlossen an.

Es ist zudem zu konstatieren, dass Kernaspekte, wie bspw. die Bewertung der Aufgaben im Bereich der Inneren Verwaltung (PB 01), in der Ressortabfrage entsprechend der Position der kommunalen Spitzenverbände nicht hinlänglich beleuchtet werden und somit weiterhin offen sind⁴.

Circa ein Viertel der durch den HLT aufgelisteten Aufgaben wurden vom HMdF als solche eingruppiert, die bereits in der ursprünglichen Ressortabfrage enthalten waren oder Teilaufgaben sind. Diese Aufgaben wurden nicht in den Aufgabenkatalog übernommen. Einer der zentralen Kritikpunkte ist, dass der Aufgabekatalog keinen gleichartigen Detaillierungsgrad aufweist. Sein Aufbau variiert in den einzelnen Produktbereichen stark voneinander. Bei einigen Aufgabenbereichen wurden nur Überkategorien angegeben, in anderen sind hingegen sehr detailliert Teil- und Einzelaufgaben aufgezeigt worden. Um eine weitreichende Darstellung der Aufgaben der Landkreise zu erlangen, ist derweil ein über alle Aufgaben hinweg konsistenter Detaillierungsgrad zwingend erforderlich. Allein auf diese Weise kann eine einheitliche Transparenz und Datenqualität des Aufgabenkatalogs sichergestellt werden.

Etwa ein Fünftel der durch den HLT erfassten Aufgaben hat das HMdF als freiwillige Aufgaben, keine Pflichtaufgaben, keine eigenständigen Aufgaben, keine Aufgaben oder interne Organisation kategorisiert. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die unvollendete Einordnung von Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben, wozu keine vereinte Haltung gefunden wurde.

Als neue Aufgaben einbezogen wurden seitens des Landes etwa ein Drittel der durch den HLT weitergereichten Pflichtaufgaben aus der Ergänzungsliste. Eine bedeutende Zahl an Pflichtauf-

³ Ebenso die Überprüfung durch den LWV Hessen belegte die beschriebenen Mängel.

⁴ Hierbei ist insbesondere auch auf die Stellung des LWV Hessen zu verweisen.

gaben der Landkreise ist damit bis dahin in dem Aufgabenkatalog außen vor geblieben, was zeigt bzw. als Indikator dafür gesehen werden darf, dass auch nach der Durchsicht der Ergänzungen in einer ersten Instanz noch keine Vollständigkeit des Aufgabenkatalogs erreicht sein kann.

Circa ein Zehntel der durch den HLT aufgelisteten Pflichtaufgaben wurden nicht in den Aufgabenkatalog aufgenommen, da diese vom HMdF als Aufgaben, die in der Ergänzungsliste doppelt sind, eingestuft wurden. Diesbezüglich ist auf die bereits dargestellte Problematik des uneinheitlichen Detaillierungsgrades des Aufgabenkataloges hinzuweisen, wonach bei einigen Aufgabenkategorien lediglich Überkategorien genannt wurden.

Etwa fünf Prozent der vom HLT gemeldeten Aufgaben konnten durch das HMdF nicht final behandelt werden und sind auf diese Weise nicht in den Aufgabenkatalog aufgenommen worden.

In Konsequenz kann konstatiert werden, dass der Aufgabenkatalog weiterhin den Zwischenstand der bislang geführten Diskussionen aufzeigt. Es ist notwendig, dass dieser sowohl gegenwärtig als auch künftig fortgeführt und an die bestehende Rechtsordnung angeglichen wird. In diesem Kontext sind auch die vom HLT gemeldeten Pflichtaufgaben, die weiterhin klärungsbedürftig sind, final zu behandeln.

4 QUOTIERUNG IN PFLICHTIGE UND FREIWILLIGE AUFGABEN

Die vom Land vorgenommene Quotierung in pflichtige und freiwillige Aufgaben auf Ebene der Produktbereiche zeigt Schwächen. Damit einhergehend sind (Folge-) Wirkungen auf die Finanzausstattung der Landkreise.

Zur Überprüfung der durch das HMdF initiierten Ressortabfrage zu den kommunalen Pflichtaufgaben verfolgte der HLT die Fragestellung, welche von den Landkreisen wahrgenommenen Aufgaben als freiwillig einzustufen sind und welche Ausgaben für diese Aufgaben getätigt wurden.

Das Land hat eine Einschätzung der Anteile der freiwilligen und pflichtigen Aufgaben, untergliedert für die einzelnen kommunalen Gruppen, vorgelegt. Diese Einschätzung basiert nach Angaben des Landes auf den in den Regierungspräsidien in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde vorliegenden Erfahrungswerten über die Ausgabenstrukturen der Kommunen. Unklar blieb indes, *wie genau* das HMdF bzw. die Regierungspräsidien die Anteile geschätzt bzw. ermittelt haben. Eine nachvollziehbare Darlegung dessen hat nicht stattgefunden. Die Verständigung auf eine Methodik zur Ermittlung der prozentualen Anteile ist naturgemäß als sehr wichtig anzusehen.

Im Wesentlichen ist weiterhin anzumerken, dass der Anteil der Ausgaben für freiwillige Aufgaben auf Ebene der Kreise deutlich geringer ist, als dies landesseitig geschätzt wurde. Die seitens des Landes geschätzten Anteile wurden den Kommunen gemeinsam mit einer Übersicht, welche Aufgaben beispielhaft als freiwillig anzusehen sind, zur Verfügung gestellt. Ausgehend von der seitens des Landes vorgelegten Auflistung hat der HLT eine Überprüfung dieser Einschätzung vorgenommen. Diese Einschätzung ist anhand der Haushaltsdaten seiner Mitglieder erfolgt und zu dem Ergebnis gelangt, dass die Ausgaben der Landkreise für freiwillige Aufgaben deutlich geringer sind, als dies seitens des Landes geschätzt wurde. Demnach ist der HLT zu der Einschätzung gelangt, dass weniger als ein Prozent der Gesamtausgaben für freiwillige Leistungen ausgegeben wird (0,77 % in 2014). Dies wurde dem HMdF mitgeteilt. Allgemerkosten wurden bei den ermittelten Anteilen der freiwilligen Leistungen seitens des HLT nicht berücksichtigt, da eine Kostenermittlung bzw. eine Zuordnung dieses Aufwands sich sehr schwierig gestaltet. Nach einer eher weitläufigen Schätzung des HLT können sich die Anteile der freiwilligen Leistungen unter Einbeziehung der Allgemerkosten höchstens verdoppeln. Selbst damit waren die seitens des Landes geschätzten prozentualen Anteile noch deutlich unterschritten.

Zwar hat das Land aufgrund der Kritik sowie der Diskussionen mit den kommunalen Spitzenverbänden hinsichtlich der Einschätzung freiwilliger und pflichtiger Aufgaben nochmals eine überarbeitete Fassung seiner ursprünglichen Auflistung vorgelegt. Dennoch ist der grundsätzlichen Kritik, nämlich dass nicht nachvollziehbar dargelegt wurde, wie das Land zu seinen Einschätzungen gelangt ist, nicht nachgekommen worden. Auch die Einschätzung der Anteile freiwilliger und pflichtiger Aufgaben weicht weiterhin stark voneinander ab.

Das vom Land gewählte Verfahren zur qualifizierten Schätzung der Anteile der auf freiwillige und pflichtige Aufgaben entfallenden Ausgaben an den Gesamtausgaben kann hinsichtlich der gewonnenen Ergebnisse somit nicht plausibilisiert werden.

Für eine grundsätzlich tragfähige Methode wird (zwar) gehalten, dem Vorschlag des StGH zu folgen und den Bedarf für freiwillige Aufgaben durch einen prozentualen Zuschlag zu den Ausgaben für Pflichtausgaben zu ermitteln⁵, von einer Angemessenheit des Gesamtvolumens der Finanzausstattung kann aufgrund der vom HLT ermittelten Quote an Ausgaben für freiwillige

⁵ Die Kategorie der „quasi-Pflichtaufgaben“ ist diesbezüglich jedoch gesondert zu betrachten.

Aufgaben, die erheblich unter der seitens des Landes ermittelten Quote liegt, jedoch nicht ausgegangen werden.

Auf Kreisebene werden kaum freiwillige Leistungen erbracht. Neben der großen Diskrepanz hinsichtlich des Ausmaßes der landesseitigen Einordnung von Aufgaben als freiwillige Aufgaben sowie der Sichtweise des HLT diesbezüglich ist zudem zu kritisieren, dass keine Herleitung der Anteile erfolgt ist.

Letztlich wurde über das Ergebnis der qualifizierten Schätzung kein umfänglicher Konsens erzielt.

Seitens des HMdF kommt der Unterscheidung freiwilliger und pflichtiger Aufgaben im vorgelegten Modell zum KFA 2016 nur noch eine untergeordnete Bedeutung zu.

Ob eine Aufgabe als freiwillig oder pflichtig angesehen wird, macht tatsächlich jedoch sehr wohl einen Unterschied, da nur für Pflichtaufgaben in jedem Fall eine Finanzierung über die Mindestausstattung erfolgt. Sowohl die Höhe des Garantiezuschlags⁶, der zur Mindestausstattung gehört und über den die Finanzierung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben vorgesehen ist, als auch des für die Finanzierung freiwilliger Leistungen zur Verfügung stehenden Stabilitätsansatzes können hier nicht als ausreichend angesehen werden, um vor dem Hintergrund der erforderlichen Orientierung am Bedarf eine angemessene Ausstattung herzustellen.

Schließlich festzuhalten bleibt, dass die identifizierten Grundsatzfragen weiterhin bestehen. Vor dem Hintergrund des unveränderten Diskussionsstandes sowie der Vorgehensweise des Landes, die Anteile der freiwilligen und pflichtigen Aufgaben zu schätzen, erscheint eine weitere Diskussion hinsichtlich der Ressortabfrage sowie der Einschätzung der freiwilligen und pflichtigen Aufgaben unentbehrlich, da sich der Schwerpunkt der Diskussion auf andere Themenbereiche verlagert hatte.

⁶ Bei der Ermittlung dieses Zuschlags sollen die Defizite aus den freiwilligen Aufgaben in den Bereichen Sport, Kultur, Umwelt- und Naturschutz bei der Dotierung voll berücksichtigt werden. Die Mittel des Garantiezuschlags sollen insgesamt zur individuellen Schwerpunktsetzung vor Ort zur Verfügung stehen.

5 NACHBILDUNG DES ANGEMESSENHEITSVERFAHRENS NEBST „KORRIDOR-MODELL“ UNTER NACHBILDUNG EINER RECHNUNG AUF DATENGRUNDLAGE DES HESSISCHES FINANZMINISTERIUMS

Derzeit sieht das Berechnungskonzept des KFA 2016 zur Prüfung der Angemessenheit der Defizite aus Pflichtausgaben die Anwendung des sogenannten Korridorverfahrens vor. Die Rechenschritte dieses Modells sind im Folgenden dargestellt.

Zunächst werden die einzelnen Kommunen des Bundeslandes Hessen in kommunale Gruppen eingeordnet, so dass bspw. alle Landkreise ohne Sonderstatusstädte und alle Landkreise mit Sonderstatusstädten jeweils in einer kommunalen Gruppe zusammengefasst werden.

Für jeden Produktbereich wird nun innerhalb der einzelnen kommunalen Gruppen ein Gesamtdefizit aus Pflichtausgaben errechnet. Dieses Gesamtdefizit wird in einem nächsten Schritt durch die gesamte Einwohnerzahl der einer kommunalen Gruppe zugehörigen Kommunen geteilt, so dass ein Pro-Kopf-Durchschnittswert entsteht, der zugleich einen Mittelwert für das Defizit der gesamten kommunalen Gruppe in einem entsprechenden Produktbereich darstellt.

Dieser Pro-Kopf-Durchschnittswert bildet die Defizite aus Pflichtausgaben zu 100 % ab und stellt die Obergrenze des Korridors dar, d. h. den Wert, der als maximales Defizit anerkannt wird. Um die untere Grenze des Korridors zu erhalten, wird der errechnete Pro-Kopf-Durchschnittswert halbiert. Folglich liegt die untere Grenze des Korridormodells bei 50 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-Defizits der jeweiligen kommunalen Gruppe in einem spezifischen Produktbereich.

Zur Positionierung einzelner Landkreise innerhalb dieses nun errechneten Korridors wird das individuelle Pro-Kopf-Defizit aus Pflichtausgaben je Landkreis errechnet. Hierbei ist zwischen drei Szenarien zu unterscheiden:

- Im ersten Szenario ist das individuelle Pro-Kopf-Defizit eines Landkreises größer als der Pro-Kopf-Durchschnittswert der gesamten kommunalen Gruppe. In diesem Fall wird das individuelle Pro-Kopf-Defizit des entsprechenden Landkreises auf den Pro-Kopf-Durchschnittswert (100 %-Wert) der gesamten kommunalen Gruppe herabgesetzt.
- Im zweiten Szenario ist das individuelle Pro-Kopf-Defizit eines Landkreises niedriger als der 50 %-Wert des Pro-Kopf-Durchschnitts der gesamten kommunalen Gruppe. In diesem Fall wird das individuelle Pro-Kopf-Defizit des entsprechenden Landkreises auf die Untergrenze des Korridors (den 50 %-Wert des Pro-Kopf-Durchschnittswerts der gesamten kommunalen Gruppe) angehoben.
- Im dritten Szenario liegt das individuelle Pro-Kopf-Defizit eines Landkreises innerhalb des definierten Korridors, d. h. zwischen dem Pro-Kopf-Durchschnittswert (100 %) und dem 50 %-Wert des Pro-Kopf-Durchschnitts. In diesem Fall bleibt das individuelle Pro-Kopf-Defizit unverändert.

Die auf diese Weise angepassten oder übernommenen Pro-Kopf-Defizite aus Pflichtausgaben eines jeden Landkreises werden in einem nächsten Schritt mit der Einwohnerzahl des Landkreises multipliziert, so dass ein neues, sog. angemessenes Defizit für jeden Landkreis in einem entsprechenden Produktbereich entsteht.

Diese Defizite werden wiederum innerhalb der kommunalen Gruppen summiert. Die auf diese Weise errechneten angemessenen Gesamtdefizite innerhalb einer kommunalen Gruppe in einem bestimmten Produktbereich sollen nun gegenüber dem bisherigen Gesamtdefizit ein neues, angemessenes Defizit aus Pflichtausgaben einer jeden kommunalen Gruppe für einen bestimmten Produktbereich darstellen.

Das Korridorverfahren fand bereits im Freistaat Thüringen Anwendung und ist vom Verfassungsgerichtshof (VerfGH) Thüringen für zulässig für Thüringen erklärt worden. So wurde durch den Thüringer VerfGH in einer abstrakten Normenkontrolle der §3 Abs. 1 des Thüringer Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 20. Dezember 2007 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes vom 04. Mai 2010 als mit der Thüringer Verfassung vereinbar betrachtet.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Korridore in Thüringen nicht jährlich neu berechnet wurden, sondern lediglich einmalig um eine Mindestausstattung für die Kommunen festzulegen. Zwischenzeitlich wurden die Korridore in Thüringen nahezu gänzlich aufgegeben, da die Mindestausstattung nur einen geringeren Teil der Ausstattung aus dem FAG einnimmt.

In Sachsen-Anhalt, wo ebenfalls ein Korridormodell verwendet wird, wurde aufgrund der Debatte über den neuen Finanzausgleich der Korridor modifiziert. Die Obergrenze wurde auf 110 % angepasst, nachdem sie zuvor dem Thüringer Modell entsprechend auf 100 % festgelegt war. Damit sollte der statistischen Verteilung der Defizite Rechnung getragen werden.

Trotz der unterstellten Zulässigkeit des Korridorverfahrens in seiner grundsätzlichen Anwendung verbleiben einige Kritikpunkte am Verfahren und damit an der Basis der Berechnung zum neuen KFA 2016.

Die Normierung des Durchschnittsdefizites als 100 % und das Abschneiden darüber hinausgehender höherer Defizite lassen regionale Besonderheiten und Schwerpunkte unberücksichtigt. Bei den Landkreisen führen regionale und strukturelle Unterschiede zu unterschiedlichen Herausforderungen und nicht zwingend vergleichbaren Bedarfen. Die Betrachtung von auf Köpfen gerechneten durchschnittlichen Defiziten lassen darüber hinaus die sozioökonomischen Faktoren, die ursächlich für die Entstehung der Defizite sein können, außen vor. Darüber hinaus bestimmen „Ausreißer“ nicht unwesentlich die Durchschnittsbildung und können das Pro-Kopf-Defizit erheblich erhöhen oder verringern.

Kreis	Einwohner	Fläche km ²	Einwohner pro km ² Fläche
Main-Taunus-Kreis	227.292	222,39	1022
Offenbach	338.190	356,29	949
Groß-Gerau	256.013	453,05	565
Hochtaunuskreis	228.215	482,03	473
Darmstadt-Dieburg	287.223	658,51	436
Bergstraße	262.249	719,54	364
Gießen	255.214	854,64	299
Main-Kinzig-Kreis	405.617	1.397,52	290
Wetteraukreis	296.185	1.101,71	269
Lahn-Dill-Kreis	252.292	1.066,51	237
Limburg-Weilburg	170.131	738,48	230
Rheingau-Taunus-Kreis	182.045	811,48	224
Marburg-Biedenkopf	246.070	1.262,56	195
Kassel	235.297	1.292,76	182
Fulda	216.405	1.380,40	157
Odenwaldkreis	96.722	623,97	155
Schwalm-Eder-Kreis	180.901	1.538,56	118
Hersfeld-Rotenburg	121.123	1.097,15	110
Werra-Meißner-Kreis	102.011	1.024,70	100
Waldeck-Frankenberg	158.932	1.848,58	86
Vogelsbergkreis	107.743	1.458,96	74

Abbildung 1: Einwohner pro km² Fläche

Das Korridormodell berücksichtigt größere Investitionen, die in dem Modell punktuell zu erheblichen Defiziten führen können, da nicht die Abschreibungen, sondern die ausgezahlten Beträge, mithin die Anschaffungskosten, Berücksichtigung finden, nicht vollumfänglich. Sofern diese Investitionen zu Defiziten führen, die über dem interkommunalen Produktdurchschnitt liegen, werden sie im Korridormodell abgeschnitten.

Die Korridorbildung könnte zu kreativem Buchen führen: Wenn eine Kommune in einem Produktbereich mit ihrem Defizit bereits über der Korridorgrenze liegt und folglich zusätzliche Defizite abgeschnitten würden, könnte sie dazu neigen, Aufwendungen unzutreffend in solche Produkte zu buchen, in denen sie mit ihren entsprechenden Pro-Kopf-Defiziten die Korridorobergrenze noch nicht erreicht hat. Ein Buchen von zusätzlichen Aufwendungen in diese Produkte würde zu zusätzlichen Defiziten führen und damit bedarfserhöhend wirken. Dadurch könnte die betreffende Kommune durch manipulatives Buchungsverhalten den Festansatz erhöhen. Der

Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil der Landesregierung mitgegeben, der Manipulation durch eine trennschärfere Abbildung der realen Verhältnisse entgegen zu wirken.

6 PROBLEMATIK DER WIRKUNGSWEISE ERHÖHTER KREISUMLAGESÄTZE

Der KFA 2016 berücksichtigt neben den angemessenen Aufwendungen der kommunalen Körperschaften auch die Möglichkeiten zur Generierung eigener Einnahmen, die sich den Kommunen bieten. Dazu sieht er ein Anheben der Nivellierungshebesätze zur Berechnung der anzuerkennenden Realsteuern vor; es ist davon auszugehen, dass die Städte und Gemeinden, deren Hebesätze unter dem Nivellierungshebesatz liegen, diese in Richtung der Nivellierungshebesätze anpassen werden, da jene ohnehin zur Berechnung des KFA herangezogen werden.

Andere Städte und Gemeinden werden Realsteuersätze oberhalb der Nivellierungshebesätze festlegen; die Erträge, die aus der Festsetzung oberhalb der Nivellierungsätze resultieren, werden zur Berechnung des Defizitenausgleichs nicht herangezogen. Die Gemeinden haben also de facto die Möglichkeit eigene Erträge zu erwirtschaften, die nicht zu einer Reduktion der Finanzausgleichszahlungen führen.

Durch die unterstellte Anhebung der Realsteuerhebesätze bis zu den Nivellierungshebesätzen oder darüber hinaus wird erreicht, dass sich die tatsächlichen Defizite der Städte und Gemeinden ceteris paribus verringern werden. Dies würde in der Folge zu einem Anstieg der Kreisumlagegrundlagen führen und damit zu einer Erhöhung des Kreisumlageaufkommens.

Erklärtermaßen soll jedoch aus den gestiegenen Nivellierungshebesätzen im Modell des neuen KFA 2016 und dem damit einhergehenden Anstieg der Kreisumlagegrundlagen kein höheres Kreisumlageaufkommen realisiert werden. Daher sollen die Landkreise ihren Kreisumlagehebesatz für das Ausgleichsjahr 2016 so senken, dass ihr Kreisumlageaufkommen unverändert bleibt.

Nach dem vorliegenden Entwurf zum Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen soll für das Ausgleichsjahr 2016 jedem hessischen Landkreis ein individueller Kreisumlagehebesatz gesetzlich vorgegeben werden und in den Folgejahren sollen Hebesätze, die den Hebesatz des Vorjahres um mehr als einen halben Prozentpunkt überschreiten, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen.

Demnach steht zu erwarten, dass angesichts der Finanzausstattung der hessischen Landkreise und deren Verschuldungssituation, ab dem Ausgleichsjahr 2017 eine Tendenz zur Anhebung der jeweiligen Kreisumlagehebesätze zwecks Konsolidierung der entsprechenden Kreishaushalte zu beobachten sein wird.

Diese Entwicklung wird nach unserem Verständnis im Modell des neuen Kommunalen Finanzausgleichs 2016 wie folgt wirken:

Bei gegebenen Gesamtdefiziten für Pflichtaufgaben der Landkreise nach Anwendung des Korridorverfahrens erhöhen sich durch eine Anhebung des gesamten Kreisumlageaufkommens der hessischen Landkreise die für diese kommunale Gruppe zu berücksichtigenden allgemeinen Deckungsmittel. Aus einem Anstieg des gesamten Kreisumlageaufkommens resultiert eine Reduktion des angemessenen Defizits für pflichtige und freiwillige Aufgaben nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel der hessischen Landkreise. In der weiteren Konsequenz vermindert sich durch den Anstieg des gesamten Kreisumlageaufkommens der hessischen Landkreise der auf diese entfallende Festansatz, welcher durch das Land zu finanzieren ist.

Diese Ungleichbehandlung erfährt eine weitere Verschärfung durch den im KFA 2016 angelegten Verteilungsmaßstab hinsichtlich des Stabilitätsansatzes: Dadurch, dass dieser Verteilungsmaßstab auf Gruppendifiziten vor Abzug der allgemeinen kommunalen Deckungsmittel basiert, ist der Verteilungsmaßstab „blind“ für die gravierenden Unterschiede hinsichtlich der Einnah-

mebeschaffungsmöglichkeiten von Landkreisen auf der einen Seite und Städten und Gemeinden auf der anderen Seite. Städte und Gemeinden können ihr Realsteueraufkommen wie vorangehende ausführlich beschrieben, durch entsprechende Hebesätze oberhalb der Nivellierungshebesätze dergestalt steigern, dass das zusätzliche Aufkommen keine Anrechnung im Modell des KFA erfährt und dadurch in den kommunalen Kassen verbleibt. Die hessischen Landkreise haben diese Möglichkeit durch die volle Anrechnung ihres Kreisumlageaufkommens bekanntermaßen nicht. Diesen elementaren Unterschied trägt der gewählte Verteilungsmaßstab des Stabilitätsansatzes nicht Rechnung. Die Höhe des auf die jeweilige kommunale Gruppe entfallenden Stabilitätsansatzes ist einzig und allein von der Höhe der jeweiligen Defizite abhängig und berücksichtigt nicht die jeweiligen Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten. Im Extremfall könnten Städte und Gemeinden ihre Haushalte durch Anhebung ihrer Realsteuerhebesätze oberhalb der Nivellierungsgrenze in Gänze ausgleichen und würden unverändert am Stabilitätsansatz partizipieren. Selbst in einem solchen Fall würde den hessischen Landkreisen, denen die Möglichkeit eines solchen Haushaltsausgleiches nicht gegeben ist, kein höherer Anteil am Stabilitätsansatz zuwachsen.

Diese Verwerfung hinsichtlich der Verteilung des Stabilitätsansatzes stellt eine systematische Schwäche des KFA 2016 dar.

Abhilfe geschaffen werden könnte durch einen Verteilungsmaßstab für den Stabilitätsansatz, der sich auf Defizite bezieht, die bereits durch die jeweiligen allgemeinen Deckungsmittel gemindert wurden.

7 PROBLEMATIK DER FORTSCHREIBUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE

Für die künftige Entwicklung der Finanzausgleichsmasse ist die Frage wesentlich, welche Auswirkungen sich auf den Fest- und Stabilitätsansatz ergeben, wenn der Bund oder das Land Finanzmittel für kommunale Aufgaben bereitstellen.

Nach den derzeitigen Überlegungen des Landes sollen Entlastungen, die der Bund für kommunale Aufgaben zur Verfügung stellt, im System des KFA dergestalt aufgehen, dass sie zu keiner finanziellen Besserstellung der kommunalen Ebene führen. Vorgesehen ist, dass die Fortschreibungsbasis für die kommunale Finanzausgleichsmasse in den Fällen angepasst wird, in denen der Bund die finanzielle Belastung von Aufgaben der Kommunen übernimmt und hierdurch mit hin eine Absenkung des Festansatzes bewirkt. Laut dem Hessischen Ministerium der Finanzen ist in derartigen Fällen geplant, die Verstetigungsgröße in dem Maß abzusenken, in dem der Festansatz sinkt.

Vorbehaltlich der vorstehend beschriebenen Regelung würde eine Entlastung der kommunalen Ebene durch den Bund, die außerhalb des KFA gewährt wird – etwa die Übernahme der Kosten der Eingliederungshilfe – in der grundsätzlichen Systematik des KFA lediglich zu einer eingeschränkten Entlastung der Kommunen führen. Hinter dieser Feststellung verbirgt sich folgender Wirkungsmechanismus, der seinem Ausgangspunkt in einem Absinken des Festansatzes infolge einer von dritter Seite gewährten kommunalen Entlastung hat: Die gewährten Entlastungen verbessern (punktuell) die Finanzsituation der Kommunen und führen deshalb dazu, dass sich die im Zuge des KFA durch das Land zu deckenden Bedarfe verringern. Konkret bedeutet dies, dass außerhalb des KFA gewährte Finanzmittel, die zur Entlastung für kommunale Aufgaben gezahlt werden, in der grundsätzlichen Systematik des KFA dazu führen, dass die – explizit zur kommunalen Entlastung gewährten – Finanzmittel zunächst zu keiner direkten Besserstellung der Kommunen führen würden. Eine solche Besserstellung würde erst in einem zweiten Schritt erfolgen. Das Absinken des Festansatzes – bei gegebener Gesamthöhe der Finanzausgleichsmasse – würde mit einer Steigerung des Stabilitätsansatzes einhergehen, sodass die Kommunen in einem zweiten Schritt zumindest teilweise von den gewährten Entlastungen profitieren könnten. Zwar verbliebe der kommunalen Ebene insgesamt – vor dem Hintergrund der Drittelung eines Aufwuchses des Stabilitätsansatzes – im ersten Jahr der Entlastung lediglich ein Drittel dieser Entlastung als Erhöhung des Stabilitätsansatzes. Aber in den Folgejahren würde den Kommunen immerhin sukzessiv die gesamte Entlastung zuwachsen (im dritten Jahr beispielsweise 70 Prozent).

Um den beschriebenen Wirkungsmechanismus und die Teilhabe der kommunalen Ebene an den gewährten Bundesmitteln auszuhebeln, hat das Land die eingangs skizzierte Sonderregelung implementiert. Mit dieser soll sichergestellt werden, dass durch den Bund oder auch das Land außerhalb des KFA gewährte Entlastungen zu keiner Erhöhung der Finanzausstattung der Kommunen führen. Demnach ist vorgesehen, dass bei einer Absenkung des Festansatzes infolge einer kommunalen Entlastung durch Bundes- oder Landesmittel die Verstetigungsgröße in demselben Umfang abgesenkt werden soll. Die Fortschreibung des Stabilitätsansatzes soll auf Basis der abgesenkten Verstetigungsgröße erfolgen. In der Konsequenz führt dies dazu, dass die Kommunen trotz gewährter Entlastungen auf Bundes- oder Landesebene keinerlei Mehreinnahmen verbuchen können. Stattdessen werden diese Mittel durch die dargestellte Verrechnungsmethode vollumfänglich bedarfsmindernd angerechnet. Auch die vorstehend beschriebene – systemimmanente – Partizipation über den Aufwuchs des Stabilitätsansatzes wird durch diese Regelung ausgehebelt. Die für die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben gewährten Entlastungen kommen demzufolge nicht bei den Kommunen an.

Zur Begründung wird in der Gesetzesbegründung seitens des Landes hierzu ausgeführt: „Durch den KFA werden die kommunalen Bedarfe gedeckt. Erfolgen Entlastungen außerhalb des KFA, die sich bedarfsmindernd auswirken, kann das Land die Dotierung des KFA entsprechend absenken, ohne dass dies etwas an der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung ändert.“

Bereits der eingangs beschriebene, dem vorliegenden System immanente, Mechanismus würde zu einer direkten Abkopplung der kommunalen Ebene von den Entlastungen des Bundes führen. Jedoch würde die kommunale Ebene immerhin sukzessive an den Entlastungen partizipieren. Dies wird bei der seitens des Landes vorgesehenen, modifizierten Regelung, gänzlich ausgehebelt. Der kommunalen Ebene sollen diejenigen Mittel, die zu ihrer Entlastung und als Ausgleich für tatsächlich wahrgenommene Aufgaben bereitgestellt werden, nicht zu Gute kommen.

Vor dem Hintergrund des durch das Hessische Ministerium der Finanzen gewählten KFA-Modells wäre es stringent, wenn zumindest der ursprüngliche, systemimmanente und nicht modifizierte Wirkungsmechanismus griffe und die beabsichtigte Sonderregelung nicht eingeführt würde. Selbst in diesem Fall würden alle drei kommunalen Gruppen lediglich nach ihrem Anteil am Stabilitätsansatz an den gewährten Entlastungen teilhaben. Eine Schwäche dieser Lösung bestünde unverändert darin, dass unbeachtet bliebe, für welche kommunale Gruppe die Bundesmittel ursprünglich gewährt wurden, da über den Aufwuchs des Stabilitätsansatzes anteilig alle Gruppen profitieren würden. Zudem ist zu beachten, dass eine Entlastung, die nicht allen kommunalen Gruppen zu Gute kommt, dazu führt, dass die einschlägige Gruppen in den Folgejahren nicht mehr in Höhe ihres ursprünglichen Anteils (derzeit 21,42 Prozent für die Landkreise, 30,6 Prozent für die kreisfreien Städte und 47,98 Prozent für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden) am Aufwuchs des Stabilitätsansatzes profitieren würden. Den Verteilungsmaßstab für den Stabilitätsansatz sind im derzeitigen Modell die jeweiligen Gruppendifizite, welche in jener Gruppe sinken, der eine Entlastung durch Bundes- oder Landesmittel gewährt wurde. Dennoch könnte auf diese Weise zumindest eine teilweise Partizipation an den zur Entlastung der kommunalen Ebene gewährten Finanzmitteln gesichert werden.

Mit seinen Vorstellungen zur künftigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse koppelt das Land im Ergebnis seine eigene Steuerertragsentwicklung von jener der Kommunen ab. Fraglich ist, ob damit nicht das Gebot der Verteilungssymmetrie verletzt wird, zu welchem der Staatsgerichtshof in seinem fraglichen Urteil vom 21. Mai 2013 wie folgt ausführte: „Ob und inwiefern eine solche Verschiebung die Veränderung der Steuerverbundmasse und damit auch der Finanzausgleichsmasse zum Nachteil der Kommunen rechtfertigen kann, beurteilt sich nach dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie und bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Denn die Pflicht zur Bedarfsermittlung und das Gebot der Verteilungssymmetrie sind zwei prinzipiell unabhängig voneinander bestehende verfassungsrechtliche Vorgaben für den Finanzausgleichssetzgeber.“

8 ALTERNATIVEN ZUM KORRIDORMODELL

Da das Land eine angemessene Finanzausstattung aller Kommunen gewährleisten muss, spricht grundsätzlich zur Verfahrensvereinfachung nichts gegen die Bildung eines Korridors. In der konkreten Ausgestaltung sind jedoch auch andere Ansätze denkbar. Dies gilt vor allem, da das im KFA 2016 angewendete Verfahren teilweise sehr enge Korridore bildet und somit auch hohe Defizite stark abschneidet, ohne deren Ursache zu hinterfragen. Im folgenden Kapitel zeigen wir Alternativen zum angewendeten Korridormodell, welche sich vor allem wesentlich näher am realen Defizit der Vergleichsgruppen orientieren. Aus Gründen der Vereinfachung wurde in der vorliegenden Darstellung auf eine Differenzierung in Landkreise mit Sonderstatusstädte und Landkreise ohne Sonderstatusstädte verzichtet. Sollte es in einer Fortschreibung des KFAs zu einer Anpassung der Korridorbildung nach einem der aufgeführten Modelle kommen, könnte eine solche Differenzierung sinnvoll sein.

Die folgenden Alternativen zum Korridormodell sollen helfen, den tatsächlichen Finanzbedarf der Kommunen (hier: speziell der Landkreise) zu ermitteln; sie sollen nicht dazu dienen, einen neuen Verteilungsschlüssel für eine von vornherein festgelegte zur Verteilung stehende Finanzmasse zu liefern.

8.1 *Korridorbildung nach der Benchmark-Methode*

Eine Alternative zum einfachen Korridormodell könnte eine aufgabenbezogene Korridorbereinigung nach der sogenannten Benchmark-Methode sein. Hierbei werden jeweils die drei vermeintlich am wirtschaftlichsten arbeitenden Kommunen innerhalb einer Vergleichsgruppe als Maßstab für die Angemessenheit des unteren Korridors herangezogen. Analog dazu wird die obere Korridorgrenze mithilfe der drei vermeintlich am unwirtschaftlichsten arbeitenden Kommunen gebildet. Hierzu wird das Produktdefizit pro Einwohner landkreisscharf ermittelt und einem Ranking unterworfen. Die daraus gewonnene Reihenfolge der Wirtschaftlichkeit je Landkreis wird gewichtet und dient als neue obere und untere „Korridorgrenze“.

Sofern die untere Korridorgrenze in Ausnahmefällen negativ ist (d. h. ein Überschuss wird erwirtschaftet), wird diese mit Null (0) angenommen.

Diese Vorgehensweise führt dazu, dass der der Berechnung zu Grunde gelegte Bedarf an die Realität angepasst wird. Die obere und die untere Grenze werden nicht durch Durchschnittsbildung ermittelt, sondern durch die Abbildung der Realitäten in den Landkreisen.

Die Berechnung hat zur Folge, dass im Durchschnitt lediglich zwei Landkreise pro Produktbereich ober- und unterhalb der Grenze liegen und in ihren Defiziten beschnitten oder angehoben werden müssen. Unterstellt man, dass das Land im KFA 2016 tatsächlich einen am Bedarf orientierten Finanzausgleich anstrebt, so wäre eine benchmarkbasierte Korridorisierung der genauere Ansatz.

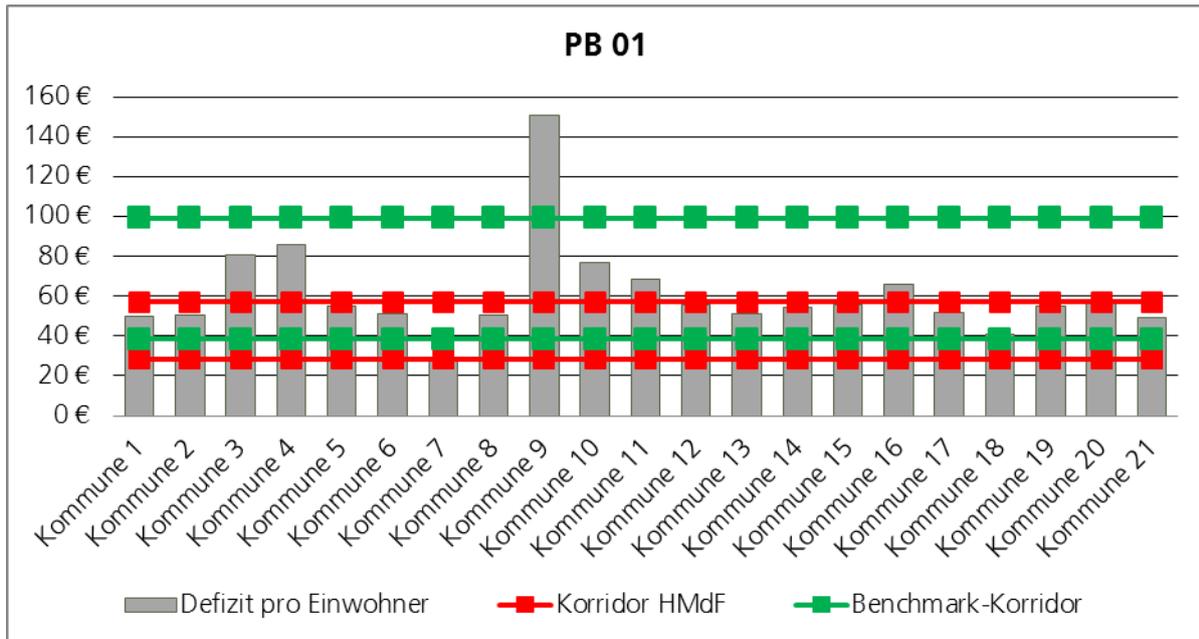


Abbildung 2: Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Innere Verwaltung (PB 01)

Im Produktbereich Innere Verwaltung (PB 01), in dem der Anteil der Pflichtaufgaben mit 95 % sehr hoch ist, zeigt sich durch die Verschiebung der Korridor Grenzen aufgrund der Benchmark-Methode bereits deutlich, dass nur wenige Defizite abgeschnitten werden. In Summe würde es im PB 01 bei den Pflichtaufgaben dadurch zu einem höheren anerkannten Defizit i. H. v. rund 23 Mio. € kommen.

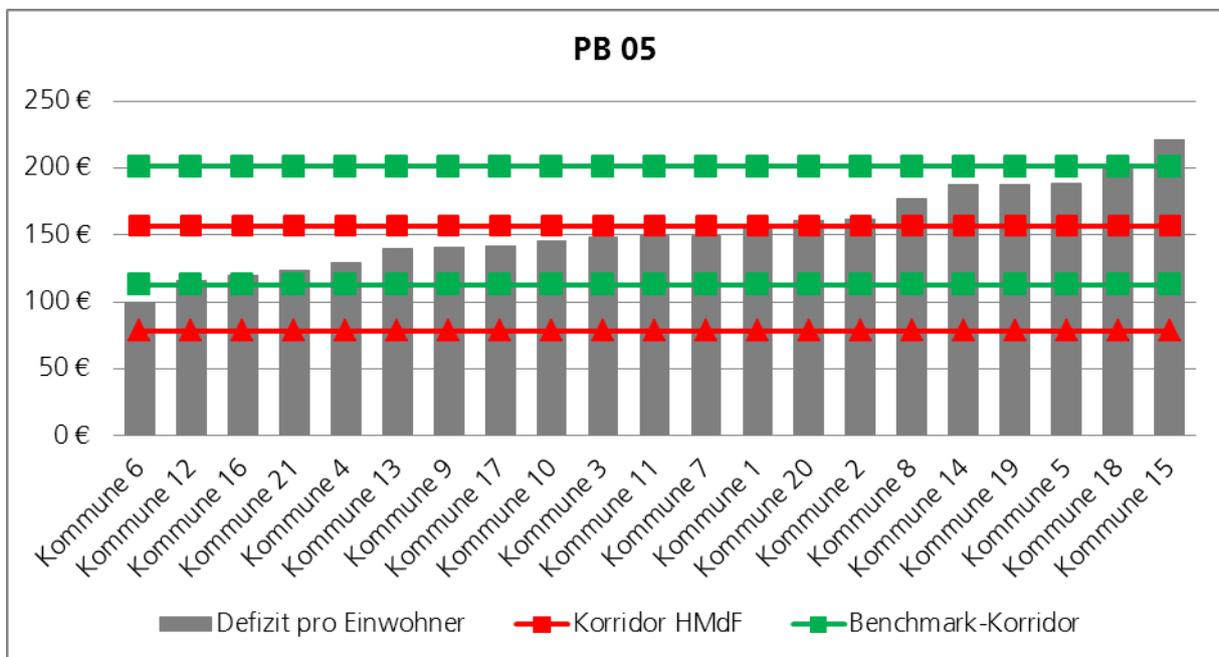


Abbildung 3: Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05)

Auch der Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05), der mit einem Anteil von 97 % pflichtigen Leistungen ebenfalls einer der kostenintensiveren Bereiche eines Landkreises bildet, würde durch das einfache Korridorverfahren sehr stark beschnitten werden. Durch einen gewichteten Korridor würden nur noch je eine Kommune aus der oberen als auch aus der unteren Grenze herausfallen. Auf diese Weise würden rund 52 Mio. € Defizit mehr anerkannt als bei dem einfachen Korridormodell.

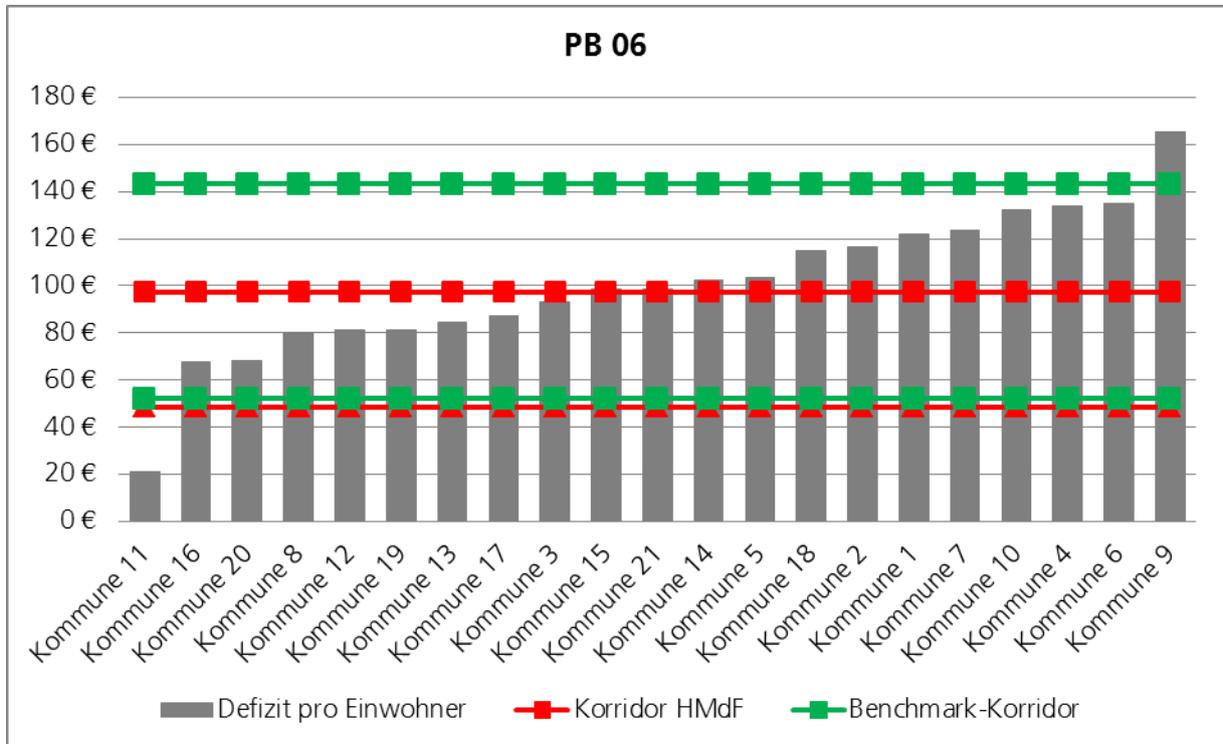


Abbildung 4: Korridorbildung nach der Benchmark-Methode – Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 06)

Auch im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 06) stellen die pflichtigen Aufgaben mit 95 % den maßgeblichen Umfang der Ausgaben dar. Hier kommt es im einfachen Korridormodell ebenfalls zu einer unsachgemäßen Beschneidung der Defizite.

In Summe würde sich aufgrund der neuen Berechnung ein deutlich anzuerkennender Mehrbedarf für alle Landkreise im Bereich der Pflichtaufgaben ergeben.

8.2 Korridorbildung nach einer modifizierten Benchmark-Methode

Eine weitere Modifizierung der Benchmark-Methode könnte erfolgen, indem statt den vermeintlich besten drei der Vergleichsgruppe nunmehr die vermeintlich wirtschaftlichsten 25 % als Maßstab herangezogen würden. Bei 21 Landkreisen würden demnach die wirtschaftlichsten fünf Landkreise als untere Korridorgrenze herangezogen. Die obere Korridorgrenze wird analog zur unteren Korridorgrenze errechnet. Auf eine beispielhafte Berechnung wurde an dieser Stelle bewusst verzichtet, da sich die Korridor Grenzen im Vergleich zum Benchmarkmodell lediglich marginal verschieben würden.

8.3 Korridorbildung nach der Durchschnittsmethode

Bei einer Korridorbildung nach der Durchschnittsmethode wird die Summe aller Defizite aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben über alle Produktbereiche hinweg pro Kommune gebildet. Dieses landkreisscharfe Gesamtdefizit wird anschließend durch die Einwohner des jeweiligen Landkreises dividiert. Der Korridor wird dann analog zur Grundberechnung des Hessischen Ministeriums der Finanzen gebildet, indem die Gesamtaufwendungen über alle Produktbereiche ins Verhältnis der Gesamteinwohner der jeweiligen Vergleichsgruppe (hier Landkreise) gebildet werden.

Da sich bestimmte räumliche Differenzen, zum Beispiel die Folgen sozialer Strukturen, auf Einzelproduktbereiche gegenläufig auswirken, ist die Folge einer Korridorisierung, soweit man sie nicht auf die Produktbereiche sondern auf das Gesamtdefizit anwendet, deutlich geringer.

Außerdem würden Gestaltungsspielräume aufgrund unterschiedlicher Buchungsmethoden abgemildert werden.

Im bisherigen Modell des Hessischen Ministeriums der Finanzen lässt sich der Festansatz dahingehend beeinflussen, dass bspw. Aufwendungen in Produktbereiche gebucht werden, die nicht korridorisiert werden. Bei den Pflichtaufgaben wäre das der Produktbereich Allgemeine Finanzwirtschaft (PB 16) sowie bei der freiwilligen Aufgaben bspw. der Produktbereich Sportförderung (PB 08). Dabei ist es unerheblich, ob das Buchen auf nicht sachgerechte Produkte aus Unwissenheit des Personals resultiert oder auch durch eine systemseitiges falsches Hinterlegen der Produktbuchungsgruppen auf dem jeweiligen Kontentyp verursacht wird.

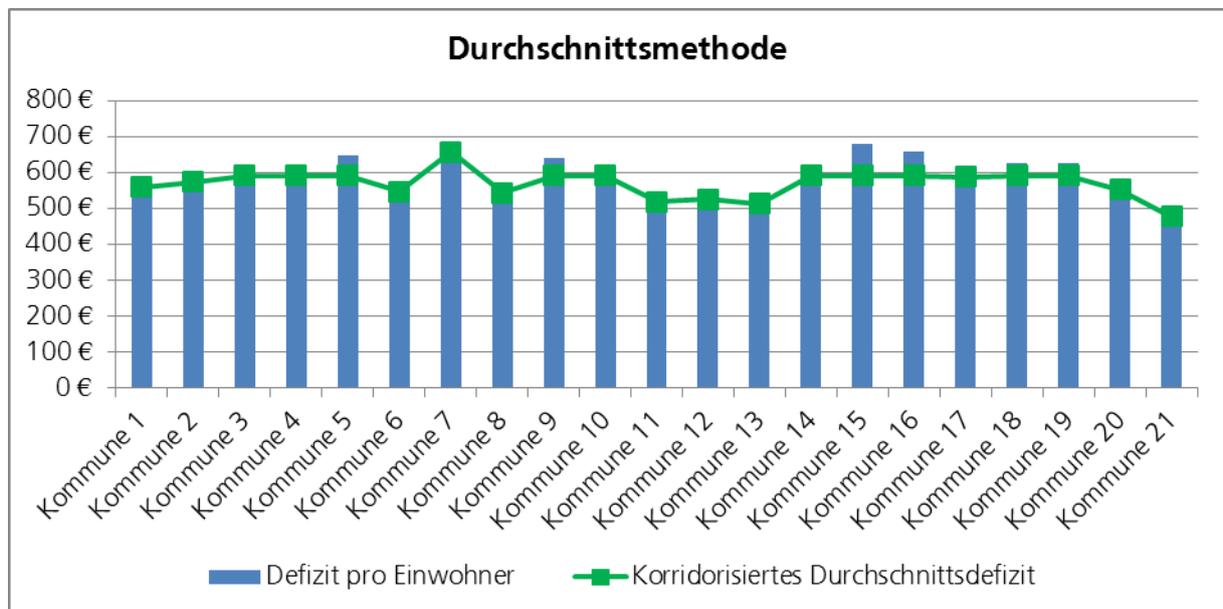


Abbildung 5: Korridorbildung nach der Durchschnittsmethode

Dabei zeigt sich, dass es zu wesentlich weniger „Ausreißern“ im Korridor kommt und somit auch die abgeschnittenen Defizite geringer ausfallen als im einfachen Korridormodell des Hessischen Ministeriums der Finanzen.

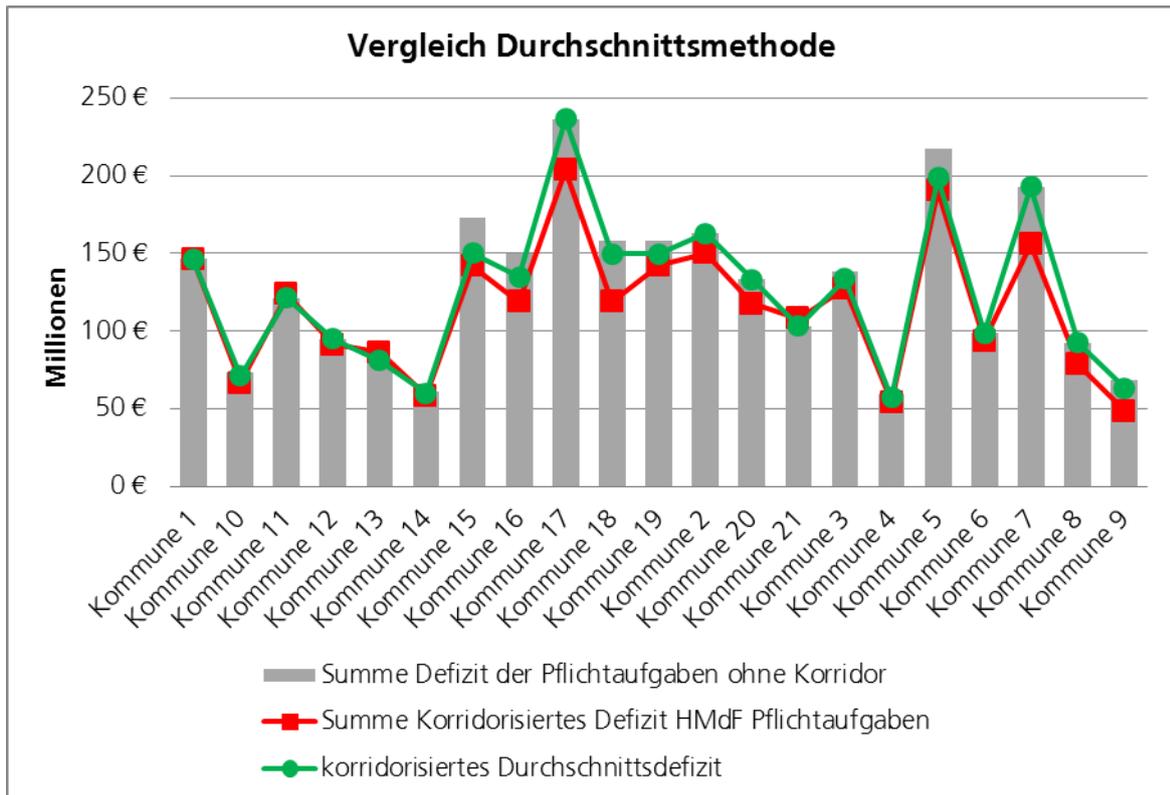


Abbildung 6: Vergleich Durchschnittsmethode mit HMdF-Korridor

In der Gegenüberstellung der korridorisierten Defizite eines Durchschnittskorridors zum einfachen Korridor des Hessischen Ministeriums der Finanzen, zeigt sich, dass die Durchschnittsdefizite den Bedarf der Kommunen bei den Pflichtaufgaben etwas genauer abbilden.

8.4 Verknüpfung der Korridorbildung nach einer Durchschnitts- und Benchmark-Methode

Als Weiterentwicklung der Korridorbildung nach einer Durchschnittsmethode lässt sich eine Verknüpfung der beiden vorangehend beschriebenen Modelle sehen.

Bei einer Korridorbildung nach der Durchschnittsmethode wird die Summe aller Defizite aus pflichtigen und freiwilligen Aufgaben über alle Produktbereiche hinweg pro Kommune gebildet. Dieses landkreisscharfe Gesamtdefizit wird anschließend durch die Einwohner des jeweiligen Landkreises geteilt.

Entgegen der Korridorbildung des Hessischen Ministerium der Finanzen wird im nächsten Schritt der Korridor jedoch nicht pauschal aus dem Durchschnittswert gebildet, sondern erneut auf die drei wirtschaftlichsten und unwirtschaftlichsten Landkreise abgestimmt.

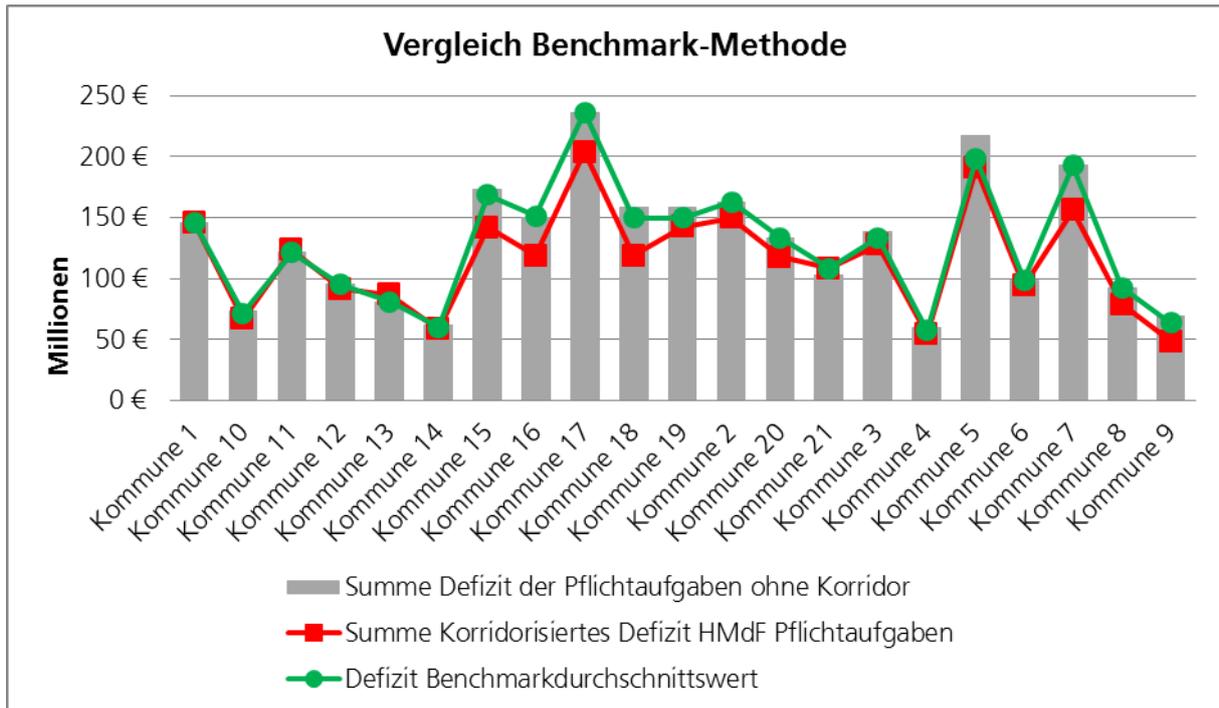


Abbildung 7: Vergleich Benchmark-Methode mit HMdF-Korridor

Mittels dieser Berechnung werden zwei positive Effekte erreicht. Zum einen werden die buchhalterischen Gestaltungsspielräume aufgrund unterschiedlicher Produktbuchungsgruppen ausgeschlossen und zum anderen wird der Korridor an die Gegebenheiten der jeweiligen Vergleichsgruppe, in unserem Beispiel der Landkreise, angepasst.

8.5 Anhebung der Korridor Grenzen

Darüber hinaus könnte das Weiterfassen der Korridor Grenzen ein Ansatzpunkt sein, der eine gerechtere Verteilung ermöglichen würde, da nicht mehr der alleinige Durchschnitt als obere Grenze gewertet wird. Durch die Erhöhung der oberen Grenze auf 125 % und dem Anheben der unteren Grenze auf 75 % würden wesentlich weniger Landkreise aus den Korridor Grenzen fallen. Allerdings ist hierbei anzumerken, dass zwar weniger Landkreise als im ursprünglichen Modell in ihren Defiziten beschnitten werden, jedoch würden die örtlichen Begebenheiten weiterhin keine Berücksichtigung finden, sondern lediglich ein pauschaler Korridor allgemein erweitert werden. Aus diesem Grund sehen wir eine pauschale Korridor Erweiterung unter der Berechnungsgrundlage des HMdF als nicht zielführend an.

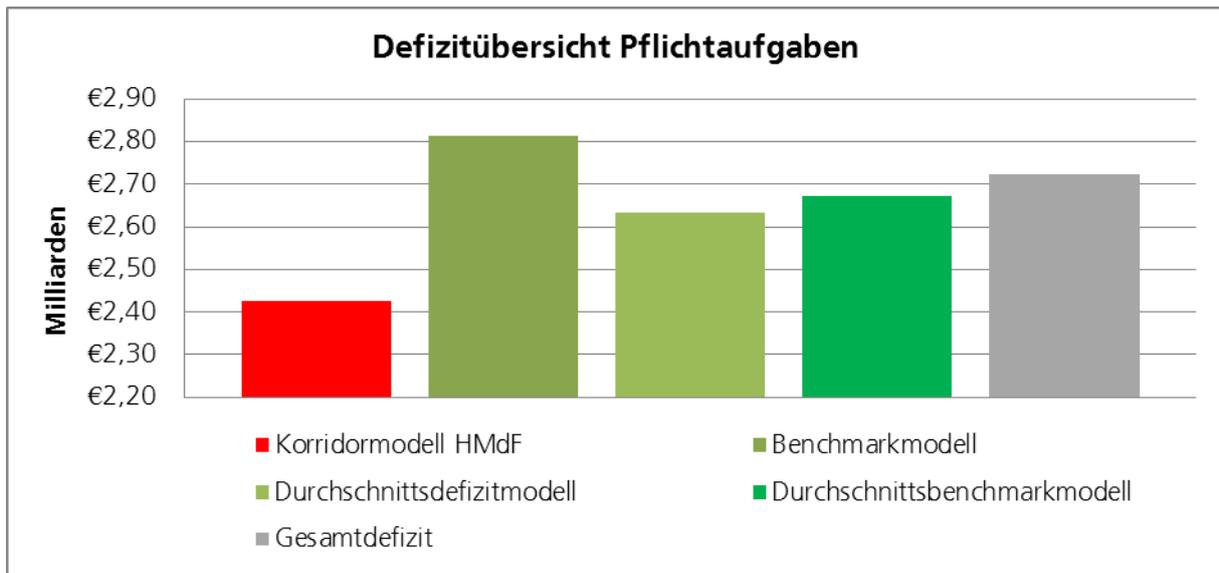


Abbildung 8: Defizitübersicht Pflichtaufgaben

In der Tabelle zeigt sich das Defizit aller Pflichtaufgaben der Landkreise mit sowie der Landkreise ohne Sonderstatusstädte nach den verschiedenen Möglichkeiten der Korridorbildung.

Defizit Pflichtaufgaben	Summe
Korridormodell HMdF	2.425.510.509,07 €
Benchmarkmodell	2.812.307.998,82 €
Durchschnittsdefizitmodell	2.633.252.980,76 €
Durchschnittsbenchmarkmodell	2.673.549.072,34 €
Gesamtdefizit	2.722.548.652,92 €

Abbildung 9: Defizit Pflichtaufgaben

Der Mehrbetrag des Benchmarkmodells gegenüber dem unkorridorisierten Gesamtdefizit ist lediglich eine Rechengröße, da das Gesamtdefizit ohne Korridor durch die Überschüsse in einzelnen Produktbereichen gemindert wird. Im Benchmarkmodell hingegen wurden im Falle von negativen Korridor Grenzen diese auf Null (0) gesetzt.

In sämtlichen vorangegangenen Berechnungen wurden nur die Pflichtaufgaben der Landkreise herangezogen, da diese den wesentlichen Teil des Ausgabendefizits ausmachen. Die Summe des Aufgabendefizits aus freiwilligen Aufgaben beträgt 125 Mio. € und entspricht lediglich 4 % des Gesamtdefizits der Landkreise.

9 GEWICHTUNG PRODUKTBEREICHE NACH SOZIOÖKONOMISCHEN FAKTOREN

9.1 Konkrete Rechnung Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05)

Je nach Produktbereich ist die Berechnung nach dem in Kapitel 2 beschriebenen Korridormodell jedoch ungeeignet, um eine bedarfsgerechte Zuweisung der Finanzmittel zu erreichen. Eine Pro-Kopf-Pauschale mit Orientierung an der Einwohnerzahl als Maßstab für eine wirtschaftliche Haushaltsführung wird dem tatsächlichen Bedarf in einzelnen Produktbereichen, der sich zwischen einzelnen Kommunen aufgrund ihrer Heterogenität unterscheidet, nicht gerecht.

Demzufolge ist anstelle einer pauschalen einwohnerbezogenen Berechnung des Bedarfs einzelner Kommunen je Produktgruppe ein differenziertes Vorgehen zu empfehlen, das durch die Orientierung an produktbereichsspezifischen sozioökonomischen Faktoren erreicht werden kann.

Im Folgenden werden je nach Produktbereich solche sozioökonomischen Faktoren aufgezeigt, die als am besten geeignet erscheinen, um eine bedarfsgerechte Betrachtung der Defizite der einzelnen Kommunen in den jeweiligen Produktbereichen vorzunehmen. Hierbei wird sich auch an einzelnen, im jeweiligen Produktbereich zu erbringenden Aufwendungen orientiert, so dass teilweise auch eine Gewichtung verschiedener sozioökonomischer Faktoren in einzelnen Produktbereichen vorgenommen wird.

Zunächst wird der Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) in einem großen Rahmen eingeführt. Hintergrund für die Auswahl dieses Produktbereichs ist, dass die Defizite aus Pflichtausgaben dieses Produktbereichs vergleichsweise einen sehr hohen Anteil an den Gesamtdefiziten aus Pflichtausgaben über alle Produktbereiche ausmachen. Ähnlich hoch in Bezug auf diesen Produktbereich ist zugleich auch der Anteil der durch das Korridormodell vorgenommenen Abzüge bei den Defiziten.

Die Defizite aus Pflichtausgaben im Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) liegen für die kommunale Gruppe der Landkreise ohne Sonderstatusstädte bei 417.317.200 €. Die Summe wird aus den Defiziten der Kreise

- Bergstraße,
- Darmstadt-Dieburg,
- Main-Taunus-Kreis,
- Odenwaldkreis,
- Offenbach,
- Rheingau-Taunus-Kreis,
- Wetteraukreis,
- Limburg-Weilburg,
- Vogelsbergkreis,
- Hersfeld-Rotenburg,
- Kassel,
- Schwalm-Eder-Kreis,
- Waldeck-Frankenberg und
- Werra-Meißner-Kreis

gebildet.

Bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten belaufen sich die Defizite aus Pflichtaufgaben auf 303.916.966 €. Diese setzen sich aus den Defiziten der Kreise

- Groß-Gerau,
- Hochtaunuskreis,
- Main-Kinzig-Kreis,
- Gießen,
- Lahn-Dill-Kreis,
- Marburg-Biedenkopf und
- Fulda

zusammen.

Nach Bildung der neuen absoluten Defizite im Rahmen der Korridorisierung verbleibt beiden kommunalen Gruppen, den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte wie auch der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten, ein insgesamt geringeres, in die Berechnung des KFA eingehendes Defizit. Den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte werden durch das Korridormodell beim Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) 23.765.261 € in Abzug gebracht. Dies entspricht einem Abzug von etwa 6 %. Bei der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten beträgt der entsprechende Wert 28.993.586 €, was einem Abzug von ca. 10 % der Defizite dieses Produktbereichs entspricht.

Wie oben bereits erwähnt, werden im Folgenden Anhaltspunkte für ein differenzierteres Vorgehen angebracht. Die Orientierung an produktbereichsspezifischen sozioökonomischen Faktoren kann im Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) bspw. auf Basis der Aufwandsbereiche

- Kosten der Unterkunft (KdU),
- Eingliederungshilfen für behinderte Menschen und
- Hilfen zur Pflege

vorgenommen werden.

9.1.1 Kosten der Unterkunft (KdU)

Die Kosten der Unterkunft stellen einen großen Kostenfaktor im Haushalt von Landkreisen dar. Eine fallzahlbezogene Betrachtung entspricht hinsichtlich dieses Teilbereichs eher dem angemessenen Bedarf einer Kommune als eine einwohnerbezogene Betrachtung, da ein Landkreis mit relativ wenigen Einwohnern aufgrund sozialer Gegebenheiten bzw. Strukturen bspw. dennoch relativ hohe Aufwendungen aufweisen kann. Ein so, gemäß dem derzeitigen Modell, entstehender hoher Pro-Kopf-Wert führt zu Abzügen bei der Betrachtung entsprechender Landkreise im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung. Die Abzüge entstehen im Ergebnis für die Ermittlung des jeweiligen Bedarfs der kommunalen Gruppe. Die durch das Korridorverfahren den jeweiligen Landkreisen abgeschnittenen Defizite sind als ein Rechen- bzw. Zwischenschritt zu sehen, dessen Ergebnis sich jedoch (nur) im Bedarf der gesamten Gruppe manifestiert. Vertikal landkreisscharf abgeschnittene Defizite bedeuten (demnach) nicht, dass dies analoge landkreisscharfe Auswirkungen auf die horizontale Verteilung zur Folge hat. Die vertikale Bedarfsermittlung dient allein zur Feststellung des Gesamtbedarfs der gesamten kommunalen Gruppe. Die tatsächliche horizontale Zuweisung auf die einzelnen Landkreise ist davon weitgehend unabhängig zu betrach-

ten.⁷ Korridorisierte Defizite aus Pflichtausgaben entfalten keine spiegelbildlichen pekuniären Auswirkungen für einzelne Landkreise in Form der entsprechenden Finanzausweisungen.

Neben dem Fallbezug ist bei den Kosten der Unterkunft als zusätzliche Komponente an die unterschiedliche Anzahl an Personen, die durchschnittlich in den Bedarfsgemeinschaften in den Landkreisen leben, zu denken. Eine höhere durchschnittliche Anzahl an Personen je Bedarfsgemeinschaft führt dazu, dass die durchschnittlichen Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft höher sind. Aufgrund dieses nicht zu beeinflussenden äußeren Umstands werden entsprechende Landkreise im derzeitigen Modell benachteiligt, da sie als unwirtschaftlich arbeitender Kreis eingeordnet werden.

Noch stärker wiegt dieser Effekt bei einer weiteren zu berücksichtigenden Komponente, den Preisunterschieden auf dem Miet- bzw. Wohnungsmarkt der jeweiligen Landkreise. Hohe Mietpreise können in der Argumentationslogik eines Berechnungsmodells nicht bedeuten, dass ein Landkreis aufgrund dieses nicht zu beeinflussenden äußeren Umstands als ein unwirtschaftlich arbeitender Kreis benachteiligt wird.

Die in den beiden vorangegangenen Absätzen beschriebenen, zu berücksichtigenden Besonderheiten führen dazu, dass das Korridormodell bei der Betrachtung der Kosten der Unterkunft leicht abgewandelt werden muss. Im ursprünglichen Ansatz werden die Gesamtaufwendungen eines (Teil-) Bereichs durch die Gesamteinwohnerzahl einer kommunalen Gruppe geteilt. Daran anschließend werden direkt die obere (100-%-Wert) sowie untere (50-%-Wert) Korridorgrenze gebildet. In dem auf den nachfolgenden Seiten beschriebene Ansatz kann die Bildung des Korridors erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, da sozioökonomische Unterschiede (unterschiedliche Anzahl an Personen je Bedarfsgemeinschaft, unterschiedliche Mietpreisniveaus in den Landkreisen) landkreis-individuell berücksichtigt werden müssen.

Beispielhaft sollen nachfolgende Schritte aufzeigen, wie im Bereich der Kosten der Unterkunft auf Basis eines geeigneten Verteilungsschlüssels eine bedarfsgerechtere Berechnung der angemessenen Defizite hinsichtlich dieses Teilbereichs erfolgen kann.

Betrachtet werden in diesem Zuge die Defizite der Landkreise ohne und der mit Sonderstatusstädten im Jahr 2012. Die Summe der Leistungen für Unterkunft und Heizung, der Bestand an Bedarfsgemeinschaften sowie auch die daraus errechneten Defizite je Bedarfsgemeinschaft sind folgender Abbildung zu entnehmen:

⁷ Das einzige Scharnier zwischen vertikaler Bedarfsermittlung bzw. Korridormodell und horizontalen Finanzausweisungen ist die sog. „Einwohnerveredelung“ (Einwohnergewichtung).

Landkreise	Summe der Leistungen für Unterhalt und Heizung (€) ⁸	Bestand an BG ^{9,10}	Aufwendungen je BG (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	2.367.528	7.036	336
Darmstadt-Dieburg	2.790.131	7.172	389
Hersfeld-Rotenburg	875.086	3.088	283
Kassel	1.750.946	5.659	309
Limburg-Weilburg	1.686.395	5.184	325
Main-Taunus-Kreis	2.011.600	4.569	440
Odenwaldkreis	1.038.621	2.912	357
Offenbach	4.435.897	10.206	435
Rheingau-Taunus-Kreis	1.325.056	3.540	374
Schwalm-Eder-Kreis	1.227.223	4.353	282
Vogelsbergkreis	738.895	2.608	283
Waldeck-Frankenberg	1.156.856	4.145	279
Werra-Meißner-Kreis	1.051.515	3.777	278
Wetteraukreis	2.529.472	7.270	348
Summe	24.985.221		
mit Sonderstatusstädten			
Fulda	1.473.518	4.910	300
Gießen	3.151.543	9.465	333
Groß-Gerau	3.679.595	9.057	406
Hochtaunuskreis	1.748.923	4.339	403
Lahn-Dill-Kreis	2.733.750	8.271	331
Main-Kinzig-Kreis	4.453.252	11.219	397
Marburg-Biedenkopf	2.029.821	6.436	315
Summe	19.270.402		

Abbildung 10: Leistungen für Unterkunft und Heizung, Bestand an Bedarfsgemeinschaften und Defizite je Bedarfsgemeinschaft

⁸ Siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Kennzahlen nach § 48a SGB II, Ausgewählte Grunddaten

⁹ BG = Bedarfsgemeinschaften

¹⁰ Siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, 3.1 Bestand an Bedarfsgemeinschaften

Die rechte Spalte der Abbildung 10 zeigt die Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft an. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass Bedarfsgemeinschaften – natürlicherweise auch im Durchschnitt – unterschiedlich viele Personen zugehörig sind. Zum Zweck der Bereinigung dieses Effekts wird eine Normierung der Bedarfsgemeinschaften auf eine Person pro Bedarfsgemeinschaft vorgenommen (siehe dazu folgende Abbildung):

Landkreise	Bestand an BG	Personen in BG ¹¹	Personen je BG	normierte Aufwendungen je BG (1 Person) (€)
ohne Sonderstatusstädte				
Bergstraße	7.036	13.475	1,92	176
Darmstadt-Dieburg	7.172	14.609	2,04	191
Hersfeld-Rotenburg	3.088	5.891	1,91	149
Kassel	5.659	11.014	1,95	159
Limburg-Weilburg	5.184	10.826	2,09	156
Main-Taunus-Kreis	4.569	9.346	2,05	215
Odenwaldkreis	2.912	5.886	2,02	176
Offenbach	10.206	22.002	2,16	202
Rheingau-Taunus-Kreis	3.540	7.097	2,00	187
Schwalm-Eder-Kreis	4.353	8.216	1,89	149
Vogelsbergkreis	2.608	4.726	1,81	156
Waldeck-Frankenberg	4.145	7.551	1,82	153
Werra-Meißner-Kreis	3.777	6.881	1,82	153
Wetteraukreis	7.270	14.185	1,95	178
mit Sonderstatusstädten				
Fulda	4.910	9.348	1,90	158
Gießen	9.465	17.872	1,89	176
Groß-Gerau	9.057	19.858	2,19	185
Hochtaunuskreis	4.339	8.987	2,07	195
Lahn-Dill-Kreis	8.271	16.399	1,98	167
Main-Kinzig-Kreis	11.219	22.794	2,03	195
Marburg-Biedenkopf	6.436	11.887	1,85	171

Abbildung 11: Normierung der Bedarfsgemeinschaften auf eine Person pro Bedarfsgemeinschaft

¹¹ Siehe Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, 3.2 Personen in Bedarfsgemeinschaften

Durch den in Abbildung 11 dargestellten Schritt sind die Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft auf die Bezugsgröße einer Person je Bedarfsgemeinschaft (1,00 Personen je BG) normiert worden.

In einem weiteren Schritt werden nun die unterschiedlichen Mietstufen, die das Mietpreisniveau in den jeweiligen Landkreisen wiedergeben, berücksichtigt. Eine geeignete Grundlage zur Berücksichtigung dieser Mietstufen stellt der durchschnittliche monatliche Wohngeldanspruch in den Kreisen dar. Bei dessen Berechnung kommen u. a. die bereits erwähnten Preisunterschiede zum Tragen. Durch Bereinigung der auf eine Person je Bedarfsgemeinschaft normierten Aufwendungen um Preisunterschiede in den Landkreisen kann je Landkreis ein fairer Vergleichswert errechnet werden, der an dieser Stelle als Realaufwand bezeichnet wird (siehe dazu nachfolgende Abbildung 12). Die Werte in der rechten Spalte werden dabei nach folgendem Schema, dargestellt am Beispiel des Landkreises Bergstraße, ermittelt.

Der Landkreis Bergstraße weist normierte Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft von 176 € (siehe Abbildung 11) und einen durchschnittlichen monatlichen Wohngeldanspruch von 120 € auf. Der Mittelwert des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldanspruchs über die Landkreise ohne Sonderstatusstädte beträgt 116 € (siehe dazu nachfolgende Abbildung 12). Da der Landkreis Bergstraße ein höheres Mietpreisniveau als der Durchschnitt aufweist, müssen die normierten Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft dementsprechend abgewertet, d. h. reduziert werden. Mathematisch erfolgt dies durch folgenden Schritt:

$$\frac{176 \text{ €}}{\left(\frac{120 \text{ €}}{116 \text{ €}}\right)} = 170 \text{ €}$$

Die normierten Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft werden also um die prozentuale Abweichung des tatsächlichen durchschnittlichen Wohngeldanspruchs im Landkreis zum Mittelwert bereinigt. Landkreise, in denen ein über dem Mittelwert liegender durchschnittlicher Wohngeldanspruch existiert, werden mit ihrem Wert nach unten korrigiert. Die Kreise, in denen ein unterhalb des Mittelwertes befindlicher durchschnittlicher Wohngeldanspruch vorhanden ist, erhalten umgekehrt eine Korrektur ihrer jeweiligen Werte nach oben.

Landkreis	normierte Aufwendungen je BG (€)	Ø monatlicher Wohngeldanspruch (€) ¹²	Realaufwand (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	176	120	170
Darmstadt-Dieburg	191	136	163
Hersfeld-Rotenburg	149	108	160
Kassel	159	107	173
Limburg-Weilburg	156	115	157
Main-Taunus-Kreis	215	127	197
Odenwaldkreis	176	114	180
Offenbach	202	148	158
Rheingau-Taunus-Kreis	187	115	189
Schwalm-Eder-Kreis	149	107	162
Vogelsbergkreis	156	107	170
Waldeck-Frankenberg	153	99	180
Werra-Meißner-Kreis	153	99	179
Wetteraukreis	178	124	167
Mittelwert		116	
mit Sonderstatusstädten			
Fulda	158	120	166
Gießen	176	123	181
Groß-Gerau	185	151	155
Hochtaunuskreis	195	137	180
Lahn-Dill-Kreis	167	107	197
Main-Kinzig-Kreis	195	127	194
Marburg-Biedenkopf	171	120	180
Mittelwert		126	

Abbildung 12: Bereinigung um unterschiedliche Mietpreisniveaus in den Landkreisen

¹² Siehe Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Allgemeines Wohngeld: Haushalte, Durchschnittlicher Anspruch

Die Korridorisierung kann nun anhand dieser jeweiligen Realaufwendungen durchgeführt werden:

Landkreis	Realaufwand (€)	Korridorisierung (€)
ohne Sonderstatusstädte		
Bergstraße	170	170
Darmstadt-Dieburg	163	163
Hersfeld-Rotenburg	160	160
Kassel	173	172
Limburg-Weilburg	157	157
Main-Taunus-Kreis	197	172
Odenwaldkreis	180	172
Offenbach	158	158
Rheingau-Taunus-Kreis	189	172
Schwalm-Eder-Kreis	162	162
Vogelsbergkreis	170	170
Waldeck-Frankenberg	180	172
Werra-Meißner-Kreis	179	172
Wetteraukreis	167	167
100-%-Grenze	172	
50-%-Grenze	86	
mit Sonderstatusstädten		
Fulda	166	166
Gießen	181	179
Groß-Gerau	155	155
Hochtaunuskreis	180	179
Lahn-Dill-Kreis	197	179
Main-Kinzig-Kreis	194	179
Marburg-Biedenkopf	180	179
100-%-Grenze	179	
50-%-Grenze	90	

Abbildung 13: Korridorisierung (KdU)

Im Anschluss an die in Abbildung 13 vollzogene Korridorisierung müssen die fallzahlbezogenen Defizite wieder mit der jeweiligen Anzahl der Fälle multipliziert werden, um auf die angemessenen absoluten Defizite je Landkreis zu gelangen. Zunächst ist allerdings die vor der Korridorbildung vorgenommene Bereinigung um Mietpreisunterschiede wieder zurückzunehmen. Beispielfhaft soll dies wieder am Landkreis Bergstraße verdeutlicht werden.

Beim Landkreis Bergstraße stellt sich ein innerhalb des Korridors liegender fallbezogener Wert von 170 € sowie ein durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch von 120 € dar. Der Mittelwert des durchschnittlichen monatlichen Wohngeldanspruchs über die Landkreise ohne Sonderstatusstädte beträgt 116 €. Da der Landkreis Bergstraße ein höheres Mietpreisniveau als der Durchschnitt aufweist, muss der sich innerhalb des Korridors befindliche fallbezogene Wert dementsprechend wieder aufgewertet, d. h. erhöht werden. Mathematisch erfolgt dies durch folgenden Schritt:

$$170 \text{ €} \times \frac{120 \text{ €}}{116 \text{ €}} = 176 \text{ €}$$

Die innerhalb des Korridors liegenden oder nach unten korridorisierten fallbezogenen Werte werden also um die prozentuale Abweichung des tatsächlichen durchschnittlichen Wohngeldanspruchs im Landkreis zum Mittelwert wieder rückwärtig be- bzw. entreinigt. Landkreise, in denen ein über dem Mittelwert liegender durchschnittlicher Wohngeldanspruch besteht, werden mit ihrem Wert wieder nach oben korrigiert. Die Kreise, in denen ein unterhalb des Mittelwertes befindlicher durchschnittlicher Wohngeldanspruch besteht, erhalten umgekehrt wieder eine Korrektur ihrer jeweiligen Werte nach unten.

Nachfolgende Abbildung fasst die voranstehenden Beschreibungen zusammen:

Landkreis	Ø monatlicher Wohngeldanspruch (€)	Korridorisierung (€)	Rückwärtige Bereinigung Ø monatlicher Wohngeldanspruch (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	120	170	176
Darmstadt-Dieburg	136	163	191
Hersfeld-Rotenburg	108	160	149
Kassel	107	172	158
Limburg-Weilburg	115	157	156
Main-Taunus-Kreis	127	172	188
Odenwaldkreis	114	172	169
Offenbach	148	158	202
Rheingau-Taunus-Kreis	115	172	170
Schwalm-Eder-Kreis	107	162	149
Vogelsbergkreis	107	170	156
Waldeck-Frankenberg	99	172	146
Werra-Meißner-Kreis	99	172	146
Wetteraukreis	124	167	178
Mittelwert	116		
mit Sonderstatusstädten			
Fulda	120	166	158
Gießen	123	179	174
Groß-Gerau	151	155	185
Hochtaunuskreis	137	179	194
Lahn-Dill-Kreis	107	179	152
Main-Kinzig-Kreis	127	179	180
Marburg-Biedenkopf	120	179	170
Mittelwert	126		

Abbildung 14: Rückwärtige Bereinigung um unterschiedliche Mietpreisniveaus in den Landkreisen

Im nächsten Schritt können nun die um die Mietpreisunterschiede rückwärtig bereinigten korridorisierten Werte wieder mit der jeweiligen Anzahl der Personen je Bedarfsgemeinschaft multipliziert werden, um auf die neuen, angemessenen Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft zu gelangen (siehe dazu folgende Tabelle):

Landkreise	Personen je BG	Rückwärtige Bereinigung Ø monatlicher Wohngeldanspruch (€)	neue Aufwendungen je BG (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	1,92	176	336
Darmstadt-Dieburg	2,04	191	389
Hersfeld-Rotenburg	1,91	149	283
Kassel	1,95	158	308
Limburg-Weilburg	2,09	156	325
Main-Taunus-Kreis	2,05	188	384
Odenwaldkreis	2,02	169	341
Offenbach	2,16	202	435
Rheingau-Taunus-Kreis	2,00	170	341
Schwalm-Eder-Kreis	1,89	149	282
Vogelsbergkreis	1,81	156	283
Waldeck-Frankenberg	1,82	146	267
Werra-Meißner-Kreis	1,82	146	267
Wetteraukreis	1,95	178	348
mit Sonderstatusstädten			
Fulda	1,90	158	300
Gießen	1,89	174	329
Groß-Gerau	2,19	185	406
Hochtaunuskreis	2,07	194	402
Lahn-Dill-Kreis	1,98	152	300
Main-Kinzig-Kreis	2,03	180	365
Marburg-Biedenkopf	1,85	170	314

Abbildung 15: Neue angemessene Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft

Schlussendlich müssen die neuen Aufwendungen je Bedarfsgemeinschaft mit dem Bestand an Bedarfsgemeinschaften multipliziert werden, um auf die angemessenen absoluten Defizite je Landkreis zu gelangen (siehe dazu nachfolgende Tabelle):

Landkreise	neue Aufwendungen je BG (€)	Bestand an BG	angemessenes absolutes Defizit (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	336	7.036	2.367.528
Darmstadt-Dieburg	389	7.172	2.790.131
Hersfeld-Rotenburg	283	3.088	875.086
Kassel	308	5.659	1.742.405
Limburg-Weilburg	325	5.184	1.686.395
Main-Taunus-Kreis	384	4.569	1.754.889
Odenwaldkreis	341	2.912	992.077
Offenbach	435	10.206	4.435.897
Rheingau-Taunus-Kreis	341	3.540	1.206.682
Schwalm-Eder-Kreis	282	4.353	1.227.223
Vogelsbergkreis	283	2.608	738.895
Waldeck-Frankenberg	267	4.145	1.105.248
Werra-Meißner-Kreis	267	3.777	1.007.180
Wetteraukreis	348	7.270	2.529.472
Summe			24.459.109
mit Sonderstatusstädten			
Fulda	300	4.910	1.473.518
Gießen	329	9.465	3.113.403
Groß-Gerau	406	9.057	3.679.595
Hochtaunuskreis	402	4.339	1.743.783
Lahn-Dill-Kreis	300	8.271	2.485.182
Main-Kinzig-Kreis	365	11.219	4.099.976
Marburg-Biedenkopf	314	6.436	2.020.275
Summe			18.615.731

Abbildung 16: Angemessene absolute Defizite je Landkreis (KdU)

Die in Abbildung 16 jeweils als „Summe“ errechneten Werte i. H. v. 24.459.109 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 18.615.731 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 10 unter „Summe“ errechneten Zahlen gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 526.112 €. Das bedeutet, dass im Rahmen des hier angewendeten fallbezogenen und um Mietpreisunterschiede bereinigten Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf etwa 2 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 654.671 €, was einem prozentualen Abzug von etwas mehr als 3 % gleicht.

Folgende Abbildung stellt dies übersichtlich dar:

Landkreise	Summe der Leistungen für Unterhalt u. Heizung (€)	angemessenes absolutes Defizit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	24.985.221	24.459.109	526.112	2,1
mit Sonderstatusstädten	19.270.402	18.615.731	654.671	3,4

Abbildung 17: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen und um Mietpreisunterschiede bereinigten Verfahrens (KdU)

Die in Abbildung 17 dargestellten, im Zuge der Korridorrechnung abgeschnittenen bzw. unberücksichtigten Summen sollen nun in einen Vergleich zu den Abzügen gesetzt werden, die sich im Rahmen einer – wie im bisherigen Ansatz des Korridormodells angewandten – einwohnerbezogenen Pro-Kopf-Betrachtung hinsichtlich des Teilbereichs der Kosten der Unterkunft ergeben würden. Dazu werden die innerhalb des Modells verwendeten durchschnittlichen Einwohnerzahlen der Stichtagsbetrachtung des 31.12. der Jahre 2011 und 2012 zugrunde gelegt. Anhand dieser wird das Defizit je Einwohner berechnet. Nach Bildung der Korridor Grenzen werden diese Defizite je Einwohner korridorisiert und im Anschluss wieder mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multipliziert bzw. hochgerechnet (siehe Abbildung 18):

Landkreis	Einwohner	Summe der Leistungen für Unterkunft u. Heizung (€)	Defizit je Einwohner (€) ¹³	Korridorisierung (€)	Hochrechnung (€)
ohne Sonderstatusstädte					
Bergstraße	261.433	2.367.528	9	9	2.367.528
Darmstadt-Dieburg	283.944	2.790.131	10	9	2.580.249
Hersfeld-Rotenburg	120.475	875.086	7	7	875.086
Kassel	234.450	1.750.946	7	7	1.750.946
Limburg-Weilburg	170.192	1.686.395	10	9	1.546.564
Main-Taunus-Kreis	225.473	2.011.600	9	9	2.011.600
Odenwaldkreis	96.719	1.038.621	11	9	878.902
Offenbach	335.146	4.435.897	13	9	3.045.530
Rheingau-Taunus-Kreis	180.712	1.325.056	7	7	1.325.056
Schwalm-Eder-Kreis	180.810	1.227.223	7	7	1.227.223
Vogelsbergkreis	107.476	738.895	7	7	738.895
Waldeck-Frankenberg	157.757	1.156.856	7	7	1.156.856
Werra-Meißner-Kreis	101.382	1.051.515	10	9	921.276
Wetteraukreis	293.535	2.529.472	9	9	2.529.472
Summe	2.749.504	24.985.221			22.955.183
100-%-Grenze			9		
50-%-Grenze			5		
mit Sonderstatusstädten					
Fulda	216.025	1.473.518	7	7	1.473.518
Gießen	252.818	3.151.543	12	10	2.638.259
Groß-Gerau	253.831	3.679.595	14	10	2.648.830
Hochtaunuskreis	227.534	1.748.923	8	8	1.748.923
Lahn-Dill-Kreis	252.508	2.733.750	11	10	2.635.024
Main-Kinzig-Kreis	402.487	4.453.252	11	10	4.200.116
Marburg-Biedenkopf	241.433	2.029.821	8	8	2.029.821
Summe	1.846.636	19.270.402			17.374.492
100-%-Grenze			10		
50-%-Grenze			5		

Abbildung 18: Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (KdU)

¹³ Bei den Korridor Grenzen, wie auch bei den Defiziten je Einwohner, handelt es sich um in der Abbildung auf ganze Zahlen gerundete Werte. Diese Rundungen haben keine Auswirkung auf die in der rechten Spalte angegebenen Ergebnisse, da diese mit exakten Werten in MS Excel errechnet wurden

Die in Abbildung 18 jeweils als „Summe“ in der rechten Spalte errechneten Werte i. H. v. 22.955.183 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 17.374.492 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 10 unter „Summe“ errechneten Zahlen gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 2.030.038 €. Das bedeutet, dass bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf etwas über als 8 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 1.895.910 €, was einem prozentualen Abzug von etwas weniger als 10 % gleicht.

Folgende Abbildung stellt dies dar:

Landkreise	Summe der Leistungen für Unterhalt u. Heizung (€)	absolutes Defizit bei Einwohnerbezogenheit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	24.985.221	22.955.183	2.030.038	8,1
mit Sonderstatusstädten	19.270.402	17.374.492	1.895.910	9,8

Abbildung 19: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (KdU)

In Konsequenz ist aus der Abbildung 17 und der Abbildung 19 ersichtlich, dass der Abzug durch das Korridormodell bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung aufgrund der dargestellten Sinnhaftigkeit der Verwendung der sozioökonomischen Faktoren ungerechtfertigt hoch ist. Die Differenz zwischen beiden Abzügen beträgt

- bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte 1.503.926 € (6,0 %),
- bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten 1.241.239 € (6,4 %).

Analog zu dem bis hier hin Aufgezeigtem ergibt sich beim Blick auf das Jahr 2011 – ebenfalls bei Verwendung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen des Stichtags 31.12. der Jahre 2011 und 2012 – ein ähnliches Bild. Die Differenz zwischen dem Abzug bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung im Vergleich zur fallzahl- und sozioökonomischen Betrachtung liegt bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte bei 1.437.769 € (5,9 %). Bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten liegt der Unterschied bei 948.604 € (5,1 %). Strukturell ist dies mit dem Jahr 2012 vergleichbar.

9.1.2 *Eingliederungshilfen für behinderte Menschen*

Die Eingliederungshilfen für behinderte Menschen stellen einen weiteren großen Kostenfaktor im Haushalt von Landkreisen dar. Auch hier könnte eine fallzahlbezogene Betrachtung angemessener als die Orientierung an Einwohnerzahlen sein, da ein Landkreis mit relativ wenigen Einwohnern aufgrund besonderer, zufälliger fallabhängiger Gegebenheiten bspw. dennoch relativ hohe Aufwendungen aufweisen kann. Ein so, gemäß dem derzeitigen Modell, entstehender hoher Pro-Kopf-Wert führt zu Abzügen bei der Betrachtung entsprechender Landkreise im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung. Die Abzüge entstehen im Ergebnis für die Ermittlung des jeweiligen Bedarfs der kommunalen Gruppe. Die durch das Korridorverfahren den jeweiligen Landkreisen abgeschnittenen Defizite sind als ein Rechen- bzw. Zwischenschritt zu sehen, dessen Ergebnis sich jedoch (nur) im Bedarf der gesamten Gruppe manifestiert. Exemplarisch sollen nachfolgende Schritte aufzeigen, wie im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen auf Basis eines Verteilungsschlüssels anhand der Fallzahlen eine bedarfsgerechtere Berechnung der angemessenen Defizite hinsichtlich dieses Teilbereich erfolgen könnte.

Betrachtet werden in diesem Zuge die Defizite der Landkreise ohne und der Landkreise mit Sonderstatusstädten im Jahr 2012. Die Summe der Defizite für Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, die jeweiligen Fallzahlen sowie die Defizite pro Fall nach Anwendung der Methodik des Korridormodells sind folgender Abbildung zu entnehmen:

Landkreise	Eingliederungshilfen für behinderte Menschen (€) ¹⁴	Empfänger ¹⁵	Aufwendungen je Empfänger (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	6.852.000	414	16.551
Darmstadt-Dieburg	8.867.000	422	21.012
Main-Taunus-Kreis	5.253.000	388	13.539
Odenwaldkreis	2.038.000	172	11.849
Offenbach	5.401.000	548	9.856
Rheingau-Taunus-Kreis	2.744.000	185	14.832
Wetteraukreis	5.813.000	365	15.926
Limburg-Weilburg	4.065.000	495	8.212
Vogelsbergkreis	2.744.000	238	11.529
Hersfeld-Rotenburg	1.911.000	135	14.156
Kassel	5.379.000	374	14.382
Schwalm-Eder-Kreis	4.195.000	422	9.941
Waldeck-Frankenberg	3.323.000	218	15.243
Werra-Meißner-Kreis	2.310.000	235	9.830
Summe	60.895.000	4.611	
100-%-Grenze			13.206
50-%-Grenze			6.603
mit Sonderstatusstädten			
Groß-Gerau	7.082.000	408	17.358
Hochtaunuskreis	5.273.000	596	8.847
Main-Kinzig-Kreis	10.742.000	584	18.394
Gießen	8.072.000	488	16.541
Lahn-Dill-Kreis	9.365.000	327	28.639
Marburg-Biedenkopf	6.907.000	262	26.363
Fulda	4.538.000	275	16.502
Summe	51.979.000	2.940	
100-%-Grenze			17.680
50-%-Grenze			8.840

Abbildung 20: Summe der Defizite für Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, Fallzahlen und Defizite pro Fall

¹⁴ Siehe Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Die Sozialhilfe in Hessen im Jahr 2012 sowie Ergebnisse der Asylbewerberleistungsstatistik 2012, Teil I: Ausgaben und Einnahmen, S. 17

¹⁵ Siehe Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Die Sozialhilfe in Hessen im Jahr 2012 sowie Ergebnisse der Asylbewerberleistungsstatistik 2012, Teil II: Empfänger, S. 34

Die rechte Spalte der Abbildung 20 zeigt die Aufwendungen je Fall bzw. Empfänger an. Die Korridorisierung kann nun anhand der jeweiligen Aufwendungen je Empfänger vorgenommen werden:

Landkreise	Aufwendungen je Empfänger (€)	Korridorisierung (€)
ohne Sonderstatusstädte		
Bergstraße	16.551	13.206
Darmstadt-Dieburg	21.012	13.206
Main-Taunus-Kreis	13.539	13.206
Odenwaldkreis	11.849	11.849
Offenbach	9.856	9.856
Rheingau-Taunus-Kreis	14.832	13.206
Wetteraukreis	15.926	13.206
Limburg-Weilburg	8.212	8.212
Vogelsbergkreis	11.529	11.529
Hersfeld-Rotenburg	14.156	13.206
Kassel	14.382	13.206
Schwalm-Eder-Kreis	9.941	9.941
Waldeck-Frankenberg	15.243	13.206
Werra-Meißner-Kreis	9.830	9.830
100-%-Grenze	13.206	
50-%-Grenze	6.603	
mit Sonderstatusstädten		
Groß-Gerau	17.358	17.358
Hochtaunuskreis	8.847	8.847
Main-Kinzig-Kreis	18.394	17.680
Gießen	16.541	16.541
Lahn-Dill-Kreis	28.639	17.680
Marburg-Biedenkopf	26.363	17.680
Fulda	16.502	16.502
100-%-Grenze	17.680	
50-%-Grenze	8.840	

Abbildung 21: Korridorisierung (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)

In einem weiteren Schritt müssen die nach der Korridorbildung berechneten neuen Aufwendungen je Empfänger mit der Anzahl der Empfänger multipliziert werden, um auf die angemessenen absoluten Defizite je Landkreis zu gelangen (siehe dazu nachfolgende Tabelle):

Landkreise	neue Aufwendungen je Empfänger (€)	Empfänger	Angemessenes absolutes Defizit (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	13.206	414	5.467.476
Darmstadt-Dieburg	13.206	422	5.573.127
Main-Taunus-Kreis	13.206	388	5.124.108
Odenwaldkreis	11.849	172	2.038.000
Offenbach	9.856	548	5.401.000
Rheingau-Taunus-Kreis	13.206	185	2.443.196
Wetteraukreis	13.206	365	4.820.359
Limburg-Weilburg	8.212	495	4.065.000
Vogelsbergkreis	11.529	238	2.744.000
Hersfeld-Rotenburg	13.206	135	1.782.872
Kassel	13.206	374	4.939.217
Schwalm-Eder-Kreis	9.941	422	4.195.000
Waldeck-Frankenberg	13.206	218	2.879.009
Werra-Meißner-Kreis	9.830	235	2.310.000
Summe			53.782.363
mit Sonderstatusstädten			
Groß-Gerau	17.358	408	7.082.000
Hochtaunuskreis	8.847	596	5.273.000
Main-Kinzig-Kreis	17.680	584	10.325.080
Gießen	16.541	488	8.072.000
Lahn-Dill-Kreis	17.680	327	5.781.338
Marburg-Biedenkopf	17.680	262	4.632.142
Fulda	16.502	275	4.538.000
Summe			45.703.560

Abbildung 22: Angemessene absolute Defizite je Landkreis (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)

Die in Abbildung 22 jeweils als „Summe“ stehenden Werte von 53.782.363 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 45.703.560 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 20 unter „Summe“ (Spalte „Eingliederungshilfen für behinderte Menschen“) zu sehenden Zahlen gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 7.112.637 €. Das bedeutet, dass im Rahmen des hier angewendeten fallbezogenen Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf knapp 12 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 6.275.440 €, was einem prozentualen Abzug von etwas mehr als 12 % gleicht.

Folgende Abbildung stellt dies nochmal übersichtlich dar:

Landkreise	Eingliederungshilfen für behinderte Menschen (€)	angemessenes absolutes Defizit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	60.895.000	53.782.363	7.112.637	11,7
mit Sonderstatusstädten	51.979.000	45.703.560	6.275.440	12,1

Abbildung 23: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)

Die in Abbildung 23 dargestellten, im Zuge der Korridorrechnung abgeschnittenen bzw. unberücksichtigten Summen sollen nun in einen Vergleich zu den Abzügen gesetzt werden, die sich im Rahmen einer – wie im bisherigen Ansatz des Korridormodells angewandten – einwohnerbezogenen Pro-Kopf-Betrachtung hinsichtlich des Teilbereichs der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ergeben würden. Dazu werden die innerhalb des Modells verwendeten durchschnittlichen Einwohnerzahlen der Stichtagsbetrachtung des 31.12. der Jahre 2011 und 2012 zugrunde gelegt. Anhand dieser wird das Defizit je Einwohner berechnet. Nach Bildung der Korridor Grenzen werden diese Defizite je Einwohner korridorisiert und im Anschluss wieder mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multipliziert und somit hochgerechnet (siehe dazu folgende Abbildung):

Landkreise	Einwohner	Eingliederungshilfen für behinderte Menschen (€)	Defizite je Einwohner (€) ¹⁶	Korridorisierung (€)	Hochrechnung (€)
ohne Sonderstatusstädte					
Bergstraße	261.433	6.852.000	26	22	5.790.122
Darmstadt-Dieburg	283.944	8.867.000	31	22	6.288.687
Main-Taunus-Kreis	225.473	5.253.000	23	22	4.993.693
Odenwaldkreis	96.719	2.038.000	21	21	2.038.000
Offenbach	335.146	5.401.000	16	16	5.401.000
Rheingau-Taunus-Kreis	180.712	2.744.000	15	15	2.744.000
Wetteraukreis	293.535	5.813.000	20	20	5.813.000
Limburg-Weilburg	170.192	4.065.000	24	22	3.769.350
Vogelsbergkreis	107.476	2.744.000	26	22	2.380.339
Hersfeld-Rotenburg	120.475	1.911.000	16	16	1.911.000
Kassel	234.450	5.379.000	23	22	5.192.512
Schwalm-Eder-Kreis	180.810	4.195.000	23	22	4.004.513
Waldeck-Frankenberg	157.757	3.323.000	21	21	3.323.000
Werra-Meißner-Kreis	101.382	2.310.000	23	22	2.245.371
Summe	2.749.504	60.895.000			55.894.586
100%-Grenze			22		
50%-Grenze			11		
mit Sonderstatusstädten					
Groß-Gerau	253.831	7.082.000	28	28	7.082.000
Hochtaunuskreis	227.534	5.273.000	23	23	5.273.000
Main-Kinzig-Kreis	402.487	10.742.000	27	27	10.742.000
Gießen	252.818	8.072.000	32	28	7.116.306
Lahn-Dill-Kreis	252.508	9.365.000	37	28	7.107.580
Marburg-Biedenkopf	241.433	6.907.000	29	28	6.795.842
Fulda	216.025	4.538.000	21	21	4.538.000
Summe	1.846.636	51.979.000			48.654.728
100%-Grenze			28		
50%-Grenze			14		

Abbildung 24: Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)

¹⁶ Bei den Korridor Grenzen, wie auch bei den Defiziten je Einwohner, handelt es sich um in der Abbildung auf ganze Zahlen gerundete Werte. Diese Rundungen haben keine Auswirkung auf die in der rechten Spalte angegebenen Ergebnisse, da diese mit exakten Werten in MS Excel errechnet wurden

Die in Abbildung 24 jeweils als „Summe“ in der rechten Spalte errechneten Werte i. H. v. 55.894.586 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 48.654.728 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 20 unter „Summe“ errechneten Zahlen gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 5.000.414 €. Das bedeutet, dass bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf etwas über als 8 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 3.324.272 €, was einem prozentualen Abzug von mehr als 6 % entspricht.

Folgende Abbildung stellt dies dar:

Landkreise	Eingliederungshilfen für behinderte Menschen (€)	Absolutes Defizit bei Einwohnerbezogenheit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	60.895.000	55.894.586	5.000.414	8,2
mit Sonderstatusstädten	51.979.000	48.654.728	3.324.272	6,4

Abbildung 25: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Eingliederungshilfen für behinderte Menschen)

In Konsequenz ist aus der Abbildung 23 und der Abbildung 25 ersichtlich, dass der Abzug durch das Korridormodell bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung niedriger ist als bei einem Heranziehen der Fallzahlen der Empfänger von Eingliederungshilfen für behinderte Menschen. Die Differenz zwischen beiden Abzügen beträgt

- bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte 2.112.223 € (3,5 %),
- bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten hingegen gar 2.951.168 € (5,7 %).

Analog zu dem bis hier hin aufgezeigten ergibt sich beim Blick auf das Jahr 2011 – ebenfalls bei Verwendung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen des Stichtags 31.12. der Jahre 2011 und 2012 – ein noch deutlicheres Bild. Die Differenz zwischen dem Abzug bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung im Vergleich zur Fallzahl-Betrachtung liegt bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte bei 4.634.410 € (8,0 %). Bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten liegt der Unterschied bei 3.745.502 € (7,2 %).

Im Gegensatz zum unter 9.1.1 aufgezeigten Beispiel der Kosten der Unterkunft (KdU) ergeben sich im Rahmen der Beispielbetrachtung der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen größere Nachteile für die kommunale Gruppe der Landkreise bei einer fallbezogenen Betrachtung als bei einer einwohnerbezogenen Vorgehensweise. Der Grund dafür ist in der Verschiedenheit der Fälle bei den Eingliederungshilfen zu sehen. Es ist davon auszugehen, dass eine große

Spannbreite hinsichtlich der Arten von Behinderungen vorliegt, wodurch sich auch die Kosten je Fall bzw. Hilfeempfänger stark voneinander unterscheiden können. Bei Eingliederungshilfen für behinderte Menschen führt eine undifferenzierte fallbezogene Betrachtung daher zu keiner gerechteren oder besseren Verteilung als eine Pro-Kopf-Verteilung mit Einwohnerbezug. Vielmehr müsste hier nochmals vertieft nach der Art der Behinderung unterschieden werden. Diesbezüglich stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche Detaillierung zielführend ist und ob auf diese Weise möglicherweise das Aufwand-Nutzen-Verhältnis in ein Ungleichgewicht gerät.

9.1.3 Hilfen zur Pflege

Einen weiteren bedeutenden Kostenfaktor im Haushalt von Landkreisen stellen die Hilfen zur Pflege dar. Hier sollte eine fallzahlbezogene Betrachtung zu einer gerechteren Verteilung führen als eine, die sich auf Einwohner bezieht. Ebenso gilt hier, dass ein Landkreis mit relativ wenigen Einwohnern aufgrund besonderer, zufälliger fallabhängiger Gegebenheiten bspw. dennoch relativ hohe Aufwendungen aufweisen kann. Ein so, gemäß dem derzeitigen Modell, entstehender hoher Pro-Kopf-Wert führt zu Abzügen bei der Betrachtung entsprechender Landkreise im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung. Die Abzüge entstehen im Ergebnis für die Ermittlung des jeweiligen Bedarfs der kommunalen Gruppe. Die durch das Korridorverfahren den jeweiligen Landkreisen abgeschnittenen Defizite sind als ein Rechen- bzw. Zwischenschritt zu sehen, dessen Ergebnis sich jedoch (nur) im Bedarf der gesamten Gruppe manifestiert.

Beispielhaft sollen nachfolgende Schritte aufzeigen, wie im Bereich der Hilfen zur Pflege auf Grundlage eines Verteilungsschlüssels anhand der Fallzahlen eine bedarfsgerechtere Berechnung der angemessenen Defizite hinsichtlich dieses Teilbereichs erfolgen könnte.

Betrachtet werden in diesem Zuge die Defizite der Landkreise ohne und der Kreise mit Sonderstatusstädten im Jahr 2012. Die Summe der Defizite für Hilfen zur Pflege, die jeweiligen Fallzahlen sowie die Defizite pro Fall nach Anwendung der Methodik des Korridormodells sind in folgender Abbildung dargestellt:

Landkreise	Hilfen zur Pflege (€) ¹⁷	Empfänger ¹⁸	Aufwendungen je Empfänger (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	6.413.000	753	8.517
Darmstadt-Dieburg	5.261.000	552	9.531
Main-Taunus-Kreis	4.817.000	333	14.465
Odenwaldkreis	1.793.000	219	8.187
Offenbach	7.455.000	859	8.679
Rheingau-Taunus-Kreis	3.983.000	415	9.598
Wetteraukreis	6.076.000	797	7.624
Limburg-Weilburg	4.564.000	516	8.845
Vogelsbergkreis	2.594.000	318	8.157
Hersfeld-Rotenburg	3.641.000	474	7.681
Kassel	10.027.000	908	11.043
Schwalm-Eder-Kreis	2.764.000	510	5.420
Waldeck-Frankenberg	4.181.000	515	8.118
Werra-Meißner-Kreis	4.147.000	482	8.604
Summe	67.716.000 €	7.651	
100-%-Grenze			8.851
50-%-Grenze			4.425
mit Sonderstatusstädten			
Groß-Gerau	4.898.000	536	9.138
Hochtaunuskreis	5.053.000	493	10.249
Main-Kinzig-Kreis	11.602.000	1.201	9.660
Gießen	6.860.000	880	7.795
Lahn-Dill-Kreis	8.253.000	903	9.140
Marburg-Biedenkopf	7.378.000	689	10.708
Fulda	6.513.000	763	8.536
Summe	50.557.000	5.465	
100-%-Grenze			9.251
50-%-Grenze			4.626

Abbildung 26: Summe der Defizite für Hilfen zur Pflege, Fallzahlen und Defizite pro Fall

¹⁷ Siehe Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Die Sozialhilfe in Hessen im Jahr 2012 sowie Ergebnisse der Asylbewerberleistungsstatistik 2012, Teil I: Ausgaben und Einnahmen, S. 17

¹⁸ Siehe Hessisches Statistisches Landesamt, Statistische Berichte, Die Sozialhilfe in Hessen im Jahr 2012 sowie Ergebnisse der Asylbewerberleistungsstatistik 2012, Teil II: Empfänger, S. 34

Die rechte Spalte der Abbildung 26 zeigt die Aufwendungen je Fall bzw. Empfänger an. Die Korridorisierung kann nun anhand der jeweiligen Aufwendungen je Empfänger vorgenommen werden:

Landkreise	Aufwendungen je Empfänger (€)	Korridorisierung (€)
ohne Sonderstatusstädte		
Bergstraße	8.517	8.517
Darmstadt-Dieburg	9.531	8.851
Main-Taunus-Kreis	14.465	8.851
Odenwaldkreis	8.187	8.187
Offenbach	8.679	8.679
Rheingau-Taunus-Kreis	9.598	8.851
Wetteraukreis	7.624	7.624
Limburg-Weilburg	8.845	8.845
Vogelsbergkreis	8.157	8.157
Hersfeld-Rotenburg	7.681	7.681
Kassel	11.043	8.851
Schwalm-Eder-Kreis	5.420	5.420
Waldeck-Frankenberg	8.118	8.118
Werra-Meißner-Kreis	8.604	8.604
100-%-Grenze	8.851	
50-%-Grenze	4.425	
mit Sonderstatusstädten		
Groß-Gerau	9.138	9.138
Hochtaunuskreis	10.249	9.251
Main-Kinzig-Kreis	9.660	9.251
Gießen	7.795	7.795
Lahn-Dill-Kreis	9.140	9.140
Marburg-Biedenkopf	10.708	9.251
Fulda	8.536	8.536
100-%-Grenze	9.251	
50-%-Grenze	4.626	

Abbildung 27: Korridorisierung (Hilfen zur Pflege)

Als nächstes müssen die neuen Aufwendungen je Empfänger, d. h. diejenigen nach dem Schritt der Korridorbildung, mit der Anzahl der Empfänger multipliziert werden, um auf die angemessenen absoluten Defizite je Landkreis zu gelangen (siehe dazu nachfolgende Tabelle):

Landkreise	Neue Aufwendungen je Empfänger (€)	Empfänger	angemessenes absolutes Defizit (€)
ohne Sonderstatusstädte			
Bergstraße	8.517	753	6.413.000
Darmstadt-Dieburg	8.851	552	4.885.535
Main-Taunus-Kreis	8.851	333	2.947.252
Odenwaldkreis	8.187	219	1.793.000
Offenbach	8.679	859	7.455.000
Rheingau-Taunus-Kreis	8.851	415	3.673.002
Wetteraukreis	7.624	797	6.076.000
Limburg-Weilburg	8.845	516	4.564.000
Vogelsbergkreis	8.157	318	2.594.000
Hersfeld-Rotenburg	7.681	474	3.641.000
Kassel	8.851	908	8.036.352
Schwalm-Eder-Kreis	5.420	510	2.764.000
Waldeck-Frankenberg	8.118	515	4.181.000
Werra-Meißner-Kreis	8.604	482	4.147.000
Summe			63.170.142
mit Sonderstatusstädten			
Groß-Gerau	9.138	536	4.898.000
Hochtaunuskreis	9.251	493	4.560.769
Main-Kinzig-Kreis	9.251	1.201	11.110.514
Gießen	7.795	880	6.860.000
Lahn-Dill-Kreis	9.140	903	8.253.000
Marburg-Biedenkopf	9.251	689	6.373.975
Fulda	8.536	763	6.513.000
Summe			48.569.257

Abbildung 28: Angemessene absolute Defizite je Landkreis (Hilfen zur Pflege)

Die in Abbildung 28 jeweils als „Summe“ stehenden Werte von 63.170.142 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 48.569.257 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 26 unter „Summe“ (Spalte „Hilfen zur Pflege“) berechneten Werte gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 4.545.858 €. Das bedeutet, dass im Rahmen des hier angewendeten fallbezogenen Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf knapp 7 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 1.987.743 €, was einem prozentualen Abzug von etwas weniger als 4 % entspricht.

Folgende Abbildung stellt dies nochmal übersichtlich dar:

Landkreise	Hilfen zur Pflege (€)	Angemessenes absolutes Defizit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	67.716.000	63.170.142	4.545.858	6,7
mit Sonderstatusstädten	50.557.000	48.569.257	1.987.743	3,9

Abbildung 29: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung eines fallbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)

Die in Abbildung 29 dargestellten, im Zuge der Korridorrechnung abgeschnittenen bzw. unberücksichtigten Summen sollen nun in einen Vergleich zu den Abzügen gesetzt werden, die sich im Rahmen einer – wie im bisherigen Ansatz des Korridormodells angewandten – einwohnerbezogenen Pro-Kopf-Betrachtung hinsichtlich des Teilbereichs der Hilfen zur Pflege ergeben würden. Dazu werden die innerhalb des Modells verwendeten durchschnittlichen Einwohnerzahlen der Stichtagsbetrachtung des 31.12. der Jahre 2011 und 2012 zugrunde gelegt. Anhand dieser wird das Defizit je Einwohner berechnet. Nach Bildung der Korridor Grenzen werden diese Defizite je Einwohner korridorisiert und im Anschluss wieder mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multipliziert und somit hochgerechnet (siehe dazu folgende Abbildung):

Landkreise	Einwohner	Hilfen zur Pflege (€)	Defizite je Einwohner (€) ¹⁹	Korridorierung (€)	Hochrechnung (€)
ohne Sonderstatusstädte					
Bergstraße	261.433	6.413.000	25	25	6.413.000
Darmstadt-Dieburg	283.944	5.261.000	19	19	5.261.000
Main-Taunus-Kreis	225.473	4.817.000	21	21	4.817.000
Odenwaldkreis	96.719	1.793.000	19	19	1.793.000
Offenbach	335.146	7.455.000	22	22	7.455.000
Rheingau-Taunus-Kreis	180.712	3.983.000	22	22	3.983.000
Wetteraukreis	293.535	6.076.000	21	21	6.076.000
Limburg-Weilburg	170.192	4.564.000	27	25	4.191.564
Vogelsbergkreis	107.476	2.594.000	24	24	2.594.000
Hersfeld-Rotenburg	120.475	3.641.000	30	25	2.967.112
Kassel	234.450	10.027.000	43	25	5.774.138
Schwalm-Eder-Kreis	180.810	2.764.000	15	15	2.764.000
Waldeck-Frankenberg	157.757	4.181.000	27	25	3.885.309
Werra-Meißner-Kreis	101.382	4.147.000	41	25	2.496.881
Summe	2.749.504	67.716.000 €			60.471.003
100-%-Grenze			25		
50-%-Grenze			12		
mit Sonderstatusstädten					
Groß-Gerau	253.831	4.898.000	19	19	4.898.000
Hochtaunuskreis	227.534	5.053.000	22	22	5.053.000
Main-Kinzig-Kreis	402.487	11.602.000	29	27	11.019.245
Gießen	252.818	6.860.000	27	27	6.860.000
Lahn-Dill-Kreis	252.508	8.253.000	33	27	6.913.137
Marburg-Biedenkopf	241.433	7.378.000	31	27	6.609.926
Fulda	216.025	6.513.000	30	27	5.914.309
Summe	1.846.636	50.557.000			47.267.618
100-%-Grenze			27		
50-%-Grenze			14		

Abbildung 30: Berechnung der Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)

¹⁹ Bei den Korridorgrenzen, wie auch bei den Defiziten je Einwohner, handelt es sich um in der Abbildung auf ganze Zahlen gerundete Werte. Diese Rundungen haben keine Auswirkung auf die in der rechten Spalte angegebenen Ergebnisse, da diese mit exakten Werten in MS Excel errechnet wurden

Die in Abbildung 30 jeweils als „Summe“ in der rechten Spalte errechneten Werte i. H. v. 60.471.003 € bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte und 47.267.618 € bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten können nun in Relation zu den jeweils in Abbildung 26 unter „Summe“ errechneten Zahlen gesetzt werden.

Bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte ergibt sich eine Differenz zwischen beiden Werten i. H. v. 7.244.997 €. Das bedeutet, dass im Rahmen des hier angewendeten fallbezogenen Verfahrens ein Abzug durch das Korridormodell in dieser Höhe vorgenommen wird. Prozentual beläuft sich der Abzug auf knapp 11 %.

Mit Blick auf die Landkreise mit Sonderstatusstädten ergibt sich ein absoluter Unterschied zwischen den beiden Werten i. H. v. 3.289.382 €, was einem prozentualen Abzug von knapp 7 % gleicht.

Folgende Abbildung stellt dies dar:

Landkreise	Hilfen zur Pflege (€)	Absolutes Defizit bei Einwohnerbezogenheit (€)	Abweichung absolut (€)	Abweichung relativ (%)
ohne Sonderstatusstädte	67.716.000	60.471.003	7.244.997	10,7
mit Sonderstatusstädten	50.557.000	47.267.618	3.289.382	6,5

Abbildung 31: Abzüge durch das Korridormodell bei Anwendung des bisherigen einwohnerbezogenen Verfahrens (Hilfen zur Pflege)

In Konsequenz ist aus der Abbildung 29 und der Abbildung 31 ersichtlich, dass der Abzug durch das Korridormodell bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung aufgrund der dargestellten Sinnhaftigkeit der Anwendung sozioökonomischen Faktoren ungerechtfertigt hoch ist. Die Differenz zwischen beiden Abzügen beträgt

- bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte 2.699.138 € (4,0 %),
- bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten 1.301.640 € (2,6 %).

Analog zu dem bis hier hin Dargestelltem ergibt sich beim Blick auf das Jahr 2011 – ebenfalls bei Verwendung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen des Stichtags 31.12. der Jahre 2011 und 2012 – ein ähnliches Bild. Die Differenz zwischen dem Abzug bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung im Vergleich zur Fallzahl-Betrachtung liegt bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte bei 2.465.616 € (3,7 %). Bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten liegt der Unterschied bei 1.059.569 € (2,1 %). Strukturell ist dies mit dem Jahr 2012 vergleichbar.

Analog zum unter 9.1.1 aufgezeigten Beispiel der Kosten der Unterkunft (KdU), jedoch im Gegensatz zum unter 9.1.2 dargestellten Beispiel der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen, ergeben sich im Rahmen der Beispielbetrachtung der Hilfen zur Pflege Vorteile für die Landkreise bei einer fallbezogenen Betrachtung. Anders als bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen sind hier die Arten der Fälle bzw. Empfänger eher miteinander vergleichbar. Die Spannweite hinsichtlich der Arten der Pflege ist weniger groß, weshalb auch die Kosten je Fall bzw. Hilfeempfänger sich weniger stark voneinander unterscheiden. Bei Hilfen zur Pflege

führt eine fallbezogene Betrachtung zu einer gerechteren bzw. besseren Verteilung wie eine Pro-Kopf-Verteilung mit Einwohnerbezug.

9.2 Produktbereiche nach sozioökonomischen Faktoren

Auch in weiteren Produktbereichen erscheint eine Berechnung des angemessenen Bedarfs bei der Betrachtung entsprechender Landkreise im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung nach sozioökonomischen Faktoren anstelle der Einwohnerzahl notwendig. Wiederholend sei an dieser Stelle erwähnt, dass die vertikale Bedarfsermittlung, die in einem Bedarf der jeweiligen kommunalen Gruppe mündet, keine spiegelbildlichen finanziellen Auswirkungen auf die jeweiligen Landkreise hat. Die tatsächlichen horizontalen Finanzausweisungen an einzelne Landkreise, das bedeutet die Verteilung des Gesamttopfes, der vertikal insbesondere durch das Korridormodell ermittelt wurde, erfolgt hiervon weitestgehend unabhängig. Das einzige Scharnier zwischen vertikaler Bedarfsermittlung bzw. Korridormodell und horizontalen Finanzausweisungen ist die sog. „Einwohnerveredelung“ (Einwohnergewichtung). Korridorisierte Defizite aus Pflichtausgaben entfalten keine spiegelbildlichen pekuniären Auswirkungen für einzelne Landkreise in Form der entsprechenden Finanzausweisungen.

Die in solchen Produktbereichen zu erbringenden Aufgaben können aufgrund sozioökonomischer Rahmenbedingungen, welchen Landkreise jeweils unterliegen, variieren. Beispielgebend kann hierbei die in Abschnitt 9.1 vorgenommene Berechnung des angemessenen Bedarfs einzelner Landkreise sein, welche unter Einbezug sozioökonomischer Faktoren erfolgte.

Insbesondere die Fläche einzelner Landkreise, ihre Siedlungsdichte sowie ihre Einwohner- und Bewirtschaftungsstrukturen (z. B. industriell geprägter Raum, Landwirtschaft, unberührte Natur, hohe Walddichte, Wohngebiete etc.) unterscheiden sich häufig. Dieses wirkt sich in vielen Fällen unmittelbar auf den Aufwand aus, den einzelne Landkreise zur Erfüllung identischer Aufgaben zu erbringen haben. Auf diese Weise entstehen unterschiedlich hohe Bedarfe der einzelnen Kreise, obwohl die zu erbringenden Aufgaben sich nicht unterscheiden.

Im Folgenden sind die Produktbereiche aufgeführt, für welche ebenfalls eine Berechnung der Angemessenheit des Bedarfs unter Einbezug sozioökonomischer Faktoren erfolgen sollte.

9.2.1 Schulträgeraufgaben (PB 03)

Im Bereich der Schulträgeraufgaben ist eine Orientierung an sozioökonomischen Faktoren angezeigt, da sich die zu erbringenden Aufwendungen der einzelnen kommunalen Körperschaften bspw. je nach Anzahl der Schüler sowie auch nach Anzahl der Schüler je Schulform unterscheiden. Zudem fallen abhängig von der infrastrukturellen Gestaltung der jeweiligen kommunalen Körperschaft sowie auch mit Blick auf die Fläche der Kommune unterschiedliche Aufwendungen für die Schülerbeförderung an.

9.2.2 Gesundheitsdienste (PB 07)

Die Aufwendungen für die Bereitstellung gesundheitsdienstlicher Leistungen ist in den einzelnen Landkreisen aufgrund der einleitend aufgezeigten Unterschiede differenziert zu betrachten. Insbesondere durch die Notwendigkeit einer angemessenen Verfügbarkeit medizinischer Notfalldienste unterscheiden sich infrastrukturelle Fixkosten.

9.2.3 Räumliche Planung und Entwicklung (PB 09)

Auch hinsichtlich dieser Produktgruppe ist der Einbezug sozioökonomischer Faktoren in die Berechnung eines angemessenen Bedarfs zu empfehlen. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 9.2 eingangs aufgezeigten unterschiedlichen Charakteristika der einzelnen Landkreise erscheint dieses Vorgehen geboten.

9.2.4 Bauen und Wohnen (PB 10)

Im Produktbereich Bauen und Wohnen ist aufgrund der unterschiedlichen Preisniveaus für Grundstücke, den Haus- und Wohnungsbau sowie hinsichtlich verschiedener Mietniveaus ebenfalls eine Orientierung an sozioökonomischen Faktoren zu empfehlen.

9.2.5 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV (PB 12)

Der Einbezug sozioökonomischer Faktoren in die Berechnung eines angemessenen Bedarfs ist auch in diesem Produktbereich zu empfehlen. Dass sich die zu erbringenden Aufwendungen zur Instandhaltung der Verkehrsfläche, insbesondere sind hier die Kreisstraßen anzuführen, sowie die Aufwendungen der Straßenreinigung unterscheiden, ist auf die unterschiedliche Struktur der Landkreise zurückzuführen.

Ein weiterer signifikanter Aufwand besteht in diesem Produktbereich in Form des ÖPNV. Auch hier unterscheidet sich die bereitzustellende sowie instandzuhaltende Infrastruktur zwischen den einzelnen Kommunen, welches eine Orientierung an sozioökonomischen Faktoren anzeigt.

9.2.6 Natur- und Landschaftspflege (PB 13)

Besonders der Bereich der Natur- und Landschaftspflege verdeutlicht, dass sich die Bedarfe einzelner Kommunen je nach Fläche und Struktur ihrer Naturräume unterscheiden. Schließlich sind die Aufwendungen für die in diesem Produktbereich zu übernehmenden Aufgaben, wie bspw. die Pflege öffentlicher Gewässer, der Naturschutz und die Landschaftspflege sowie die Land- und Forstwirtschaft, durch ihr jeweiliges Aufkommen determiniert. Dies verdeutlicht, dass ein Einbezug sozioökonomischer Faktoren zur Berechnung angemessener Bedarfe in diesem Produktbereich zu empfehlen ist.

9.2.7 Umweltschutz (PB 14)

Bei der Betrachtung des Bereichs Umweltschutz ist in wesentlichen Punkten der bereits in Abschnitt 9.2.6 dargestellten Argumentation zu folgen. Entsprechend sollte auch in diesem Produktbereich die Berechnung angemessener Bedarfe differenziert und somit unter Einbezug sozioökonomischer Faktoren erfolgen.

9.3 Produktbereiche ohne Änderungen

In den Produktbereichen Innere Verwaltung (PB 01), Sicherheit und Ordnung (PB 02) sowie Kultur und Wissenschaft (PB 04) ist zur Berechnung eines angemessenen Bedarfs je Kommune die Betrachtung der Einwohnerzahl geeignet. Da in diesen Produktbereichen Aufgaben wahrgenommen werden, deren Aufwand zwischen einzelnen kommunalen Körperschaften nicht aufgrund sozioökonomischer Rahmenbedingungen divergiert, ist im Gegensatz zu den in Abschnitt 9.1 und 9.2 aufgezeigten Produktgruppen der Einbezug sozioökonomischer Faktoren in die Berechnung eines angemessenen Bedarfs nicht erforderlich.

9.3.1 Innere Verwaltung (PB 01)

Insbesondere mit Blick auf die in der Inneren Verwaltung auszuführenden Aufgaben und die hiermit verbundenen Aufwendungen, welche primär in den Bereichen Verwaltungssteuerung und Verwaltungsservice bestehen, erscheint die Orientierung an der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune als ein geeignetes Maß.

9.3.2 Sicherheit und Ordnung (PB 02)

Auch im Produktbereich Sicherheit und Ordnung bietet sich eine einwohnerbezogene Betrachtung an. In diesen Produktbereich fallen neben der Zuständigkeit für Statistik und Wahlen sowie Ordnungsangelegenheiten hauptsächlich der Brand-, Rettungs- und Katastrophenschutz, welche – wie bereits in Bezug auf PB 01 festzustellen ist – keine Besonderheiten aufweisen, die durch den Einbezug von sozioökonomischen Faktoren zu berücksichtigen wären. Folglich kann auch hier die Einwohnerzahl zur Berechnung des Bedarfs der jeweiligen Kommune herangezogen werden, da diese den geeignetsten Faktor darstellt.

9.3.3 Kultur und Wissenschaft (PB 04)

Im Produktbereich Kultur und Wissenschaft erfolgt die Wahrnehmung von Aufgaben zu 80 % auf freiwilliger Basis. Dies unterscheidet ihn von dem Großteil der anderen Produktbereiche. In diesen Produktbereich fallen Zuständigkeiten für kulturelle Einrichtungen wie bspw. zoologische und botanische Gärten, Theater, Musikpflege, Musikschulen, Volkshochschulen und Büchereien.

Da jede Kommune individuelle Schwerpunkte der Bezuschussung und der gezielten Förderung setzen kann und damit Aufgabenumfang und Aufwand variieren können, wird deutlich, dass hier keine objektivierbare Betrachtung eines Bedarfs erfolgen kann. Im Falle einer differenzierten, bedarfsgerechten Betrachtung entstünden Anreize, die zur Verfügung stehenden Mittel unangemessen einzusetzen. Entsprechend ist auch in diesem Bereich die Berechnung des Bedarfs der jeweiligen Kommune an der Einwohnerzahl zu orientieren.

9.4 Zusammenfassende Darstellung

Regionale und strukturelle Unterschiede führen bei den Landkreisen zu unterschiedlichen Herausforderungen und somit zu nicht zwingend vergleichbaren Bedarfen.

Die in solchen Produktbereichen zu erbringenden Aufgaben können aufgrund sozioökonomischer Rahmenbedingungen, denen Landkreise jeweils unterliegen, variieren.

Besonders die Fläche einzelner Landkreise, ihre Siedlungsdichte sowie ihre Einwohner- und Bewirtschaftungsstrukturen (z. B. industriell geprägter Raum, Landwirtschaft, unberührte Natur,

hohe Walddichte, Wohngebiete etc.) unterscheiden sich häufig. Dies wirkt sich in vielen Fällen unmittelbar auf den Aufwand aus, den einzelne Landkreise zur Erfüllung identischer Aufgaben zu erbringen haben. Auf diese Weise entstehen unterschiedlich hohe Bedarfe der einzelnen Kreise, obwohl die zu erbringenden Aufgaben sich dem Grunde nach nicht unterscheiden.

Bei Auffälligkeiten in einzelnen Produktbereichen, wie etwa sehr starken Streuungen der Werte oder hinsichtlich Ausreißern²⁰, kann eine genauere Überprüfung der entsprechenden Aufgabenbereiche die Ursachen für diese Auffälligkeiten hervorbringen. In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, ggf. nicht die Einwohnerzahlen, sondern etwa Fallzahlen oder andere Indikatoren heranzuziehen, um eine bessere Vergleichbarkeit der Ausgaben herzustellen.

Insbesondere trifft dies zu auf die Ausgaben für die Sozial- und Jugendhilfe (PB 05 – Soziale Leistungen, und PB 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe).

Für eine genauere Feststellung angemessener Bedarfe kann sich der Einbezug sozioökonomischer Faktoren in besonderem Maße eignen.

Eine sich ändernde Verteilung der Defizite unter den einzelnen Landkreisen für die Errechnung des Gruppenbedarfs im Korridormodell ist im Fall des Einbezugs sozioökonomischer Faktoren nicht auszuschließen. Für die einzelnen Landkreise ergäbe sich auf diese Weise eine Berechnung ihrer angemessenen Bedarfe, wodurch in der Folge ein interkommunaler Vergleich angemessener Bedarfe in diesem Produktbereich möglich wäre, der wiederum Potenziale hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Erbringung der jeweiligen Aufgaben im entsprechenden Produktbereich zulassen würde.²¹

Im Rahmen beispielhafter Betrachtungen können sich dennoch größere Nachteile für Landkreise bei einer fallbezogenen Betrachtung anhand sozioökonomischer Kriterien ergeben als bei einer einwohnerbezogenen Vorgehensweise. Gründe dafür sind u. a. in der Verschiedenheit von Fällen zu sehen. Je höher die Spannweite der Arten von Fällen, desto stärker können sich auch die Kosten je Fall unterscheiden. Bei solchen Gegebenheiten würde dementsprechend nur ein differenziertes fallbezogenes Vorgehen zu einer gerechteren bzw. besseren Verteilung führen.

Beispielsweise ist dies der Fall bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen. Das Heranziehen der Fallzahlen der Empfänger dieser Leistungen führt zu größeren Nachteilen für die kommunale Gruppe der Landkreise als eine einwohnerbezogene Vorgehensweise. Es ist davon auszugehen, dass große Unterschiede hinsichtlich der Arten von Behinderungen vorliegen, wodurch auch die Kosten je Fall bzw. Hilfeempfänger stark voneinander differieren. Bei solchen Leistungen bzw. Aufgaben führt eine undifferenzierte fallbezogene Betrachtung daher zu keiner gerechteren oder besseren Verteilung als eine Pro-Kopf-Verteilung mit Einwohnerbezug. Vielmehr müsste in solchen Fällen nochmals vertieft – bei Eingliederungshilfen für behinderte Menschen z. B. nach der Art der Behinderung – unterschieden werden.

Diesbezüglich stellt sich allerdings die Frage, ob eine solche Detaillierung zielführend ist und ob auf diese Weise möglicherweise das Aufwand-Nutzen-Verhältnis in ein Ungleichgewicht gerät.

Auf der anderen Seite wird eine Pro-Kopf-Pauschale mit Orientierung an der Einwohnerzahl als Maßstab für eine wirtschaftliche Haushaltsführung dem tatsächlichen Bedarf in einzelnen Pro-

²⁰ Ausreißer bestimmen nicht unwesentlich die Durchschnittsbildung und können das Pro-Kopf-Defizit erheblich erhöhen oder verringern.

²¹ Eine tatsächlich vorteilhafte, individuelle Bedarfsermittlung würde sich im herkömmlichen Korridormodell allerdings nicht einstellen, da – wie bereits mehrfach erwähnt – immer nur ein Gruppenbedarf bzw. -defizit ermittelt wird.

duktbereichen, der sich zwischen einzelnen Landkreisen aufgrund ihrer Heterogenität unterscheidet, nicht gerecht.

Sinnvoll ist ein Einbezug sozioökonomischer Faktoren insbesondere dort, wo die Defizite aus Pflichtausgaben in einem Produktbereich einen vergleichsweise hohen Anteil an den Gesamtdefiziten aus Pflichtaufgaben über alle Produktbereiche haben; sowie in Verbindung dazu bei Produktbereichen, bei denen auch der Anteil der durch das Korridormodell mit Orientierung an der Einwohnerzahl vorgenommenen Abzüge bei den Defiziten hoch ist.

Ein Beispiel für solch einen Produktbereich stellt der Produktbereich Soziale Leistungen (PB 05) dar. Einen großen Kostenfaktor stellen hier die Kosten der Unterkunft (KdU) dar. Eine fallbezogene Betrachtung entspricht hier eher dem angemessenen Bedarf von Landkreisen als eine einwohnerbezogene Betrachtung. Grund dafür ist, dass Landkreise mit vergleichsweise wenigen Einwohnern aufgrund sozialer Gegebenheiten bzw. Strukturen bspw. dennoch relativ hohe Aufwendungen aufweisen können. Sozioökonomische Unterschiede können in Form bestimmter Kennzahlen, wie z. B. unterschiedliche Anzahl an Personen je Bedarfsgemeinschaft und unterschiedliche Mietpreinsniveaus in Landkreisen, individuell berücksichtigt werden. Hinsichtlich der dargestellten Gesamthematik verhält es sich grundsätzlich ähnlich beim Blick auf die Hilfen zur Pflege, die einen weiteren bedeutenden Kostenfaktor im Haushalt von Landkreisen darstellen. Diesbezüglich sind die Arten der Fälle bzw. Empfänger vergleichbarer miteinander, als dies bei den Eingliederungshilfen für behinderte Menschen der Fall ist. Die Spannweite hinsichtlich der (unterschiedlichen) Pflegearten ist weniger groß, weshalb sich auch die Kosten je Hilfeempfänger weniger stark voneinander unterscheiden.

Auch der Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PB 06) stellt einen Produktbereich dar, bei dem ein Einbeziehen sozioökonomischer Faktoren (zunächst) sinnvoll erscheint. Der Bezug zu Einwohnerzahlen ist zumindest fraglich, da hier Fälle vorliegen, in denen trotz vergleichsweise geringer Einwohnerzahl z. B. viele Kinder und Jugendliche in entsprechenden Landkreisen leben. Allein damit wäre noch keine Aussage darüber getroffen, ob dadurch auch relativ höhere Kosten für diese Landkreise entstehen. In Verbindung ist dieses Kriterium daher mit den Sozialstrukturen in den Landkreisen zu sehen. Hier können sich mit Blick auf soziale Brennpunkte – auch wenn dies vorwiegend in Ballungsgebieten mit hohen Einwohnerzahlen der Fall sein mag – große Unterschiede in den Kosten pro Einwohner ergeben. Hinsichtlich einzelner Leistungen ist bspw. an die Hilfen zur Erziehung (HzE) sowie allgemein an Eingliederungshilfen zu denken. Problematisch in Bezug auf den Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ist allerdings, dass sich die Datenbasis schlechter darstellt als bspw. bei den aufgezeigten Beispielen im Produktbereich Soziale Leistungen. Die verfügbaren bzw. entsprechend zugänglichen Daten werden hier z. T. nur auf Landesebene veröffentlicht oder beinhalten alle Fallzahlen, sodass eine notwendige Trennung relevanter Leistungen bzw. Aufgaben nicht möglich ist. Im eigentlichen Sinne werden auch für diesen Bereich relevante Informationen erhoben, allerdings ist die Frage des Zugangs zu diesen Daten unklar.

In anderen Produktbereichen ist die Bezugsgröße Einwohner hingegen durchaus geeignet, um einen angemessenen Bedarf zu berechnen. In diesen Bereichen ist die Empfehlung der Orientierung der Berechnung der angemessenen Bedarfe an der Bezugsgröße der Einwohner auf das an sich geeignete Maß der Einwohnerzahl als sozioökonomischem Faktor zurückzuführen. Produktbereiche, in denen Aufgaben wahrgenommen werden, deren Aufwand zwischen einzelnen Landkreisen eher weniger aufgrund spezifischer sozioökonomischer Rahmenbedingungen divergiert, stellen z. B. die Produktbereiche Innere Verwaltung (PB 01), Sicherheit und Ordnung (PB 02) sowie Kultur und Wissenschaft (PB 04) dar.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass durchaus sozioökonomische Faktoren bestehen, die in einem sinnvollen Rahmen berücksichtigt werden können. Auf der anderen Seite existieren hinsichtlich bestimmter Produktbereiche oder -gruppen zu viele Einflussfaktoren, weshalb kein explizit sinnhaftes Modell benannt werden kann, das all diese Faktoren berücksichtigen würde bzw. könnte. Alle Modelle werden demnach – unabhängig davon, in welcher Form – gewisse Schwächen aufweisen. Nichtsdestotrotz besteht die Ansicht, dass die Einwohnerzahl als alleinige Bezugsgröße bei der Bedarfsermittlung kein sachgerechtes Kriterium darstellt.

10 PRODUKTBEREICHE OHNE BERECHNUNG NACH KORRIDORMODELL

In diesem Kapitel erfolgt eine Betrachtung der Produktbereiche, deren Bedarfsberechnung nicht nach dem Korridormodell erfolgt, da die in diesen Produktbereich fallenden Aufgaben zu 100 % auf pflichtiger Basis oder zu 100 % freiwillig erfüllt werden. Dennoch ist vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Betrachtung der Bedarfe in den einzelnen Produktbereichen auch in den nicht nach dem Korridormodell berechneten Produktbereichen eine Betrachtung nach sozioökonomischen Faktoren zu empfehlen.

Rechnerisch hat der Einbezug sozioökonomischer Faktoren zwar keine direkte Auswirkung auf die vertikal erfolgende Ermittlung des Defizits der gesamten kommunalen Gruppe, anhand welchem die durch das Land bereitzustellende Finanzausstattung berechnet wird; jedoch sollte die exakte Feststellung angemessener Bedarfe, wozu sich der Einbezug sozioökonomischer Faktoren in besonderem Maß eignet, auch in diesen Produktbereichen erfolgen. Auf diese Weise kann eine fundiert und – vor allem auch mit Blick auf die den anderen Produktbereichen zugrundeliegende Berechnungsmethodik – einheitlich berechnete Ausgangsbasis der Defizitbestimmung erhalten werden.

10.1 Ver- und Entsorgung (PB 11)

Da die Aufwendungen dieses Produktbereichs zu 100 % auf pflichtiger Basis erfolgen, werden die Aufwendungen für Ver- und Entsorgung nicht gemäß des Korridormodells berechnet. Unabhängig hiervon würde sich für den Bereich der Ver- und Entsorgung jedoch der Einbezug sozioökonomischer Faktoren eignen, da bspw. hinsichtlich der Instandhaltung der für die Ver- und Entsorgung vorzusehenden Infrastruktur zwischen einzelnen Landkreisen Unterschiede bestehen, die sich in einem divergierenden Aufwand widerspiegeln.

10.2 Sportförderung (PB 08)

Bei der Betrachtung der Angemessenheit der Bedarfe im Produktbereich Sportförderung könnte sich eine Berechnung unter Einbezug sozioökonomischer Faktoren eignen. Hier können insbesondere mit Blick auf Sportzentren oder Stützpunkte sowie hinsichtlich der Unterhaltung von spezifischen Sportanlagen Unterschiede zwischen einzelnen kommunalen Körperschaften bestehen.

Zu beachten bleibt jedoch, dass die Sportförderung derzeit zu 100 % auf freiwilliger Basis erfolgt, weshalb die auch in Abschnitt 9.3.3 dargestellte Anreizwirkung zu unwirtschaftlichem Verhalten führen kann. Entsprechend sollte von dem Einbezug sozioökonomischer Faktoren abgesehen werden.

10.3 Wirtschaft und Tourismus (PB 15)

In diesem Produktbereich ist ebenfalls von der Anwendung sozioökonomischer Faktoren zur Berechnung des angemessenen Bedarfs der jeweiligen Kommune abzusehen, da – ebenso wie im PB 08 – die Leistungen zu 100 % auf freiwilliger Basis erfolgen. Entsprechend entstünden wiederum Anreizwirkungen, welche eine bedarfsgerechte Berechnung angemessener Aufwendungen ausschließen.

10.4 Landeswohlfahrtsverband (LWV) / allgemeine Finanzwirtschaft (PB 16)

Aufgrund der Abwicklung finanzwirtschaftlicher Vorgänge mit unterschiedlichen Berechnungsmethoden erscheint ein Einbezug sozioökonomischer Faktoren nicht sinnvoll.

11 GRUNDSATZ DER KONNEXITÄT BEI DER FINANZIERUNG DER AUFGABEN AUS DEM DURCH DAS LAND ÜBERTRAGENEN WIRKUNGSKREIS

Das Konnexitätsprinzip²² setzt eine Aufgabenübertragung durch das Land voraus.

Entsprechend des Konnexitätsprinzips ist die Staatsebene, die eine Aufgabe verantwortet, auch für ihre Finanzierung zuständig. Das bedeutet, dass diesbezüglich der Grundsatz „Wer bestellt, bezahlt!“ gilt.

Das Konnexitätsprinzip ist gesetzlich fixiert und in der Hessischen Landesverfassung (Art. 137 Abs. 6) aufgenommen.

Die Hessische Landesverfassung sieht vor, dass den Gemeinden und Gemeindeverbänden zwar Aufgaben übertragen werden können, aber hierfür – wegen der hieraus resultierenden Mehrbelastung – ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Dabei muss der Gesetzgeber gewährleisten, dass ein voller finanzieller Ausgleich für die Mehrbelastung stattfindet. Dieser Ausgleich, der sowohl die Sachkosten als auch die Verwaltungskosten erfasst, muss darüber hinaus ohne Rücksicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und des Landes erfolgen. Das Konnexitätsprinzip bezieht seine Rechtfertigung aus der Tatsache, dass das Land die Kommunen einseitig durch die Übertragung von Aufgaben belasten und sich selbst dadurch von eigenen Kosten entlasten kann. Letztlich sind die Kommunen davor geschützt, dass ihnen vom Land neue kommunale Aufgaben auferlegt werden, ohne die dafür notwendigen Finanzmittel zu erhalten.

Das Land Hessen hat die Aufbringung der erforderlichen finanziellen Mittel ebenso dann zu regeln, wenn bestehende staatliche oder kommunale Aufgaben ausgeweitet werden.

Das bedeutet, dass sowohl die Übertragung von Aufgaben mit organisatorischem Inhalt als auch das Stellen besonderer Anforderungen an bestehende Aufgaben (Standarderhöhungen wie etwa die Betreuungsquote in Kindertagesstätten) finanziell auszugleichen sind. Auch wenn keine Sach-, sondern Organisationsaufgaben oder bestimmte Standards bestellt werden, sind diese entsprechend auszugleichen.

Vor dem Hintergrund des Beschriebenen ist in Bezug auf die Finanzierung der Aufgaben aus dem durch das Land Hessen übertragenen Wirkungskreis im Rahmen der Gestaltung des Modells zum KFA 2016 anzumerken, dass diese Aufgaben ausschließlich und bis zu einer qualifizierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ohne Korridorisierung über den Festansatz des Landes finanziert werden müssten.

²² Das Konnexitätsprinzip regelt die Zusammengehörigkeit der Aufgaben- und Finanzverantwortung und ist ein Grundsatz im Staatsrecht.

12 EINFLUSS DES KFA 2016 AUF DIE KASSENKREDITLAGE DER LANDKREISE

Der KFA in Hessen ist darauf angelegt, die Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen unter zwingender Einhaltung von deren Selbstverwaltungsrecht zu gewährleisten. Dazu ist das Land verpflichtet, den kommunalen Körperschaften die Mittel, die sie brauchen, um die kommunalen Pflichtaufgaben und darüber hinaus angemessene Teile der freiwilligen Aufgaben unter Anrechnung der eigenen Deckungsmittel zu erfüllen, zur Verfügung zu stellen. In dem vorliegenden Gesetzentwurf zum KFA 2016 ist eine darüber hinausgehende Finanzierung von Ausgaben nicht vorgesehen.

In der Vergangenheit war eine Vielzahl von Kommunen darauf angewiesen, zur Finanzierung ihrer Ausgaben Kassenkredite aufzunehmen. Die Höhe der Kassenkredite kann als Indikator für die finanzielle Ausstattung der Kommunen herangezogen werden. In Hessen summierten sich die kommunalen Kassenkredite zum 31. Dezember 2014 auf ca. 6,6 Mrd. €; hiervon entfielen auf die Landkreise ca. 3,0 Mrd. €. Die hessischen Kommunen, insbesondere die hessischen Landkreise, haben damit im bundesweiten Vergleich in der Vergangenheit besonders viele Kassenkreditschulden angehäuft. Insgesamt betrug die Höhe der kommunalen Kassenkredite zum 31. Dezember 2014 bundesweit ca. 50 Mrd. €, auf die Landkreise entfielen hiervon bundesweit ca. 7 Mrd. €.

Dem Wesen des Kassenkredites entspricht es, dass er dann reduziert wird, wenn der Kreditnehmer über mehr Liquidität verfügt, als er zur Deckung seiner aktuellen Ausgaben braucht. Die Umlagefinanzierung der Kreishaushalte ist so angelegt, dass nennenswerte Liquiditätsüberschüsse nicht erzielt werden können. Dies hat zur Folge, dass, selbst wenn das Ziel des KFA, nämlich die Darstellung ausgeglichener Haushalte der hessischen Kommunen zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht wird, vor allem die Landkreise keine Möglichkeiten haben, die bis zur Reform des KFA aufgelaufenen Kassenkredite zurückzuzahlen. Die für die Zurverfügungstellung der Kassenkredite von den Banken berechneten Zinsen werden die kommunalen Haushalte vor allem nach einem von den Fachleuten erwarteten mittelfristigen Anstieg der Zinsen extrem belasten.

Der KFA 2016 ist nicht darauf ausgelegt, den Landkreisen die Möglichkeit zur Generierung von Überschüssen zu eröffnen, die sie in die Lage versetzen, ihre Kassenkredite abzubauen; es sollte darüber nachgedacht werden, wie der Abbau von Kassenkrediten in den KFA integriert werden könnte oder durch welche alternativen Möglichkeiten, wie Entschuldungsfonds, die unabhängig vom KFA aufgelegt werden können, die Kommunen und vor allem die Landkreise von dem aus den Alt-Kassenkrediten resultierenden Zinsrisiko befreit werden können. Die in Hessen gemachten Versuche des Abbaus der Kassenkredite in Form von Schutzschirmen vermochten das gewünschte Ergebnis bislang noch nicht zu generieren.

13 FAZIT

Es wurde dargelegt, dass das Korridorverfahren Schwächen aufweist: Regionale und strukturelle Unterschiede zwischen den hessischen Landkreisen bleiben unberücksichtigt und mit der gewählten Pro-Kopf-Bezugsgröße werden sozioökonomische Faktoren außer Acht gelassen. Die Durchschnittsbildung und mithin die angerechneten Pro-Kopf-Defizite sind wesentlich durch „Ausreißer“ bestimmt. Ferner ist das Korridormodell untauglich, um kommunalen Investitionen angemessene Rechnung zu tragen. Schließlich ist es nicht frei von Willkür, da Freiheitsgrade dergestalt bestehen, dass durch Unterschiede bei der Verbuchung einzelner Zahlungsströme Auswirkungen auf das angemessene Defizit und mithin den Festansatz entstehen können.

Gezeigt hat sich, dass das seitens des Hessischen Ministerium der Finanzen gewählte Korridormodell keinesfalls alternativlos ist. Als Alternativen drängen sich das Benchmarkmodell, das Durchschnittsdefizitmodell oder eine Kombination beider Modelle auf.

Hinsichtlich der Bezugsgröße „Einwohner“ hat sich gezeigt, dass diese in einzelnen Produktbereichen nicht hinreichend geeignet ist, um eine Berechnung des angemessenen Bedarfs für die einzelnen Landkreise vorzunehmen. In diesen Bereichen ist vielmehr eine Orientierung an der Berechnung der jeweiligen angemessenen Bedarfe an sozioökonomischen Faktoren geeignet.

Im Rahmen beispielhafter Betrachtungen können sich dennoch größere Nachteile für die kommunale Gruppe der Landkreise bei einer fallbezogenen Betrachtung als bei einer einwohnerbezogenen Vorgehensweise ergeben. Gründe dafür sind u.a. in der Verschiedenheit von Fällen zu sehen. Je höher die Spannweite der Arten von Fällen, desto stärker können sich auch die Kosten je Fall unterscheiden. Bei solchen Gegebenheiten würde dementsprechend nur ein differenziertes fallbezogenes Vorgehen zu einer gerechteren bzw. besseren Verteilung führen.

In anderen Produktbereichen ist die Bezugsgröße „Einwohner“ durchaus geeignet, um einen angemessenen Bedarf zu berechnen. In diesen Bereichen ist die Empfehlung der Orientierung der Berechnung der angemessenen Bedarfe an der Bezugsgröße der Einwohner auf das an sich geeignete Maß der Einwohnerzahl als sozioökonomischem Faktor zurückzuführen.

Ein Anstieg des Kreisumlageaufkommens – ob aufgrund gesteigener Hebesätze oder gesteigener Kreisumlagegrundlagen – wird den hessischen Landkreisen vollständig als eigene kommunale Deckungsmittel angerechnet und mindert lediglich den durch das Land zu finanzierenden Festansatz. Hierin ist eine wesentliche und systemrelevante Benachteiligung der Landkreise gegenüber den übrigen kommunalen Gruppen zu sehen: Städte und Gemeinden können durch Anhebung ihrer Realsteuerhebesätze über die jeweils geltenden Nivellierungshebesätze hinaus ein echtes Steuermehraufkommen erzielen, welches nicht auf die jeweiligen eigenen kommunalen Deckungsmittel angerechnet wird und mithin frei verfügbar ist. Den hessischen Landkreisen bietet sich genau diese Option nicht, so dass es ihnen unmöglich sein wird, die Deckungslücke in ihren Haushalten zu schließen, welche sich aufgrund seitens des Landes im KFA nicht dotierter Defizite zwingend auftut.

Eine Verschärfung erfährt diese Problematik dadurch, dass der dem Stabilitätsansatz zu Grunde gelegte Verteilungsmaßstab die gravierenden Unterschiede in der Möglichkeit der Beschaffung eigener Einnahmen der einzelnen kommunalen Gruppen unberücksichtigt lässt. Statt die Mittel des Stabilitätsansatzes verstärkt dorthin zu lenken, wo sich die größte unfinanzierte Lücke zwischen Defiziten aus Pflichtaufgaben und gehobenen Einnahmepotenzialen auftut, richtet sich die entsprechende Allokation unter Ausblendung der Einnahmesituation alleine nach dem Anteil der jeweiligen kommunalen Gruppe am Gesamtdefizit.

Als aus Sicht der hessischen Landkreise nachteilig und vor dem Hintergrund der vom hessischen Staatsgerichtshof geforderten „Verteilungssymmetrie“ fragwürdig sind die Vorstellungen des

Landes zur künftigen Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse zu bezeichnen. Es kommt zu einer bewussten Entkopplung der Steuerertragsentwicklung des Landes von jener der kommunalen Seite: Steigt die sogenannten Verstetigungsgröße aufgrund positiver Steuerwachstumsraten, wird die Partizipation der kommunalen Seite auf ein Drittel des grundsätzlich möglichen Aufwuchses des Stabilitätsansatzes beschränkt. Eine deutlich rigidere „lex specialis“ hat das Land für jenen Fall implementiert, dass die hessischen Kommunen von dritter Seite entlastet werden sollen. In diesem Fall wird die Verstetigungsgröße unter völliger Ausblendung der Steuerentwicklung in jenem Umfang abgeschmolzen, in dem sich die Defizite der Kommunen infolge der Entlastung und mithin der durch das Land zu finanzierende Festansatz reduzieren. Die Entlastung von dritter Seite würde in der Folge nicht den Kommunen sondern vollumfänglich dem Land Hessen zuwachsen.

In der horizontalen Verteilung geht der Gesetzgeber davon aus, dass es kommunalverträglicher ist, die Grundlage für die Einwohnerveredelung auf der Basis des Jahres 2014 festzuschreiben. Es wird argumentiert, dass dies Planungssicherheit für die Kommunen schaffe, da diese sich darauf einstellen könnten, in einem vorhersehbaren Verhältnis an den Mitteln des Finanzausgleichs teilzuhaben. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob der Gesetzgeber damit dem Anspruch, die tatsächlichen Bedarfe der Kommunen zu decken, gerecht werden kann oder ob hier eine jährliche neue Einwohnergewichtung sachgerechter wäre.

Derzeit plant die Bundesregierung im Rahmen einer Investitionsinitiative die Überwindung des Nachholbedarfs im Bereich der kommunalen Infrastruktur in den Jahren 2015 bis 2018 mit zusätzlichen Bundesmitteln in Milliardenhöhe. Im Lichte der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleiches ab dem Jahr 2016 würde das Ansinnen der Bundesregierung, die kommunale Seite gezielt zu stärken, zumindest im Bundesland Hessen vollständig konterkariert, da kein einziger Cent der Entlastung aus den Bundesmitteln bei den hiesigen Kommunen ankäme.

Insgesamt zeigt die vorstehende Analyse auf, dass aus Sicht der Landkreise Hessens das Modell zum KFA 2016 durchaus optimierbar erscheint. Die Erfahrung aus den Bundesländern, die nach entsprechenden Urteilen ihrer Staatsgerichtshöfe Nivellierungen der kommunalen Finanzausgleiche vorgenommen haben, zeigt, dass die verteilungsgerechte Umsetzung der Gerichtsurteile bislang nie mit dem ersten Modellentwurf gelungen ist und stets teilweise umfassende und grundlegende Nachbesserungen stattgefunden haben.

In der Gesamtschau kann im Lichte der mittels des derzeitigen hessischen KFA-Modells gewährten kommunalen Finanzausstattung ferner nur schwerlich widerlegt werden, dass die hessischen Landkreise die durch das Grundgesetz und die Hessische Landesverfassung garantierte Kommunale Selbstverwaltung nicht mehr gewährleisten sehen. Aus Sicht der Landkreise bleibt daher zu wünschen, dass der Gesetzgeber sein Modell des KFA 2016 hin zu einer bedarfsgerechteren Berücksichtigung der Landkreiserfordernisse modifiziert.

Köln, den 23. April 2015

Rödl & Partner GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft

gez. Gerhard Richter
Partner
Diplom-Volkswirt
Wirtschaftsprüfer
Steuerberater

gez. Dr. Heiko Schuh
Associate Partner
Diplom-Kaufmann

Allgemeine Auftragsbedingungen

für

Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

vom 1. Januar 2002

1. Geltungsbereich

(1) Die Auftragsbedingungen gelten für die Verträge zwischen Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften (im nachstehenden zusammenfassend „Wirtschaftsprüfer genannt“) und ihren Auftraggebern über Prüfungen, Beratungen und sonstige Aufträge, soweit nicht etwas anderes ausdrücklich schriftlich vereinbart oder gesetzlich zwingend vorgeschrieben ist.

(2) Werden im Einzelfall ausnahmsweise vertragliche Beziehungen auch zwischen dem Wirtschaftsprüfer und anderen Personen als dem Auftraggeber begründet, so gelten auch gegenüber solchen Dritten die Bestimmungen der nachstehenden Nr. 9.

2. Umfang und Ausführung des Auftrages

(1) Gegenstand des Auftrages ist die vereinbarte Leistung, nicht ein bestimmter wirtschaftlicher Erfolg. Der Auftrag wird nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Berufsausübung ausgeführt. Der Wirtschaftsprüfer ist berechtigt, sich zur Durchführung des Auftrages sachverständiger Personen zu bedienen.

(2) Die Berücksichtigung ausländischen Rechts bedarf - außer bei betriebswirtschaftlichen Prüfungen - der ausdrücklichen schriftlichen Vereinbarung.

(3) Der Auftrag erstreckt sich, soweit er nicht darauf gerichtet ist, nicht auf die Prüfung der Frage, ob die Vorschriften des Steuerrechts oder Sondervorschriften, wie z. B. die Vorschriften des Preis-, Wettbewerbsbeschränkungs- und Bewirtschaftungsrechts beachtet sind; das gleiche gilt für die Feststellung, ob Subventionen, Zulagen oder sonstige Vergünstigungen in Anspruch genommen werden können. Die Ausführung eines Auftrages umfasst nur dann Prüfungshandlungen, die gezielt auf die Aufdeckung von Buchfälschungen und sonstigen Unregelmäßigkeiten gerichtet sind, wenn sich bei der Durchführung von Prüfungen dazu ein Anlass ergibt oder dies ausdrücklich schriftlich vereinbart ist.

(4) Ändert sich die Rechtslage nach Abgabe der abschließenden beruflichen Äußerung, so ist der Wirtschaftsprüfer nicht verpflichtet, den Auftraggeber auf Änderungen oder sich daraus ergebende Folgerungen hinzuweisen.

3. Aufklärungspflicht des Auftraggebers

(1) Der Auftraggeber hat dafür zu sorgen, daß dem Wirtschaftsprüfer auch ohne dessen besondere Aufforderung alle für die Ausführung des Auftrages notwendigen Unterlagen rechtzeitig vorgelegt werden und ihm von allen Vorgängen und Umständen Kenntnis gegeben wird, die für die Ausführung des Auftrages von Bedeutung sein können. Dies gilt auch für die Unterlagen, Vorgänge und Umstände, die erst während der Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers bekannt werden.

(2) Auf Verlangen des Wirtschaftsprüfers hat der Auftraggeber die Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen und der gegebenen Auskünfte und Erklärungen in einer vom Wirtschaftsprüfer formulierten schriftlichen Erklärung zu bestätigen.

4. Sicherung der Unabhängigkeit

Der Auftraggeber steht dafür ein, daß alles unterlassen wird, was die Unabhängigkeit der Mitarbeiter des Wirtschaftsprüfers gefährden könnte. Dies gilt insbesondere für Angebote auf Anstellung und für Angebote, Aufträge auf eigene Rechnung zu übernehmen.

5. Berichterstattung und mündliche Auskünfte

Hat der Wirtschaftsprüfer die Ergebnisse seiner Tätigkeit schriftlich darzustellen, so ist nur die schriftliche Darstellung maßgebend. Bei Prüfungsaufträgen wird der Bericht, soweit nichts anderes vereinbart ist, schriftlich erstattet. Mündliche Erklärungen und Auskünfte von Mitarbeitern des Wirtschaftsprüfers außerhalb des erteilten Auftrages sind stets unverbindlich.

6. Schutz des geistigen Eigentums des Wirtschaftsprüfers

Der Auftraggeber steht dafür ein, daß die im Rahmen des Auftrages vom Wirtschaftsprüfer gefertigten Gutachten, Organisationspläne, Entwürfe, Zeichnungen, Aufstellungen und Berechnungen, insbesondere Massen- und Kostenberechnungen, nur für seine eigenen Zwecke verwendet werden.

7. Weitergabe einer beruflichen Äußerung des Wirtschaftsprüfers

(1) Die Weitergabe beruflicher Äußerungen des Wirtschaftsprüfers (Berichte, Gutachten und dgl.) an einen Dritten bedarf der schriftlichen Zustimmung des Wirtschaftsprüfers, soweit sich nicht bereits aus dem Auftragsinhalt die Einwilligung zur Weitergabe an einen bestimmten Dritten ergibt.

Gegenüber einem Dritten haftet der Wirtschaftsprüfer (im Rahmen von Nr. 9) nur, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 gegeben sind.

(2) Die Verwendung beruflicher Äußerungen des Wirtschaftsprüfers zu Werbezwecken ist unzulässig; ein Verstoß berechtigt den Wirtschaftsprüfer zur fristlosen Kündigung aller noch nicht durchgeführten Aufträge des Auftraggebers.

8. Mängelbeseitigung

(1) Bei etwaigen Mängeln hat der Auftraggeber Anspruch auf Nacherfüllung durch den Wirtschaftsprüfer. Nur bei Fehlschlägen der Nacherfüllung kann er auch Herabsetzung der Vergütung oder Rückgängigmachung des Vertrages verlangen; ist der Auftrag von einem Kaufmann im Rahmen seines Handelsgewerbes, einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder von einem öffentlich-rechtlichen Sondervermögen erteilt worden, so kann der Auftraggeber die Rückgängigmachung des Vertrages nur verlangen, wenn die erbrachte Leistung wegen Fehlschlagens der Nacherfüllung für ihn ohne Interesse ist. Soweit darüber hinaus Schadensersatzansprüche bestehen, gilt Nr. 9.

(2) Der Anspruch auf Beseitigung von Mängeln muß vom Auftraggeber unverzüglich schriftlich geltend gemacht werden. Ansprüche nach Abs. 1, die nicht auf einer vorsätzlichen Handlung beruhen, verjähren nach Ablauf eines Jahres ab dem gesetzlichen Verjährungsbeginn.

(3) Offenbare Unrichtigkeiten, wie z. B. Schreibfehler, Rechenfehler und formelle Mängel, die in einer beruflichen Äußerung (Bericht, Gutachten und dgl.) des Wirtschaftsprüfers enthalten sind, können jederzeit vom Wirtschaftsprüfer auch Dritten gegenüber berichtigt werden. Unrichtigkeiten, die geeignet sind, in der beruflichen Äußerung des Wirtschaftsprüfers enthaltene Ergebnisse in Frage zu stellen, berechtigen diesen, die Äußerung auch Dritten gegenüber zurückzunehmen. In den vorgenannten Fällen ist der Auftraggeber vom Wirtschaftsprüfer tunlichst vorher zu hören.

9. Haftung

(1) Für gesetzlich vorgeschriebene Prüfungen gilt die Haftungsbeschränkung des § 323 Abs. 2 HGB.

(2) Haftung bei Fahrlässigkeit, Einzelner Schadensfall

Falls weder Abs. 1 eingreift noch eine Regelung im Einzelfall besteht, ist die Haftung des Wirtschaftsprüfers für Schadensersatzansprüche jeder Art, mit Ausnahme von Schäden aus der Verletzung von Leben, Körper und Gesundheit, bei einem fahrlässig verursachten einzelnen Schadensfall gem. § 54 a Abs. 1 Nr. 2 WPO auf 4 Mio. € beschränkt; dies gilt auch dann, wenn eine Haftung gegenüber einer anderen Person als dem Auftraggeber begründet sein sollte. Ein einzelner Schadensfall ist auch bezüglich eines aus mehreren Pflichtverletzungen stammenden einheitlichen Schadens gegeben. Der einzelne Schadensfall umfaßt sämtliche Folgen einer Pflichtverletzung ohne Rücksicht darauf, ob Schäden in einem oder in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren entstanden sind. Dabei gilt mehrfaches auf gleicher oder gleichartiger Fehlerquelle beruhendes Tun oder Unterlassen als einheitliche Pflichtverletzung, wenn die betreffenden Angelegenheiten miteinander in rechtlichem oder wirtschaftlichem Zusammenhang stehen. In diesem Fall kann der Wirtschaftsprüfer nur bis zur Höhe von 5 Mio. € in Anspruch genommen werden. Die Begrenzung auf das Fünffache der Mindestversicherungssumme gilt nicht bei gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtprüfungen.

(3) Ausschlussfristen

Ein Schadensersatzanspruch kann nur innerhalb einer Ausschlussfrist von einem Jahr geltend gemacht werden, nachdem der Anspruchsberechtigte von dem Schaden und von dem anspruchsbegründenden Ereignis Kenntnis erlangt hat, spätestens aber innerhalb von 5 Jahren nach dem anspruchsbegründenden Ereignis. Der Anspruch erlischt, wenn nicht innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit der schriftlichen Ablehnung der Ersatzleistung Klage erhoben wird und der Auftraggeber auf diese Folge hingewiesen wurde.

Das Recht, die Einrede der Verjährung geltend zu machen, bleibt unberührt. Die Sätze 1 bis 3 gelten auch bei gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen mit gesetzlicher Haftungsbeschränkung.

10 Ergänzende Bestimmungen für Prüfungsaufträge

(1) Eine nachträgliche Änderung oder Kürzung des durch den Wirtschaftsprüfer geprüften und mit einem Bestätigungsvermerk versehenen Abschlusses oder Lageberichts bedarf, auch wenn eine Veröffentlichung nicht stattfindet, der schriftlichen Einwilligung des Wirtschaftsprüfers. Hat der Wirtschaftsprüfer einen Bestätigungsvermerk nicht erteilt, so ist ein Hinweis auf die durch den Wirtschaftsprüfer durchgeführte Prüfung im Lagebericht oder an anderer für die Öffentlichkeit bestimmter Stelle nur mit schriftlicher Einwilligung des Wirtschaftsprüfers und mit dem von ihm genehmigten Wortlaut zulässig.

(2) Widerruft der Wirtschaftsprüfer den Bestätigungsvermerk, so darf der Bestätigungsvermerk nicht weiterverwendet werden. Hat der Auftraggeber den Bestätigungsvermerk bereits verwendet, so hat er auf Verlangen des Wirtschaftsprüfers den Widerruf bekanntzugeben.

(3) Der Auftraggeber hat Anspruch auf fünf Berichtsausfertigungen. Weitere Ausfertigungen werden besonders in Rechnung gestellt.

11. Ergänzende Bestimmungen für Hilfeleistung in Steuersachen

(1) Der Wirtschaftsprüfer ist berechtigt, sowohl bei der Beratung in steuerlichen Einzelfragen als auch im Falle der Dauerberatung die vom Auftraggeber genannten Tatsachen, insbesondere Zahlenangaben, als richtig und vollständig zugrunde zu legen; dies gilt auch für Buchführungsaufträge. Er hat jedoch den Auftraggeber auf von ihm festgestellte Unrichtigkeiten hinzuweisen.

(2) Der Steuerberatungsauftrag umfaßt nicht die zur Wahrung von Fristen erforderlichen Handlungen, es sei denn, daß der Wirtschaftsprüfer hierzu ausdrücklich den Auftrag übernommen hat. In diesem Falle hat der Auftraggeber dem Wirtschaftsprüfer alle für die Wahrung von Fristen wesentlichen Unterlagen, insbesondere Steuerbescheide, so rechtzeitig vorzulegen, daß dem Wirtschaftsprüfer eine angemessene Bearbeitungszeit zur Verfügung steht.

(3) Mangels einer anderweitigen schriftlichen Vereinbarung umfaßt die laufende Steuerberatung folgende, in die Vertragsdauer fallenden Tätigkeiten:

- Ausarbeitung der Jahressteuererklärungen für die Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer sowie der Vermögensteuererklärungen, und zwar auf Grund der vom Auftraggeber vorzulegenden Jahresabschlüsse und sonstiger, für die Besteuerung erforderlicher Aufstellungen und Nachweise
- Nachprüfung von Steuerbescheiden zu den unter a) genannten Steuern
- Verhandlungen mit den Finanzbehörden im Zusammenhang mit den unter a) und b) genannten Erklärungen und Bescheiden
- Mitwirkung bei Betriebsprüfungen und Auswertung der Ergebnisse von Betriebsprüfungen hinsichtlich der unter a) genannten Steuern
- Mitwirkung in Einspruchs- und Beschwerdeverfahren hinsichtlich der unter a) genannten Steuern.

Der Wirtschaftsprüfer berücksichtigt bei den vorgenannten Aufgaben die wesentliche veröffentlichte Rechtsprechung und Verwaltungsauffassung.

(4) Erhält der Wirtschaftsprüfer für die laufende Steuerberatung ein Pauschalhonorar, so sind mangels anderweitiger schriftlicher Vereinbarungen die unter Abs. 3 d) und e) genannten Tätigkeiten gesondert zu honorieren.

(5) Die Bearbeitung besonderer Einzelfragen der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Einheitsbewertung und Vermögensteuer sowie aller Fragen der Umsatzsteuer, Lohnsteuer, sonstigen Steuern und Abgaben erfolgt auf Grund eines besonderen Auftrages. Dies gilt auch für

- die Bearbeitung einmalig anfallender Steuerangelegenheiten, z. B. auf dem Gebiet der Erbschaftsteuer, Kapitalverkehrsteuer, Grunderwerbsteuer,
- die Mitwirkung und Vertretung in Verfahren vor den Gerichten der Finanz- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie in Steuerstrafsachen und
- die beratende und gutachtliche Tätigkeit im Zusammenhang mit Umwandlung, Verschmelzung, Kapitalerhöhung und -herabsetzung, Sanierung, Eintritt und Ausscheiden eines Gesellschafters, Betriebsveräußerung, Liquidation und dergleichen.

(6) Soweit auch die Ausarbeitung der Umsatzsteuerjahreserklärung als zusätzliche Tätigkeit übernommen wird, gehört dazu nicht die Überprüfung etwaiger besonderer buchmäßiger Voraussetzungen sowie die Frage, ob alle in Betracht kommenden umsatzsteuerrechtlichen Vergünstigungen wahrgenommen worden sind. Eine Gewähr für die vollständige Erfassung der Unterlagen zur Geltendmachung des Vorsteuerabzuges wird nicht übernommen.

12. Schweigepflicht gegenüber Dritten, Datenschutz

(1) Der Wirtschaftsprüfer ist nach Maßgabe der Gesetze verpflichtet, über alle Tatsachen, die ihm im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit für den Auftraggeber bekannt werden, Stillschweigen zu bewahren, gleichviel, ob es sich dabei um den Auftraggeber selbst oder dessen Geschäftsverbindungen handelt, es sei denn, daß der Auftraggeber ihn von dieser Schweigepflicht entbindet.

(2) Der Wirtschaftsprüfer darf Berichte, Gutachten und sonstige schriftliche Äußerungen über die Ergebnisse seiner Tätigkeit Dritten nur mit Einwilligung des Auftraggebers aushändigen.

(3) Der Wirtschaftsprüfer ist befugt, ihm anvertraute personenbezogene Daten im Rahmen der Zweckbestimmung des Auftraggebers zu verarbeiten oder durch Dritte verarbeiten zu lassen.

13. Annahmeverzug und unterlassene Mitwirkung des Auftraggebers

Kommt der Auftraggeber mit der Annahme der vom Wirtschaftsprüfer angebotenen Leistung in Verzug oder unterläßt der Auftraggeber eine ihm nach Nr. 3 oder sonst wie obliegende Mitwirkung, so ist der Wirtschaftsprüfer zur fristlosen Kündigung des Vertrages berechtigt. Unberührt bleibt der Anspruch des Wirtschaftsprüfers auf Ersatz der ihm durch den Verzug oder die unterlassene Mitwirkung des Auftraggebers entstandenen Mehraufwendungen sowie des verursachten Schadens, und zwar auch dann, wenn der Wirtschaftsprüfer von dem Kündigungsrecht keinen Gebrauch macht.

14. Vergütung

(1) Der Wirtschaftsprüfer hat neben seiner Gebühren- oder Honorarforderung Anspruch auf Erstattung seiner Auslagen; die Umsatzsteuer wird zusätzlich berechnet. Er kann angemessene Vorschüsse auf Vergütung und Auslagenersatz verlangen und die Auslieferung seiner Leistung von der vollen Befriedigung seiner Ansprüche abhängig machen. Mehrere Auftraggeber haften als Gesamtschuldner.

(2) Eine Aufrechnung gegen Forderungen des Wirtschaftsprüfers auf Vergütung und Auslagenersatz ist nur mit unbestrittenen oder rechtskräftig festgestellten Forderungen zulässig.

15. Aufbewahrung und Herausgabe von Unterlagen

(1) Der Wirtschaftsprüfer bewahrt die im Zusammenhang mit der Erledigung eines Auftrages ihm übergebenen und von ihm selbst angefertigten Unterlagen sowie den über den Auftrag geführten Schriftwechsel zehn Jahre auf.

(2) Nach Befriedigung seiner Ansprüche aus dem Auftrag hat der Wirtschaftsprüfer auf Verlangen des Auftraggebers alle Unterlagen herauszugeben, die er aus Anlaß seiner Tätigkeit für den Auftrag von diesem oder für diesen erhalten hat. Dies gilt jedoch nicht für den Schriftwechsel zwischen dem Wirtschaftsprüfer und seinem Auftraggeber und für die Schriftstücke, die dieser bereits in Urschrift oder Abschrift besitzt. Der Wirtschaftsprüfer kann von Unterlagen, die er an den Auftraggeber zurückgibt, Abschriften oder Fotokopien anfertigen und zurückbehalten.

16. Anzuwendendes Recht

Für den Auftrag, seine Durchführung und die sich hieraus ergebenden Ansprüche gilt nur deutsches Recht.