

Gutachten

Chancen und Risiken einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau

Eine Bewertung aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie – unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft – durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an acht Standorten vertreten: Basel, Berlin, Düsseldorf, Bremen, München, Stuttgart, Freiburg und Brüssel. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Gründungsjahr

1959

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel | Schweiz
Tel.: +41 61 3273-310
Fax: +41 61 3273-300

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85
10623 Berlin | Deutschland
Tel.: +49 30 5200 59-210
Fax: +49 30 5200 59-201

info@prognos.com | www.prognos.com | www.twitter.com/prognos_ag

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangspunkt	1
1.2	Ziele, Methodik und Aufbau des Gutachtens	3
2	Kontextanalyse	5
2.1	Einordnung des Main-Kinzig-Kreises in der Landes- und Regionalplanung	5
2.2	Einordnung des Main-Kinzig-Kreises im Prognos Zukunftsatlas 2019	6
2.3	Einordnung Stadt Hanau im Main-Kinzig-Kreis anhand sozioökonomischer Faktoren	8
2.4	Erfahrungen anderer Auskreisungsprozesse sowie Fusionen von Landkreisen in Deutschland	11
2.5	Zwischenfazit Benchmark- und Kontextanalyse	14
3	Effekte der Auskreisung auf die Aufgabenerfüllung	16
3.1	Effekte auf ausgewählte Aufgabenbereiche des Main-Kinzig-Kreises	19
3.1.1	Jobcenter (KCA)	19
3.1.2	Sozialamt (KCA)	20
3.1.3	Veterinärwesen und Verbraucherschutz	21
3.1.4	Gesundheitsamt	23
3.1.5	Führerscheinstelle	24
3.1.6	Bewertungsmatrix ausgewählter Aufgabenbereiche	26
3.2	Effekte auf weitere betroffene Aufgabenbereiche	28
3.3	Zwischenfazit	29
4	Sondereffekte der Auskreisung	31
4.1	Kassenkredite und Hessenkasse	31
4.1.1	Hintergrund Kassenkredite und Hessenkasse	31

4.1.2	Kommunale Kassenkredite im Main-Kinzig-Kreis	32
4.1.3	Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf Kassenkredite und Hessenkasse	36
4.1.4	Zwischenfazit Kassenkredite und Hessenkasse	36
4.2	Kommunaler Finanzausgleich Hessen	36
4.2.1	Hintergrund Kommunaler Finanzausgleich Hessen	36
4.2.2	Auswirkung der Auskreisung Hanaus auf den kommunalen Finanzausgleich Hessens	37
4.2.3	Zwischenfazit Kommunaler Finanzausgleich Hessen	38
4.3	Pensionsverpflichtungen	38
4.3.1	Hintergrund Pensionsverpflichtungen	38
4.3.2	Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf die Pensionsverpflichtungen	39
4.3.3	Ermittlung der Ausgleichszahlungen	40
4.3.4	Zwischenfazit Pensionsverpflichtungen	41
4.4	Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien	42
4.4.1	Hintergrund Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien	42
4.5	AQA GmbH - Gemeinnützige Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung mbH	48
4.5.1	Hintergrund AQA	48
4.5.2	Zusammenarbeit zwischen dem Kommunalen Center für Arbeit und der AQA	49
4.5.3	Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf die AQA	50
4.5.3	Zwischenfazit AQA	51
5	Gesamtbewertung	53
5.1	Zusammenfassende Bewertung der Risiken einer möglichen Auskreisung für den Main-Kinzig-Kreis	53
5.2	Zusammenfassende Bewertung der Chancen einer möglichen Auskreisung für den Main-Kinzig-Kreis	58

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Analysebereiche und Indikatoren der Analyse von Personal- und Organisationsstruktur	18
Tabelle 2:	Bewertungsmatrix ausgewählter Aufgabenbereiche	26
Tabelle 3:	Übersicht zu Stellenüberhängen im Falle einer Auskreisung	27
Tabelle 4:	Qualitative Bewertung der Effekte auf weitere Aufgabenbereiche	28
Tabelle 5:	Anteilige Rückzahlungsverpflichtung Hessenkasse Main-Kinzig-Kreis und Hanau	32
Tabelle 6:	Gesamterträge der AQA (in TEuro)	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gemeinwohlorientierung als Analyserahmen	3
Abbildung 2:	Strukturräume im Main-Kinzig-Kreis	5
Abbildung 3:	Main-Kinzig-Kreis im Prognos Zukunftsatlas 2019	7
Abbildung 4:	Überblick Anteile der Stadt Hanau am Main-Kinzig-Kreis bei ausgewählten Indikatoren	9
Abbildung 5:	Durchschnittliches Gewerbe- und Einkommenssteueraufkommen	10
Abbildung 6:	Pendlerbeziehungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	11
Abbildung 7:	Überblick über Auskreisungsbestrebungen und Zusammenschlüsse von Städten und Landkreisen in Deutschland	12
Abbildung 8:	Synopse der Auskreisungsbestrebungen Reutlingen und Neu-Ulm	13
Abbildung 9:	Schuldenstand Kassenkredite Main-Kinzig-Kreis (in Mio. Euro)	33
Abbildung 10:	Zentrale Jahresergebnisse Main-Kinzig-Kreis (in Mio. Euro)	34
Abbildung 11:	Sozialbereich und allgemeine Deckungsmittel (in Mio. Euro)	35

Abbildung 12:	Jährliche Kosten für Stilllegung und Deponienachsorge (Auszug, Einzeljahre)	45
Abbildung 13:	Regionale Verteilung Standorte KCA und AQA	50
Abbildung 14:	Anteil Teilnehmer/-innen an Angeboten der AQA nach Wohnsitz	51

Zusammenfassung

Ziel des Gutachtens ist die Analyse und Herausarbeitung der wesentlichen Chancen und Risiken der anvisierten Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis. Das Gutachten formuliert keine abschließende Aussage bzw. Empfehlung für oder gegen eine Auskreisung, sondern stellt die wesentlichen Chancen und Risiken aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises und die Auswirkungen auf alle 28 Gemeinden gegenüber. Ziel ist es, eine Entscheidungsfindung des Kreistages des Main-Kinzig-Kreises sowie weitergehende und vertiefende Gespräche mit der Stadt Hanau, der Landesregierung sowie weiteren Partnern vorzubereiten.

In der Gesamtbewertung der Gutachter überwiegen im Falle einer Auskreisung die Risiken, auch wenn **der Main-Kinzig-Kreis unter der Option der Auskreisung der Stadt Hanau weiterhin leistungsfähig und zukunftsfähig bliebe**. Der Main-Kinzig-Kreis hat in den letzten Jahren eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung verzeichnet. Im Prognos Zukunftsatlas 2019 erreicht der Main-Kinzig-Kreis unter 401 Kreisen und kreisfreien Städte in Deutschland Rang 102 und hat sich gegenüber 2016 um 16 Plätze verbessert.

Aus dem Abgleich mit anderen Auskreisungsversuchen (Stadt Reutlingen, Stadt Neu-Ulm) sowie den umgesetzten Kreisfusionen lässt sich ableiten, dass Auskreisungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und politischen Wirkung von Befürwortern tendenziell überschätzt werden, erhebliche Spannungen und Verstimmungen in der Kommunal- sowie teilweise Landespolitik auslösen und den übergreifenden Trends in der Verwaltungspraxis (u. a. Bündelungen, Zusammenlegung, Professionalisierung und Verbesserung von Ablaufprozessen, Kosteneffizienz sowie Digitalisierung und Bürgerservice) eindeutig entgegenlaufen. Diese Punkte stellen den strategischen Mehrwert einer Auskreisung der Stadt Hanau infrage. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch betont werden, dass die Auskreisungsversuche der Städte Reutlingen und Neu-Ulm nicht unbedingt mit der Situation im Main-Kinzig-Kreis sowie der Stadt Hanau vergleichbar sind.

Im Rahmen einer vertieften Analyse der personellen und organisatorischen Effekte, ausgehend vom Main-Kinzig-Kreis im Status quo, wurden die Bereiche Jobcenter und Sozialamt, das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz, das Gesundheitsamt und die Führerscheinstelle untersucht. Im Ergebnis der Untersuchung kommt es mehrheitlich zu negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung sowie zu deutlich negativen finanziellen Auswirkungen für den Main-Kinzig-Kreis durch eine Auskreisung. Lediglich in einem der fünf Vertiefungsfelder (Sozialamt) überwiegen nach einer Auskreisung Hanau die Chancen. Die Kosten- und Einnahmefeffekte sind jedoch über alle Aufgabenbereiche hinweg negativ zu bewerten. In allen Bereichen ergeben sich zusätzliche Kosten aufgrund von Doppelstrukturen und Stellenüberhängen, die durch die Auskreisung bedingt wären. Darüber hinaus würden dem Main-Kinzig-Kreis einmalige Sachkosten und Restrukturierungsaufwendungen entstehen, die zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden können.

Nach der Auskreisung besteht zumindest kurzfristig die Chance, dass sich durch Stellenüberhänge beim Personal die Bürgerorientierung (Servicequalität) im Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) positiv entwickeln könnte. Mittel- bis langfristig ist durch Personalabgänge jedoch mit ausgeglichenen Chancen und Risiken bei der Bürgerorientierung zu rechnen.

Bei dem Sonderthema Abfall und Deponienachsorge lassen sich aufgrund hoher Unsicherheiten relevanter Einflussfaktoren (insb. steigende Baupreise, Veränderung des Zinsniveaus und Lohnsteigerungen) und langen Fristen der Nachsorgepflicht (mehr als 30 Jahre) keine abschließende einmalige monetäre Ermittlung von Nachsorgekosten bewerten. Die hohe Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Entlassung aus der Nachsorgepflicht führt in der Folge zu Ewigkeitskosten, welche die Berechnung und Festlegung einer Einmalzahlung unmöglich und gleichzeitig die Zusammenarbeit des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau in diesem Infrastrukturbereich dauerhaft erforderlich machen. Für diesen Fall wäre über eine gemeinsame Verfahrensweise sowie die Gründung eines Zweckverbands nachzudenken, wonach die für die Nachsorge der Deponien anfallenden Kosten in regelmäßigen Abständen anhand der aktuellen Rahmenbedingungen zu prüfen, bewerten und aufzuteilen sind.

Zusammenfassend kann zu den liquiditätsseitigen und finanziellen Risiken, die sich durch die Sondereffekte ergeben, zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließende quantitative Bewertung erfolgen. Eindeutig ist, dass diese finanziellen Belastungen im Zuge der Auskreisung durch gemeinsame Verhandlungen und Einigungen zwischen den Parteien adressiert und geprüft werden müssen. Erst danach kann abschließend eine Trendberechnung des kommunalen Finanzausgleichs durch das Land Hessen erfolgen. Insgesamt sollte im Falle einer Auskreisung darauf geachtet werden, dass bei den aufgezeigten kritischen Punkten (Hessenkasse, Pensionsverpflichtungen, Deponienachsorge, AQA) einvernehmliche Lösungen gefunden werden, die zum Wohl der Gebietskörperschaften sowie der Versorgung der Bürger führen und die verbleibenden 28 Kommunen nicht belasten.

Im Fall der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen durch eine mögliche neue kreisfreie Stadt Hanau sind nicht nur Auswirkungen auf die Stadt Hanau und die 28 Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises, sondern auch Auswirkungen auf alle übrigen Landkreise, Städte und Gemeinden in Hessen zu befürchten. Diese Auswirkungen sollten nicht zuletzt auch aus der Perspektive einer Gemeinwohlorientierung noch einmal genauer betrachtet werden.

Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung liegen jedoch noch nicht alle denkbaren und gewünschten Ergebnisse und Informationen vor. Zu einigen Themen laufen noch vertiefende Gespräche und Verhandlungen zwischen den Parteien, insbesondere im Vorfeld der noch ausstehenden wichtigen Modellrechnung des Landes zum kommunalen Finanzausgleich. Insgesamt bleibt es daher eine Entscheidung mit Unsicherheiten. Darüber hinaus liegt die finale Entscheidung nicht beim Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau, sondern beim Hessischen Landtag (durch Verabschiedung eines Gesetzes). Die Auskreisung der Stadt Hanau ist vor diesem Hintergrund vor allem eine politische Entscheidung mit weitreichenden und langfristigen Konsequenzen für den Main-Kinzig-Kreis sowie für die übrigen 28 Kommunen des Landkreises.

1 Einleitung

1.1 Ausgangspunkt

Die Stadt Hanau hat mit dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 20.08.2018 das Bestreben und das Verfahren zur Vorbereitung einer Auskreisung aus dem Main-Kinzig-Kreis eingeleitet. Die Stadt Hanau strebt zum 01.04.2021 die Kreisfreiheit an.

In § 14 Abs. 1 und 2 Hessische Landkreisordnung (HKO) ist geregelt, dass die Grenzen der Landkreise aus Gründen des öffentlichen Wohls verändert werden können. Dabei sind der beteiligte Landkreis und die Gemeinden vorher zu hören. Die Änderung der Grenzen eines Landkreises infolge der Ein- oder Ausgliederung von Gemeinden bedürfen schließlich eines Landesgesetzes.

Gründe des „öffentlichen Wohls“ bzw. „Gemeinwohls“ sind unbestimmte Rechtsbegriffe, die in ihrem jeweiligen Kontext zu betrachten und durch eine Güterabwägung zu konkretisieren sind. Im Falle der anvisierten Auskreisung der Stadt Hanau kann im Hinblick auf die Gemeinwohl-Definition auf einen ähnlich gelagerten Fall in Baden-Württemberg zurückgegriffen werden. Dort beabsichtigte die Stadt Reutlingen im Jahr 2015 sich aus dem Landkreis Reutlingen auszukreisen und zu einem Stadtkreis zu erklären. Auch wenn die Fallkonstellation aufgrund landesrechtlicher Besonderheiten (z. B. ist Reutlingen keine Stadt mit Sonderstatus) nicht eins zu eins auf die Situation des Main-Kinzig-Kreises übertragbar ist, lassen sich doch wesentliche Parallelen ableiten.

In einer Antwort der baden-württembergischen Landesregierung auf eine Große Anfrage zu den möglichen Konsequenzen der Gründung eines Stadtkreises Reutlingen für die Stadt und den Landkreis heißt es:

„In der Rechtsprechung sind als beachtliche Gemeinwohlbelange unter anderem anerkannt: die Steigerung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, die Effizienz der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, die Sicherung der Solidität kommunaler Haushalte, raumordnerische Aspekte oder die Sicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge. Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (heute Verfassungsgerichtshof) hat sich im Rahmen der Gebietsreform Anfang der 1970er-Jahre in Urteilen hierzu geäußert und gewisse Leitlinien aufgestellt. Danach sind „Gründe des öffentlichen Wohls“ und das „Gemeinwohl“ wertbezogene abstrakte Rechtsbegriffe, die eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten abdecken und, je nach Sachzusammenhang, sehr verschiedene Bedeutungen haben können. Der Kreis der hierbei heranzuziehenden Belange reicht von den Gesichtspunkten der Verwaltungsorganisation über die Interessen der umliegenden Gemeinden bis zu Infrastruktur- und Raumordnungsmaßnahmen unter mannigfachen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Gesichtspunkten auf Kreis-, Regional-, Landes- oder Bundesebene.“

Demnach bestimmt der Landtag als zuständiges Entscheidungsgremium im Zuge einer Abwägungsentscheidung über den Begriff des „öffentlichen Wohls“, indem die Gründe, die für eine Auskreisung sprechen, gegenüber denen abgewogen werden, die dagegensprechen. Im Falle der anvisierten Auskreisung der Stadt Hanau sind daher neben den Interessen der Stadt Hanau, des Main-Kinzig-Kreises sowie der anderen kreisangehörigen Gemeinden auch landesbezogen die

Interessen aller Städte, Landkreise und Gemeinden in Hessen zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Auswirkungen der Finanzbeziehungen zwischen dem Land Hessen und den Kommunen (kommunaler Finanzausgleich). Durch die Umlagefinanzierung des Main-Kinzig-Kreises wirkt sich jede Änderung im kommunalen Finanzausgleich unmittelbar über die Kreisumlage auch auf die verbleibenden 28 Städte und Gemeinden aus. Aus den einschlägigen gesetzlichen Regelungen ergeben sich jedoch keine konkreten Vorgaben für das durchzuführende Verfahren. Auch gibt es für Hessen seit der erfolgten Gebietsreform im Jahr 1974 keine Präzedenz.

Auf die Anfragen der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises zur Frage der Kreisfreiheit der Stadt Hanau führt die Hessische Staatskanzlei in einem Schreiben vom 08.10.2018 aus:

„Als Grundlage für eine Abwägungsentscheidung des Hessischen Landtags und für eine Entscheidung der Hessischen Landesregierung zur Einbringung eines Gesetzentwurfes bedarf es daher einer umfassenden Kenntnis aller erheblichen Umstände, insbesondere der Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft.“
(...) „Von besonderem Interesse für eine Entscheidung des Landes sind die finanziellen Folgen einer Auskreisung, mögliche fiskalische Gewinne, Vor- und Nachteile für die Stadt und den Kreis (Lebensfähigkeit, sozioökonomische Veränderungen, Auswirkungen auf angrenzende Gemeinden, die Neuaufteilung bestimmter Aufgabenbereiche, z. B. Abfallwirtschaft, Rettungswesen, SGB-Bereich, Gesundheits- und Veterinärwesen) sowie der angestrebte Nutzen für das Gemeinwohl. Dazu sollte von Ihnen ein Konzept vorgelegt werden.“

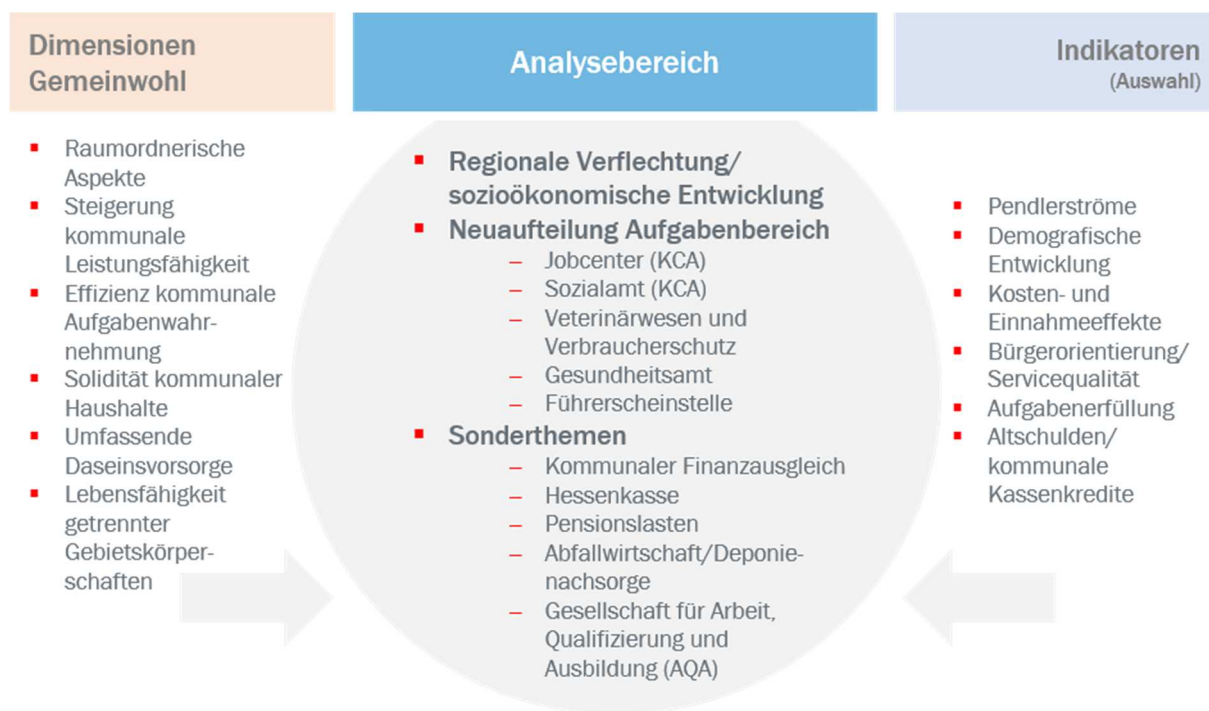
Nach Gesprächen des Main-Kinzig-Kreises mit der Landesregierung sowie der Befassung des Kreistags hat der Main-Kinzig-Kreis die Entscheidung getroffen, die Prognos AG mit einer externen Untersuchung zur Kosten-Nutzen-Bewertung der anvisierten Auskreisung der Stadt Hanau sowie der Folgen für den Main-Kinzig-Kreis und seine kreisangehörigen Gemeinden zu beauftragen. Das Gutachten folgt zeitlich dem Konzept der Stadt Hanau, die bereits im März 2019 ihr Konzept „Kreisfreiheit der Großstadt Hanau zum 01.04.2021“ vorlegte.

1.2 Ziele, Methodik und Aufbau des Gutachtens

Mit dem Gutachten folgt der Main-Kinzig-Kreis der Aufforderung der Hessischen Staatskanzlei und legt ein umfassendes Konzept vor, in dem die Folgen einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau umfassend betrachtet werden. Nach Gesprächen des Main-Kinzig-Kreises mit der Landesregierung sowie der Befassung in der Sitzung des Kreistags am 20.12.2018 hat der Main-Kinzig-Kreis die Entscheidung getroffen, mit externer fachlicher Unterstützung eine Untersuchung zur Kosten-Nutzen-Bewertung der Auskreisung aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises sowie der Folgen für die kreisangehörigen Gemeinden zu beauftragen.¹ Das Gutachten soll nicht nur als Entscheidungsgrundlage für den Hessischen Landtag, die Hessische Landesregierung und den Kreistag des Main-Kinzig-Kreises dienen, sondern richtet sich explizit auch an die interessierte Öffentlichkeit.

Dazu werden relevante Effekte einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau – insbesondere auf den Main-Kinzig-Kreis und die 28 im Kreis verbleibenden Gemeinden, aber auch auf die Stadt Hanau sowie das Gesamtgefüge aller hessischen Kommunen und Landkreise – identifiziert. Angesichts der Komplexität und der Vielfalt möglicher Effekte einer Auskreisung erfolgt eine Schwerpunktsetzung und gezielte Fokussierung auf spezifische Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiche erfolgen. In Abbildung 1 wird der Analyserahmen dargestellt auf dessen Basis Chancen und Risiken aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises abgewogen und bewertet werden. Hierzu erfolgt im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Bewertung auch eine erste Kostenschätzung relevanter Positionen.

Abbildung 1: Gemeinwohlorientierung als Analyserahmen



Quelle: Prognos AG 2019

¹ Im Vorfeld hatte auch die IHK Hanau-Gelnhausen-Schlüchtern auf die Abwägung der jeweiligen Chancen und Risiken für die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis hingewiesen und die Anregung der Ausarbeitung einer Kosten-Nutzen-Bewertung formuliert.

Die oberste Prämisse der Abwägung stellt dabei die Gemeinwohlorientierung dar. Aus der allgemeinen Rechtsprechung sowie den Vorgaben der Hessischen Staatskanzlei lassen sich sechs Dimensionen der Gemeinwohlorientierung (raumordnerische Aspekte, steigende kommunale Leistungsfähigkeit, Effizienz kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Solidität kommunaler Haushalte, umfassende Daseinsvorsorge sowie die Lebensfähigkeit getrennter Gebietskörperschaften) ableiten, an denen sich die Abwägung und Bestimmung der Chancen und Risiken im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau orientiert.

Um die abstrakten Dimensionen greifbar zu machen, werden diese soweit möglich, durch entsprechende Indikatoren operationalisiert. Um die Chancen und Risiken dieser Dimension abwägen zu können, werden daher bestimmte Indikatoren wie z. B. Pendlerströme oder Kennzahlen der demografischen Entwicklung betrachtet.

Gleichzeitig ist eine vollständige Betrachtung aller Bereiche, die durch eine mögliche Auskreisung Hanau direkt oder indirekt betroffen wären, nicht darstellbar. Im Rahmen der Analyse werden daher die Bereiche betrachtet, die von einer Auskreisung besonders stark betroffen wären.

Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten gliedert sich in eine Kontextanalyse, die Untersuchung von möglichen Effekten der Auskreisung auf die Aufgabenerfüllung des Main-Kinzig-Kreises, eine Untersuchung relevanter Kosteneffekte für ausgewählte Sonderthemen der Verwaltung sowie eine abschließende Gesamtbewertung aller Aspekte.

Im Rahmen einer Benchmark- und Kontextanalyse des Main-Kinzig-Kreises im Status quo wird die Basis des Gutachtens erarbeitet, um das Gesamtbild der Effekte einer Auskreisung Hanau zu beleuchten. Dafür wird der Main-Kinzig-Kreis aus sozioökonomischer Perspektive sowie unter raumordnerischen Gesichtspunkten eingeordnet. Fragen der wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Metropolregion Frankfurt finden dabei ebenso Eingang in die Untersuchung wie die Einordnung Hanau innerhalb des Main-Kinzig-Kreises anhand von sozioökonomischen Faktoren. Dabei werden Vergleiche des Anteils der Stadt Hanau an relevanten Indikatoren angestellt (u. a. Bevölkerung, Steuerkraft, Schüler, Bedarfsgemeinschaften).

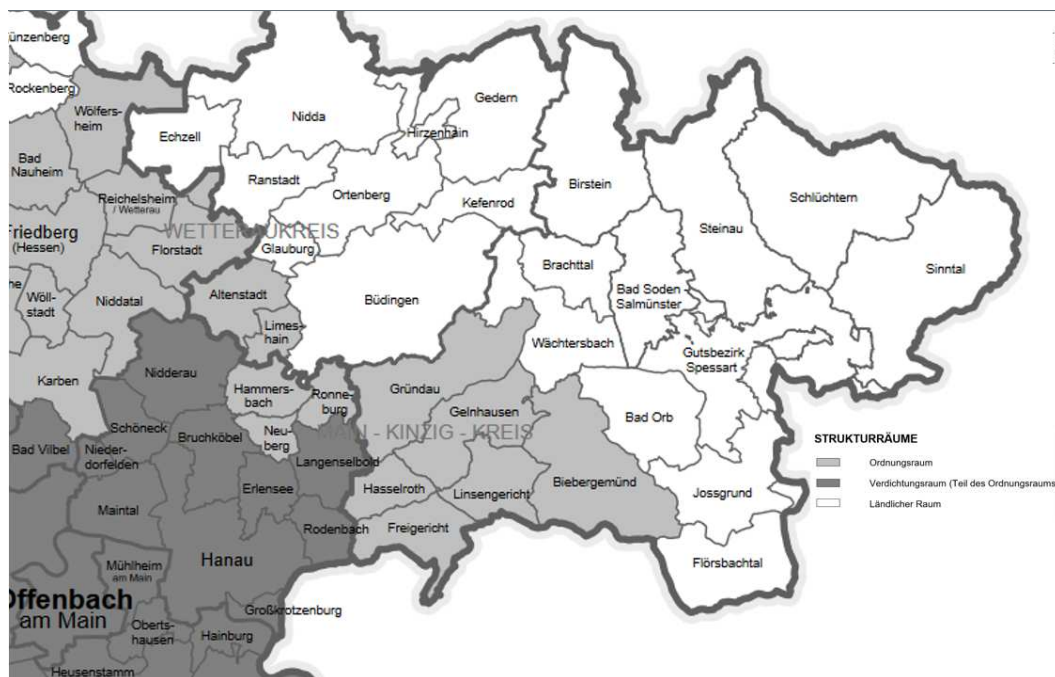
Der zweite wichtige Analysebaustein des Gutachtens bildet eine vertiefte Untersuchung der Effekte auf die Aufgabenerfüllung der Kreisverwaltung. Die Aufgaben, die im Falle einer Auskreisung vom Main-Kinzig-Kreis auf die Stadt Hanau übergehen würden, sind gesetzlich geregelt. Basierend auf einer Auswahl von fünf Verwaltungsbereichen werden die möglichen Effekte auf organisatorischer und personeller Ebene aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises analysiert und bewertet. Die Gesamteinschätzung für die einzelnen Aufgabenbereiche wird nach einem Analyseraster anhand von drei Bewertungsdimensionen systematisch durchgeführt: Bewertung der Aufgabenerfüllung, Bürgerorientierung (bzw. Servicequalität) und spezifische Kosten- und Einnahmeeffekte. In einem dritten Analyseschritt wird für fünf ausgewählte Bereiche, die fiskalisch und politisch für den Main-Kinzig-Kreis besonders bedeutsam sind, eine zusätzliche vertiefte Analyse der Effekte durch eine Auskreisung vorgenommen. Alle Ergebnisse werden in einer qualitativen Gegenüberstellung der Chancen und Risiken einer Auskreisung der Stadt Hanau zusammengeführt.

2 Kontextanalyse

Das Kapitel der Kontextanalyse umfasst die raumordnerische Einordnung des Main-Kinzig-Kreises, den Vergleich der Entwicklung des Main-Kinzig-Kreises und der der Stadt Hanau anhand sozioökonomischer Indikatoren sowie den Vergleich mit anderen Städten und Landkreisen in Deutschland mit laufenden Auskreisungsprozessen.

2.1 Einordnung des Main-Kinzig-Kreises in der Landes- und Regionalplanung

Abbildung 2: Strukturräume im Main-Kinzig-Kreis



Quelle: Regionalplan Südhessen 2010, S. 15

Der Main-Kinzig-Kreis hatte zum Stichtag 30.06.2019 mit 419.989 Einwohnern auf insgesamt 1.397 km² eine Einwohnerdichte von rd. 301 Einwohnern pro km² und liegt damit im Landeschnitt (298 EW/km²) und über dem Bundesschnitt (232 EW/km²). Auf Gemeindeebene spannt sich die Bevölkerungsdichte von 44 EW/km² in Flörsbachtal bis hin zu 1.257 EW/km² in der Stadt Hanau auf. Gemäß dem Regionalplan 2010 Südhessen ergibt sich eine Differenzierung der Teilräume des Main-Kinzig-Kreises nach unterschiedlichen Raumtypen. So gehört der westliche Teil des Kreises inklusive der Stadt Hanau zum Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Die Gemeinden mit zentraler Lage im Main-Kinzig-Kreis (Gründau, Hasselroth, Gelnhausen, Freigericht, Linsengericht, Biebergemünd) werden im Regionalplan als Ordnungsraum (verdichteter Raum)

aufgeführt. In den östlichen Gemeinden fällt die Bevölkerungsdichte zunehmend ab, diese sind in der Strukturkarte entsprechend als ländlicher Raum ausgewiesen (siehe Abbildung 2).

Die Stadt Hanau (96.158 EW Stichtag 30.06.2019) ist im Landesentwicklungsplan als Oberzentrum ausgewiesen². Die zentralörtlichen Funktionen werden im Main-Kinzig-Kreis ergänzt durch die Mittelzentren Maintal, Bruchköbel, Gelnhausen, Bad Soden-Salmünster, Wächtersbach, Bad Orb und Schlüchtern. Als Teil des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main liegt Hanau in unmittelbarer Nähe zu den Oberzentren Frankfurt (Distanz rd. 25 km) und Offenbach (Entfernung 13 km). Oberzentren sind gemäß dem Landesentwicklungsplan definiert als Großstädte oder Städte mit im Ansatz großstädtischem Charakter, die sich auszeichnen durch

„(...) das Vorhandensein von Infrastruktureinrichtungen zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs in den Bereichen Kultur und Bildung, Soziales und Sport, Verkehr, Verwaltung und Gerichte. Unter Berücksichtigung der Festlegungen des LEP formuliert der Regionalplan/RegFNP Grundsätze, die die Oberzentren als Standorte regionalbedeutsamer Infrastruktureinrichtungen, für Siedlungsentwicklung, großflächigen Einzelhandel sowie in ihrer Verkehrsfunktion betreffen.“³

Der spezialisierte höhere Bedarf an Bildungseinrichtungen wird im Oberzentrum Hanau nur unzureichend erfüllt. Zwar ist die Stadt Hanau ein starker Schulstandort in der Region (35 % der Schüler im Main-Kinzig-Kreis besuchen eine Schule in Hanau, siehe Abbildung 4), im Gegensatz zu den anderen zehn Oberzentren in Hessen jedoch weder Universitäts- noch Hochschulstandort. Mit der Steinbeis-Hochschule und Gebrüder-Grimm Berufsakademie sind zwar private Bildungsinstitutionen am Standort Hanau präsent, eine an das Abitur anschließende höhere staatliche bzw. kommunale Bildungseinrichtung ist in Hanau jedoch nicht vorhanden. Die Bevölkerungszahl der Stadt Hanau fällt zudem im Vergleich zu den vier weiteren Oberzentren in Südhessen (Frankfurt am Main mit 757.765 EW, Offenbach mit 129.372 EW, Wiesbaden mit 278.456 EW sowie Darmstadt mit 159.135 EW⁴) deutlich ab. Hanau gehört als kreisangehörige Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern zwar zu den sieben Sonderstatusstädten in Hessen und ist die einwohnerstärkste Stadt des Main-Kinzig-Kreises, erreicht trotz Wachstum jedoch bislang nicht das Niveau einer Großstadt.

2.2 Einordnung des Main-Kinzig-Kreises im Prognos Zukunftsatlas 2019

Im Prognos Zukunftsatlas werden seit 2004 in einem dreijährlichen Turnus alle 401 Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands auf Basis von 29 Indikatoren aus den Bereichen Demografie, Arbeitsmarkt, Wettbewerb und Innovation sowie Wohlstand und soziale Lage analysiert. Gemäß diesem bundesweiten Ranking liegt der Main-Kinzig-Kreis im Zukunftsatlas 2019 mit Rang 102 unter 401 Kreisen und kreisfreien Städten im vorderen Viertel und kann somit der Klasse der Regionen mit „leichten Chancen“ zugeordnet werden. Im Vergleich zum Zukunftsatlas 2016 hat sich der Main-Kinzig-Kreis um 16 Ränge verbessert. Mit Frankfurt am Main auf Rang zehn, dem Maintaunus-Kreis auf Rang elf sowie dem Hochtaunuskreis (Rang 14) und dem Landkreis Offenbach (Rang 37) sind einige der führenden deutschen Regionen aus den Klassen „beste bzw. sehr hohen Chancen“ im direkten Umfeld des Main-Kinzig-Kreises. Diese Teilregionen der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main haben sich im Vergleich zum Zukunftsatlas 2016 ebenfalls größtenteils

² vgl. LEP Hessen 2000

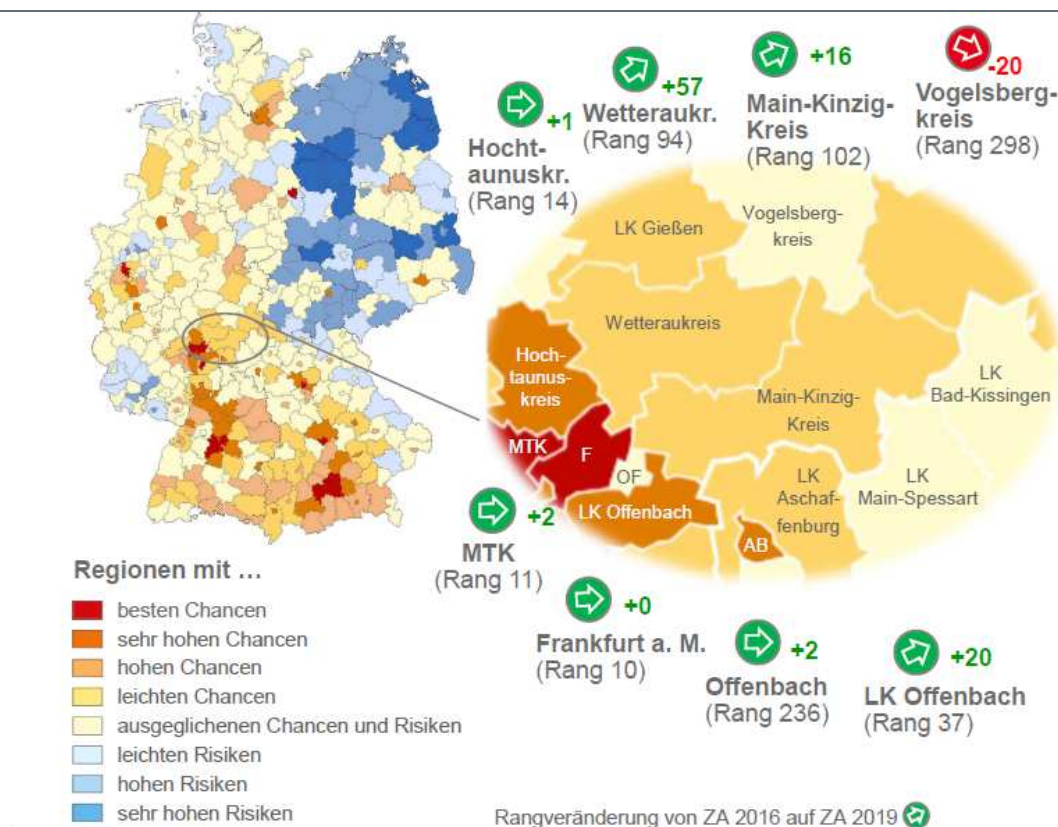
³ s. Regionalplan Südhessen 2010, S. 20

⁴ Daten zum Stichtag 30.06.2019 gemäß Statistischem Landesamt Hessen 2019

verbessert. Einen deutlichen Aufstieg von 20 Rängen vollzog der Landkreis Offenbach, der Wetteraukreis verbesserte sich sogar um 57 Ränge (siehe Abbildung 3). Die Stadt Offenbach belegt im Rhein-Main-Gebiet deutlich abgeschlagenen Platz 236 und gehört im Zeitraum 2004 – 2019 zu den langfristigen „Absteigern“.

Die unmittelbare Nähe des Main-Kinzig-Kreises zum wirtschaftsstarken Ballungsraum Frankfurt ist ein entscheidender Einflussfaktor, der nicht unerheblich zur Stärke des Main-Kinzig-Kreises im Ranking der 401 Kreise beiträgt. Die engen Verflechtungen zwischen den Regionen lassen sich anhand der Pendlerbeziehungen nachvollziehen. Der Main-Kinzig-Kreis ist 2018 Arbeitsort von rd. 136.040 und Wohnort von rd. 165.560 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Daraus ergibt sich ein Auspendlersaldo von 29.520 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Davon pendelten 2018 knapp 32.800 Beschäftigte mit Wohnort im Main-Kinzig-Kreis nach Frankfurt⁵. Das entspricht 21 % der Beschäftigten⁶ des Main-Kinzig-Kreises, auf Ebene der Stadt Hanau sind es 11 % der Beschäftigten⁷, die 2018 nach Frankfurt auspendelten.

Abbildung 3: Main-Kinzig-Kreis im Prognos Zukunftsatlas 2019



Quelle: Darstellung nach Prognos Zukunftsatlas 2019

⁶sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort

⁷Abzüglich der Einpendler aus Frankfurt in den Main-Kinzig-Kreis ergibt sich daraus ein Saldo von -28.400 Beschäftigten bzw. -21 % aller Beschäftigten des Mainz-Kinzig-Kreises (vgl. Pendleratlas der Bundesagentur für Arbeit, Stichtag 30.06.2018).

Auf Ebene der Indikatoren ist für die aktuelle Rangverbesserung des Main-Kinzig-Kreises insbesondere der Teilindikator Arbeitsmarkt ausschlaggebend, darunter vornehmlich der Indikator Beschäftigungsaufbau. So sind von 2011 bis 2018 rund 24.450 neue Arbeitsplätze im Main-Kinzig-Kreis entstanden, was einem relativen Wachstum von 22 % (HE: +19 %, D: +20 %) entspricht. Auch die Teilbereiche Wettbewerb und Innovation des Prognos Zukunftsatlas 2019 (insbesondere die Indikatoren Patentintensität sowie FuE-Beschäftigtenanteil) haben zu einer Steigerung der Attraktivität des Main-Kinzig-Kreises beigetragen. Ein leichter Rückgang der Schulabbrecherquote begünstigte zusätzlich die Zukunftsfähigkeit des Main-Kinzig-Kreises im bundesweiten Standortvergleich.

2.3 Einordnung Stadt Hanau im Main-Kinzig-Kreis anhand sozioökonomischer Faktoren

Von der Gesamtbevölkerung des Main-Kinzig-Kreises von 418.950 Einwohnern im Jahr 2018⁸ entfallen rd. 23 % auf die Stadt Hanau (96.023). Gegenüber diesem Anteil von knapp einem Viertel kommt Hanau mit rd. 35 % der Beschäftigten eine größere Bedeutung als Arbeitsstandort zu, was sich auch in einer deutlich höheren Arbeitsplatzdichte der Stadt Hanau (49 SVB je 100 EW in 2018) im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises (27 SVB je 100 EW in 2018) niederschlägt.

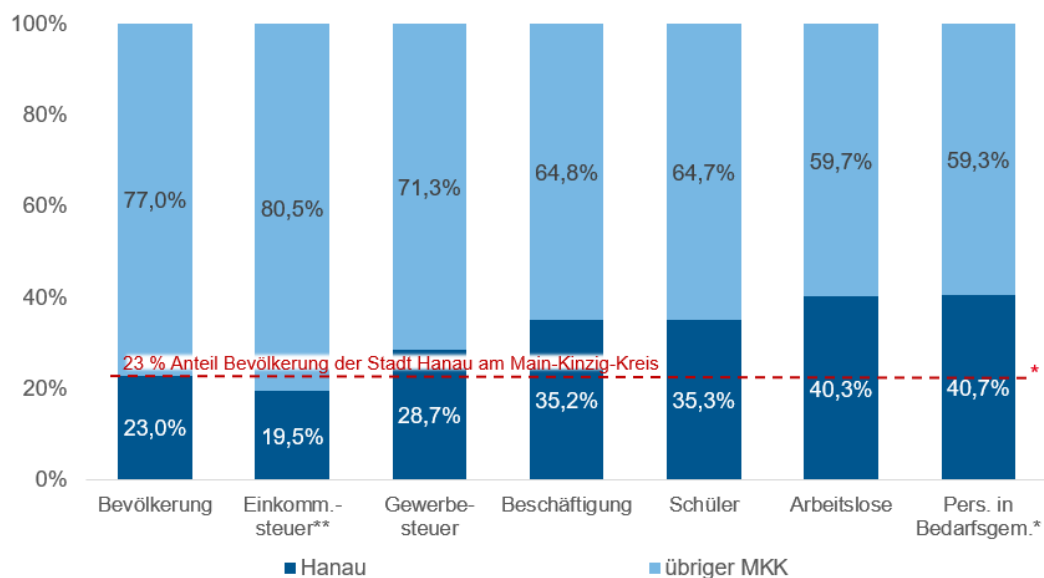
Darüber hinaus entfallen 41 % der Personen in Bedarfsgemeinschaften sowie 40 % der Arbeitslosen des Main-Kinzig-Kreises auf die Stadt Hanau. Angesichts des Bevölkerungsanteils von 23 % der Stadt Hanau am Main-Kinzig-Kreis wird ein deutliches Ungleichgewicht im sozialen Gefüge zwischen der Stadt Hanau und den übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises deutlich. Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung ist in der Stadt Hanau (11 %) im Vergleich zum gesamten Main-Kinzig-Kreis (6 %) und dem Durchschnitt der übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises ohne Hanau (5 %) besonders hoch.

Das Bevölkerungswachstum der Stadt Hanau übersteigt deutlich die Dynamik des übrigen Main-Kinzig-Kreises. Im Zeitraum 2011 bis 2018 wuchs die Bevölkerung im Main-Kinzig-Kreis um 4,3 % bzw. 17.100 Personen (D: +3,4 %, HE: +4,5 %), während die Stadt Hanau ein überdurchschnittliches Plus von 9,7 % bzw. 8.500 Personen verzeichnete. Dieser Bevölkerungsgewinn wird neben Zuwanderung auch durch einen leichten Geburtenüberschuss verursacht, den Hanau in den letzten Jahren verzeichnete. Die übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises weisen einen langanhaltenden Sterbeüberschuss auf, der Bevölkerungszuwachs ist daher maßgeblich auf Zuwanderung zurückzuführen.

Im Gegensatz zur Bevölkerungsentwicklung ist das Beschäftigtenwachstum in der Stadt Hanau weniger dynamisch als in den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises. So verzeichnete der Main-Kinzig-Kreis von 2008 bis 2018 einen Beschäftigungsaufbau von 22 % (Zunahme um 24.400 Beschäftigte, davon 5.600 in der Stadt Hanau). Hanau selbst verzeichnete eine relative Zunahme von rd. 13 % und liegt damit unter dem Landesschnitt Hessen (19 %) sowie unter dem Bundeschnitt (20 %). Die übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises sind damit die wesentlichen Treiber des Beschäftigungswachstums in der Region. Insbesondere die Gemeinden entlang der Bundesautobahnen A45 und A66 zählen zu den Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung und verzeichneten einen hohen Beschäftigtenzuwachs.

⁸ Um die Vergleichbarkeit gegenüber den Vorjahren und die Passfähigkeit zu den Bezugswerten zu gewährleisten, wird im Folgenden jeweils die Bevölkerungszahl zum Stichtag 31.12. herangezogen.

Abbildung 4: Überblick Anteile der Stadt Hanau am Main-Kinzig-Kreis bei ausgewählten Indikatoren



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019; Bundesagentur für Arbeit 2019; Statistisches Landesamt Hessen 2019

*Angaben zu Personen in Bedarfsgemeinschaften, Stadt Hanau: Stand Okt. 2018, übriger Main-Kinzig-Kreis: Stand Dez. 2018

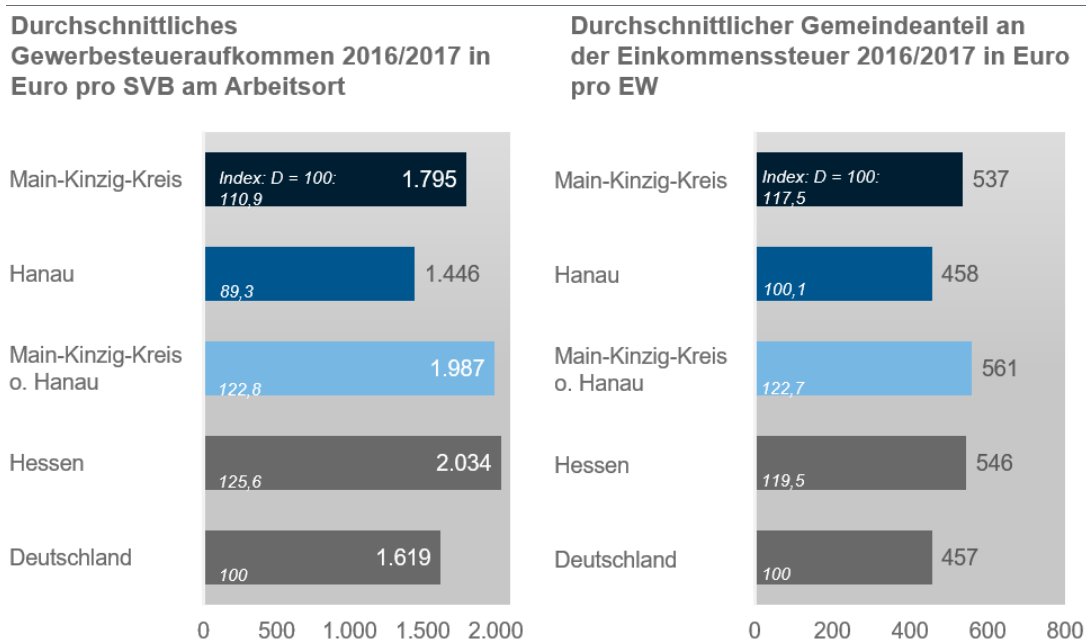
**Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer

Der Anteil der Steuereinnahmen der Stadt Hanau am Main-Kinzig-Kreis ist gegenüber dem Bevölkerungsanteil von 23 % vergleichsweise gering. So entfielen im Durchschnitt der Jahre 2016/2017 rund 20 % der Einkommen- und 29 % der Gewerbesteuer des Main-Kinzig-Kreises auf die Stadt Hanau. Pro Kopf gerechnet bleibt das Steueraufkommen in der Stadt Hanau gegenüber den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises deutlich zurück. In Letzteren liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen⁹ der Jahre 2016/2017 rund 23 % über dem Bundesdurchschnitt und damit im Landesniveau Hessens. Die Stadt Hanau bleibt in der Steuerkraft, sowohl bei Unternehmen als auch privaten Haushalten, hinter diesem Wert deutlich zurück. Während die Einkommenssteuereinnahmen der Stadt Hanau zwar den Bundes-, jedoch nicht den Landesdurchschnitt erreichen, liegen die Gewerbesteuereinnahmen der Stadt Hanau rd. 10 % unter dem Bundesdurchschnitt (siehe Abbildung 5).

⁹ Steueraufkommen der Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises ohne die Stadt Hanau im Schnitt der Jahre 2016/2017: Gewerbesteuer rd. 1.990 Euro p. P., Einkommenssteuer 560 Euro p. P.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019, Statistisches Landesamt Hessen 2019, Bundesagentur für Arbeit 2019

Abbildung 5: Durchschnittliches Gewerbe- und Einkommenssteueraufkommen



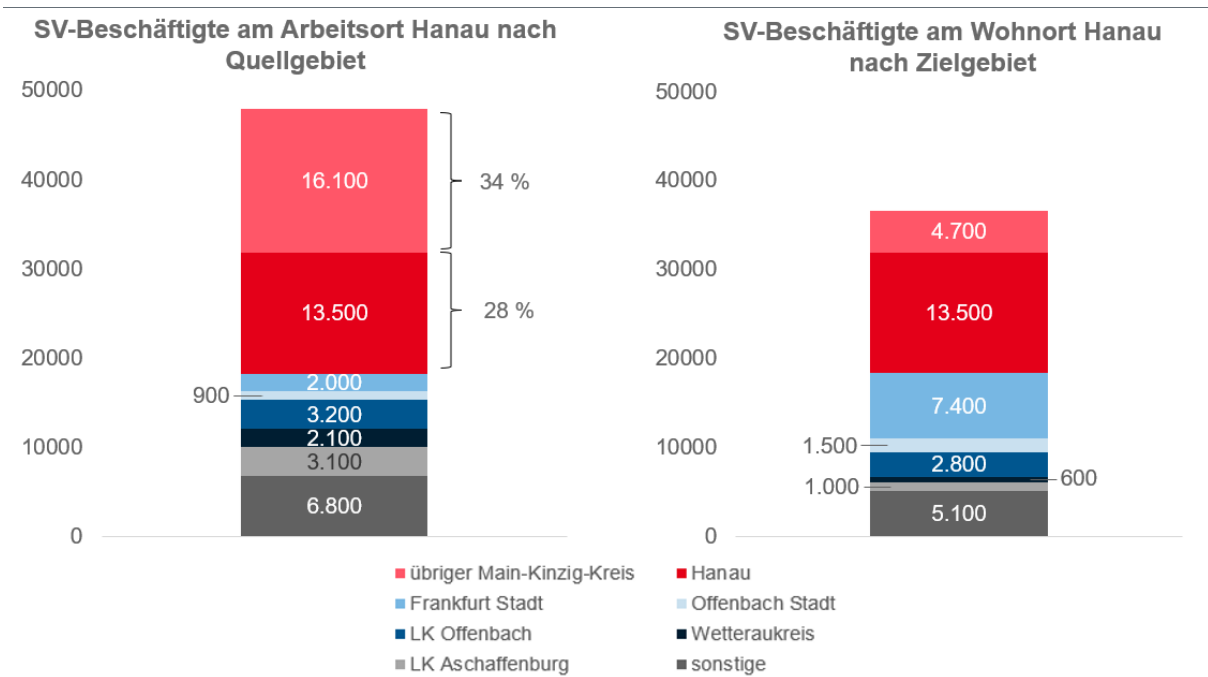
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019; Statistisches Landesamt Hessen 2019; Bundesagentur für Arbeit 2019

Der finanzielle Wohlstand der Bevölkerung in den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises kann anhand der Kaufkraftkennziffer eingeordnet werden. Diese zeigt das verfügbare Einkommen der Bevölkerung in einer Region in Relation zum Bundesdurchschnitt (=100) an. Im Main-Kinzig-Kreis zeigt sich ein sehr hohes und überdurchschnittliches Kaufkraftniveau, insbesondere in den Kommunen der früheren Landkreise Hanau und Gelnhausen. Die Gemeinde Biebergemünd (131) erreicht innerhalb des Main-Kinzig-Kreises das höchste Kaufkraftniveau. Die Stadt Hanau liegt mit einem Indexwert von 96 rund 4 % unter dem Bundesschnitt und damit in der Rangfolge der 29 Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises auf dem 22. Platz.¹⁰

Die enge Verflechtung der Stadt Hanau mit dem übrigen Main-Kinzig-Kreis zeigt sich deutlich anhand der Pendlerbeziehungen. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort Hanau betrug 2018 rd. 47.900. Davon wohnten rd. 13.500 (28 %) in Hanau. Alle übrigen Beschäftigten am Arbeitsort Hanau sind Einpendler aus den umliegenden Regionen. Mit 16.000 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (34 %) stammt die Mehrheit der Einpendler aus den übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises. Ein ähnliches Muster ist auch in die entgegengesetzte Richtung erkennbar. So pendelten im Jahr 2018 von den 36.600 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnort Hanau rd. 4.700 in die übrigen Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises. Das Gesamtvolumen aller Beschäftigten, die zwischen Hanau und den übrigen Gemeinden pendeln, beträgt somit rd. 20.000. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die beschriebenen Pendlerbeziehungen.

¹⁰ Quelle: MB Research 2018: IHK Bezirk in Zahlen

Abbildung 6: Pendlerbeziehungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



2.4 Erfahrungen anderer Auskreisungsprozesse sowie Fusionen von Landkreisen in Deutschland

Für das aktuelle Bestreben einer Ausgliederung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis können Erfahrungswerte aus ähnlichen Prozessen, die in den letzten Jahren stattgefunden haben, abgeleitet werden. Sowohl die Stadt Reutlingen als auch die Stadt Neu-Ulm bemühten sich jüngst um die Ausgliederung aus den jeweiligen Landkreisen bzw. die um die Gründung eines Stadtkreises. Zwar unterscheiden sich die genannten Auskreisungsbestrebungen aufgrund landesrechtlicher Besonderheiten in manchen Punkten von der Situation der Stadt Hanau (z. B. ist Reutlingen keine Stadt mit Sonderstatus). Aufgrund maßgeblicher Parallelen zu den Initiativen der Stadt Hanau werden die Argumentationslinien und die Ergebnisse der Prozesse in Reutlingen und Neu-Ulm im Rahmen eines kurzen Benchmarks bzw. Exkurses an dieser Stelle dennoch beispielhaft herangezogen. Als Gegenbeispiele zu den Auskreisungsbestrebungen können vier Zusammenschlüsse von Städten und Landkreisen (u. a. Region Hannover, Städteregion Aachen, Landkreis Göttingen) angeführt werden. Bei einem davon (Eisenach) handelt es sich um einen Sonderfall, da hier zuvor eine Ausgliederung der Stadt aus dem Landkreis stattgefunden hat und nun eine Wiedereinkreisung anvisiert ist. Die nachfolgende Abbildung 7 zeigt einen Überblick über die beschriebenen Prozesse und verortet diese in Deutschland.

Abbildung 7: Überblick über Auskreisungsbestrebungen und Zusammenschlüsse von Städten und Landkreisen in Deutschland

Zusammenschlüsse:

Region Hannover

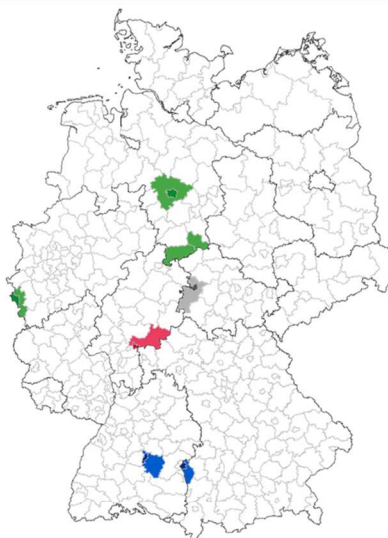
- Region Hannover: 1.152.700 EW*
- Stadt Hannover: 535.100 EW* (46,4 %)

Städteregion Aachen

- Städteregion Aachen: 554.100 EW*
- Stadt Aachen: 246.300 EW* (44,4 %)

Göttingen

- LK Göttingen (neu): 328.000 EW*
- LK Göttingen (alt): 255.700 EW** (77,6 %)
- LK Osterode a. H. (alt): 73.900 EW** (22,4 %)



Hanau / MKK

- Main-Kinzig-Kreis: 419.989 EW***
- Stadt Hanau: 96.158 EW*** (22,9 %)

Auskreisungsbestrebungen:

Reutlingen

(2015 Antrag, 2018 Ablehnung Landtag, 2019 Klage Stadt)

- LK Reutlingen: 286.748 EW*
- Stadt Reutlingen: 115.966 EW* (40,4 %)

Neu-Ulm

(2018 Antrag, 2019 Ablehnung Landtag)

- LK Neu-Ulm: 174.200 EW*
- Stadt Neu-Ulm: 58.707 EW* (33,7 %)

Sonderfall:

Eisenach

(1998 Auskreisung, 03/2019 Beschluss zur „wieder“-Einkreisung)

- Wartburgkreis: 123.025 EW*
- Eisenach: 42.310 EW* (34,4 %)

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2019; Statistisches Landesamt Hessen 2019. Datenstand: *31.12.2018; **31.12.2015; ***30.06.2019

Die beiden Auskreisungsprozesse der Städte Reutlingen und Neu-Ulm scheiterten aufgrund der Ablehnung durch den Landtag von Baden-Württemberg im Fall Reutlingen bzw. durch das Bayerische Innenministerium im Fall Neu-Ulm. Die Begründung der Ablehnung seitens des Landtags von Baden-Württemberg und des Bayerischen Innenministeriums überschneidet sich dabei in einigen zentralen Argumenten. So wurden in beiden Fällen Vorbehalte geäußert bezüglich der finanziellen Auswirkungen aufgrund ineffizienter und damit teurer Doppelstrukturen, die durch eine Auskreisung entstehen könnten. Langwierige und ressourcenintensive Verhandlungen angesichts von Unsicherheiten bezüglich der Finanzierung von Daseinsvorsorge (Kliniken, Berufsschulen) wurden ebenfalls als Argument gegen die Auskreisung angeführt. Auch das Auflösen von bewährten und etablierten Strukturen in den Landkreisen wurde kritisch gesehen. Weiterhin wurden Bedenken geäußert, durch die Auskreisung könne sich verstärkt ein „Kirchturmdenken“ etablieren, das sich zulasten einer solidarischen, gemeinsamen Entwicklung und Kooperation zwischen Stadt und Landkreis auswirken könnte. Im Fall der Stadt Neu-Ulm wurde nicht zuletzt darauf verwiesen, dass die Auskreisung für die Gemeinden im Landkreis Neu-Ulm eine höhere Belastung durch die Kreisumlage zur Folge haben könnte.

Seitens der Bevölkerung war eine sichtbare Reaktion auf den Auskreisungsprozess der Stadt Neu-Ulm die Gründung der Bürgerinitiative „Landkreis? Ja, bitte!“, die sich für einen Verbleib der Stadt Neu-Ulm im Landkreis aussprach und dem Innenausschuss des Bayerischen Landtags zusammen mit Kreispolitikern aller Fraktionen im April 2019 eine Petition übergab.

Im Fall der Stadt Reutlingen wurde die Verwaltung bereits 2013 damit beauftragt, sich mit der Kreisfreiheit und deren Folgen auseinanderzusetzen. Für die Vorlage der Argumente 2015 wurde zudem anwaltliche Unterstützung hinzugezogen. Weiterhin wurden mehrere Gutachten¹¹ beauftragt. Es wurden durch den Prozess in nicht unerheblichem Umfang personelle und finanzielle Ressourcen bei Stadt und Landkreis eingebunden. Auch die Kommunikation zwischen Stadt und Landkreis hat sich infolge der Auskreisungsprozesse in beiden Fällen erkennbar verschlechtert.

Finanzielle Auswirkungen (Vermögensverteilung, Kreisumlage) für die Stadt und insbesondere auch für die im Landkreis verbleibenden Gemeinden waren in den Auskreisungsprozessen Reutlingen und Neu-Ulm ein zentrales Thema.¹² Die nachfolgende Abbildung 8 verdeutlicht die gemeinsamen Aspekte der gescheiterten Auskreisungsprozesse der Städte Reutlingen und Neu-Ulm.

Abbildung 8: Synopse der Auskreisungsbestrebungen Reutlingen und Neu-Ulm



Quelle: Eigene Recherche Prognos AG, insb. Stellungnahmen, Gutachten und Internetauftritte der Städte bzw. Landkreise

¹¹ u. a. Regional- und Verflechtungsanalyse für den Landkreis Reutlingen durch Prognos AG

¹² vgl. Landtag Baden-Württemberg 2019; Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2019, eigene Recherchen insb. Stellungnahmen, Gutachten und Internetauftritte der Städte bzw. Landkreise; Große Anfrage Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 16/3321, Januar 2018

Als gegensätzliche Entwicklung zu den gescheiterten Auskreisungsbestrebungen lassen sich vier Beispiele erfolgreich umgesetzter Kreisfusionen anführen. Pionier der freiwilligen Kreisfusion war die Stadt Hannover, die sich 2001 zusammen mit dem Landkreis Hannover zur Region Hannover zusammenschloss und damit die flächengrößte Gebietskörperschaft in Deutschland wurde. Ziel der Fusion war es u. a., eine bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung zu erhalten, indem Doppelstrukturen aufgehoben und damit Kosten- und Verwaltungsaufwand verringert wurden. Auch wurde mit der Fusion eine höhere Sichtbarkeit im europäischen Wettbewerb der Regionen verfolgt. Dieses Ziel hatte auch die Stadt Aachen, die sich 2009 mit dem Landkreis Aachen zur Städteregion Aachen zusammenschloss und sich durch die Bündelung der Standort- und Wirtschaftspotenziale als europäische Vorbildregion aufstellte.

Die Fusion der Stadt Göttingen mit dem Landkreis Osterode am Harz im Jahr 2016 war vornehmlich motiviert durch finanzielle Anreize und Entschuldungshilfen (sogenannte „Fusionsprämien“) seitens des Landes Niedersachsen. Angesichts des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Mindereinnahmen konnte auf diese Weise eine zukunftsfähige Verwaltung sichergestellt werden (u. a. durch die Zentralisierung verwaltungsinterner Angelegenheiten, wie z. B. Haushaltsbewirtschaftung).¹³

Einen Sonderfall stellt die Stadt Eisenach dar, die 1998 aus dem Wartburgkreis ausgegliedert und damit kreisfrei wurde. Später festigten sich Zweifel, die bereits zum Zeitpunkt der Auskreisung bestanden hatten, Eisenach habe dauerhaft nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit für die Kreisfreiheit. Seit 2006 war die Stadt Eisenach nicht mehr in der Lage, ihre Haushalte aus eigener Kraft auszugleichen. Im Falle einer Fusion wurden zudem Entschuldungshilfen vom Land Thüringen zugesagt. In der Folge beantragte der Rat der Stadt Eisenach im Juni 2016 die Wiedereingliederung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis, die im März 2019 durch den Stadtrat einstimmig beschlossen wurde und bis Januar 2022 umgesetzt werden soll.¹⁴

2.5 Zwischenfazit Benchmark- und Kontextanalyse

Der Main-Kinzig-Kreis ist strukturräumlich vielfältig aufgestellt. Dabei hat die Stadt Hanau innerhalb des Main-Kinzig-Kreises die höchste Bevölkerungsdichte und ist im Landesentwicklungsplan als Oberzentrum ausgewiesen. In dieser Funktion steht Hanau den übrigen hessischen Oberzentren jedoch darin nach, dass die Bevölkerungszahl einer Großstadt bislang noch nicht erreicht wurde und keine höhere staatliche Bildungseinrichtung (Hochschule/Universität) vorhanden ist. **Die Funktionen eines Oberzentrums kann Hanau somit nur z. T. durch die Nähe zu Frankfurt bzw. Offenbach abdecken.**

Die enge Einbindung des Main-Kinzig-Kreises in die Region Frankfurt/Rhein-Main ist darüber hinaus ein wesentlicher Einflussfaktor für dessen Stärke und wirtschaftliche Dynamik sowie die Verbesserung im Prognos Zukunftsatlas 2019. Insbesondere im Bereich Arbeitsmarkt hat sich der Main-Kinzig-Kreis in den letzten Jahren deutlich verbessert.

Dabei bestehen enge und intensive funktionale Beziehungen zwischen der Stadt Hanau und den Umlandgemeinden des Main-Kinzig-Kreises. Dies macht sich insbesondere an Schülerzahlen und Pendlerbeziehungen bemerkbar. Die Infrastruktur und Arbeitsplätze in der Stadt Hanau werden in vielen Bereichen durch die Wohnbevölkerung des Umlands getragen. Ein Drittel der Beschäftigten am Arbeitsort Hanau pendelt aus dem übrigen Main-Kinzig-Kreis ein. Die Stadt Hanau ist in hohem Maß auf Einpendler aus dem Umland angewiesen. Nur 13.500 Beschäftigte bzw. 28

¹³ vgl. einschlägige Zeitungsartikel und Homepages der Städteregionen; Region Hannover 2003

¹⁴ vgl. einschlägige Zeitungsartikel; Difu 2018: Kurzgutachten. Auswirkungen einer freiwilligen Einkreisung der Stadt Eisenach in den Wartburgkreis sowie Schreiben der Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB vom 10.11.2018

% der Erwerbstätigen in Hanau haben ihren Wohnort in Hanau bzw. sind Nicht-Einpendler. Mit 16.100 Einpendlern in die Stadt Hanau aus den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises wird das größte absolute Fachkräftereservoir des Hanauer Arbeitsmarktes durch die Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises gestellt.

Die Auskreisungsbestrebungen der Städte Reutlingen und Neu-Ulm wurden beide in der Gesamtbewertung abgelehnt, da ein Gewinn für das Gemeinwohl von den Landtagen bzw. Landesregierungen nicht festgestellt werden konnte. In der Bevölkerung bewirkten die Prozesse eher Unmut (Bürgerinitiative gegen die Auskreisung) und die Kommunikation zwischen Stadt und Landkreis hat sich erkennbar verschlechtert. Gleichzeitig ist der gegenläufige Trend von Zusammenschlüssen von Städten und Landkreisen bereits in vier Fällen erfolgreich umgesetzt worden. Dies hat sowohl zum Schuldenabbau der Städte beigetragen als auch zu einer erhöhten Sichtbarkeit der Regionen im europäischen Kontext. Mit Blick auf demografische Schrumpfungen konnte zudem die langfristige Leistungsfähigkeit besser sichergestellt werden.

Der Main-Kinzig-Kreis ist auch ohne die Stadt Hanau grundsätzlich leistungsfähig und überlebensfähig. Mit über 320.000 Einwohnern würde der übrige Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) neben dem Landkreis Offenbach (rd. 350.000 EW) den zweitgrößten Landkreis in Hessen darstellen, mit entsprechend hervorragenden Entwicklungsperspektiven.

3 Effekte der Auskreisung auf die Aufgabenerfüllung

Eine Auskreisung Hanaus hätte erhebliche Folgen auf die Personal- und Organisationsstrukturen, sowohl der Kreisverwaltung des Main-Kinzig-Kreises (ohne Hanau) als auch der Stadtverwaltung Hanau. Die Aufgaben einer kreisfreien Stadt sind gesetzlich geregelt und würden im Falle einer Auskreisung mit einem Statuswechsel der Stadt Hanau kraft Gesetzes übergehen.¹⁵

Mit der Kreisfreiheit hätte die Stadt Hanau neue Zuständigkeiten für die folgenden Bereiche:

- Untere Wasserbehörde
- Aufgaben nach dem Hessischen Waldgesetz
- Immissionsschutzbehörde
- Untere Fischereibehörde
- Jagdbehörde
- Träger Rettungsdienst
- Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes
- Versicherungsamt
- Amt für Ausbildungsförderung
- Durchführung Asylbewerberleistungsgesetz
- Fahrerlaubnisbehörde
- Örtlicher Träger der Sozialhilfe
- Aufgaben nach SGB II
- Betreuungsbehörde

Hinzu kämen für die Stadt Hanau Aufgaben in den Bereichen:

- Sprengstoffwesen
- Schornsteinfegerwesen
- Veterinärwesen
- Verbraucherschutz
- Lebensmittelüberwachung
- Vereinsrecht

Bisher von der Stadt Hanau wahrgenommene Aufgaben würden erweitert in den Bereichen:

- Namensrecht
- Staatsangehörigkeitsrecht
- Personenstandsrecht
- Abfallentsorgung
- Gewerberecht

¹⁵ siehe hierzu Schreiben des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau an den Hessischen Ministerpräsidenten vom 4.10.2019

Es wird vom Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau beabsichtigt, eine gemeinsame Leitstelle zu betreiben und einen gemeinsamen Rettungsbezirk zu bilden.

Wie in dem vom Magistrat am 25.03.2019 einstimmig beschlossenen Konzept „Kreisfreiheit der Großstadt Hanau zum 01.04.2021“ ausgeführt, strebt die Stadt Hanau an, alle gesetzlich vorgesehenen Aufgaben einer kreisfreien Stadt in eigener Verantwortung zu erledigen.

Die hessischen Landkreise sind mit der Bearbeitung der ihnen gesetzlich übertragenen pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben betraut. Dazu gehören beispielsweise die Umlage an den Landeswohlfahrtsverband, die Krankenhausumlage, die soziale Sicherung nach SGB XII, die Grundversicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, die Gesundheitsdienste und das Veterinärwesen, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die Kreisstraßen, der überörtliche Brand- und Katastrophenschutz sowie der Rettungsdienst.

Eine Auskreisung der Stadt Hanau hätte erhebliche Auswirkungen auf eine Reihe von Pflichtaufgaben, während andere Bereiche organisatorisch und personell weniger stark betroffen wären. Daher wird für eine vertiefende Analyse der Effekte einer möglichen Auskreisung auf die Aufgabenerfüllung eine Auswahl getroffen. Folgende fünf Verwaltungsbereiche werden einer detaillierten Betrachtung unterzogen:

- Jobcenter (KCA)
- Sozialamt (KCA)
- Veterinärwesen und Verbraucherschutz
- Gesundheitsamt
- Führerscheinstelle

Die Auswahl der untersuchten Vertiefungsfelder wurde im Rahmen mehrerer Abstimmungsrounden zwischen Prognos und dem Main-Kinzig-Kreis festgelegt. Als Kriterien für die Auswahl wurden u. a. der Umfang der notwendigen organisatorischen Veränderungen, mögliche personelle Konsequenzen, die Höhe der Fallzahlen, die Relevanz aus Perspektive der Bürger sowie mögliche fiskalische Konsequenzen herangezogen.

Für diese Verwaltungsbereiche werden jeweils die Chancen und Risiken der in Tabelle 1 dargestellten Analysebereiche Aufgabenerfüllung, Bürgerorientierung (Servicequalität) sowie Kosten- und Einnahmefeffekte betrachtet, auf die sich die potenzielle Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis auswirken würde. In jedem Analysebereich werden die Chancen und Risiken anhand ausgewählter Indikatoren abgewogen.

Tabelle 1: Analysebereiche und Indikatoren der Analyse von Personal- und Organisationsstruktur

Analysebereiche	Indikatoren
Aufgabenerfüllung	Abwägung der Chancen und Risiken zu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl der betroffenen Fälle ▪ Personeller Aufwand für die Bearbeitung (in VZÄ) ▪ Vorschriftsgemäße Erfüllung der zu erbringenden Leistungen
Bürgerorientierung (Servicequalität)	Abwägung der Chancen und Risiken zu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Relevanz des Aufgabenbereiches für Bürger ▪ Berührungspunkte der Bürger mit Aufgabenbereich ▪ Erwartete Qualität der Dienstleistung
Kosten- und Einnahmefeffekte	Abwägung der Chancen und Risiken zu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Bearbeitungskosten pro Fall ▪ Entwicklung der Einnahmen des Aufgabenbereiches ▪ Einmalige Sach- und Investitionskosten ▪ Sondereinnahmefeffekte
Gesamteinschätzung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusammenfassung der Teilergebnisse als Entscheidungsvorlage ▪ Gesamtbewertung unter Einbeziehung der Teilbewertungen der unterschiedlichen Analysebereiche

Die Gesamteinschätzung zum jeweiligen Verwaltungsbereich bildet jeweils den Abschluss der Personal- und Organisationsanalyse und führt die Teilergebnisse des jeweiligen Bereiches zusammen. Ziel der Untersuchung ist es, abschätzen zu können, ob und wie sich die wichtigsten Aufgabenbereiche der Kreisverwaltung des Main-Kinzig-Kreises vor dem Hintergrund einer Auskreisung der Stadt Hanau zum 01.04.2021 personell und organisatorisch verändern würden.

Weitere betroffene Aufgabenbereiche, auf die sich eine potenzielle Auskreisung der Stadt Hanau voraussichtlich weniger stark auswirken würde, werden einer vereinfachten, hauptsächlich qualitativen Betrachtung unterzogen.

3.1 Effekte auf ausgewählte Aufgabenbereiche des Main-Kinzig-Kreises

3.1.1 Jobcenter (KCA)

Der Main-Kinzig-Kreis war einer der ersten Landkreise, der im Rahmen der Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen das Optionsmodell umgesetzt hat. Insgesamt gibt es heute in Deutschland 104 Optionsträger. Seit Beginn der Option im Jahr 2005 ist das Jobcenter des Kommunalen Centers für Arbeit mit seinem Angebot für Bürgerinnen und Bürger (Antragsstellung, Sachbearbeitung, Beratung, Information etc.) in allen Kreisteilen an den Standorten Maintal, Hanau, Gelnhausen und Schlüchtern vertreten (vgl. Kapitel 4.5). Der Standort in Hanau bietet für Hanauer Bürgerinnen und Bürger sowie die Bürgerinnen und Bürger des Altkreises Hanau (Schönheck, Bruchköbel, Maintal, Hammersbach, Niederdorfelden, Neuberg, Erlensee, Großkrotzenburg, Ronneburg, Langenselbold, Rodenbach) kurze Wege und den Zugriff auf die komplette Unterstützungsleistung des SGB II. Insgesamt werden im Jobcenter von rund 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern 26.000 Kundinnen und Kunden aus dem gesamten Main-Kinzig-Kreis betreut. Die Stadt Hanau strebt an, eine gemeinsame Einrichtung mit der Bundesagentur für Arbeit zu gründen. Somit würde sich der Zuständigkeitsbereich für die Stadt Hanau aus dem Jobcenter herauslösen und in einer separaten Einrichtung Hanaus mit der Bundesagentur für Arbeit verwaltet.

Im Falle der Auskreisung Hanaus würden in Hinblick auf die **Aufgabenerfüllung** des Jobcenters die Risiken überwiegen. Derzeit beträgt die Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jobcenters, die Fälle aus der Stadt Hanau betreuen, ca. 104 Vollzeitäquivalente. Der Anteil der Fälle aus Hanau beträgt dabei rund 40 % bzw. etwa 10.000 Fälle. Nach einer potenziellen Auskreisung wäre das Jobcenter des Main-Kinzig-Kreises nicht mehr für die Hanauer Fälle zuständig. Gleichzeitig wäre zu erwarten, dass dann zwischen dem Jobcenter des Main-Kinzig-Kreises und einer neu geschaffenen gemeinsamen Einrichtung der Stadt Hanau mit der Bundesagentur für Arbeit eine Konkurrenzsituation um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entstehen würde. Zwar wären die konkurrierenden Stellenangebote einer neu entstehenden gemeinsamen Einrichtung zunächst auf zwei Jahre befristet, allerdings würden sich, insbesondere bei den Funktionsstufen 1 und 2 der Tarifstufe IV nach TV-BA, Gehaltsvorteile gegenüber dem für das Jobcenter des Main-Kinzig-Kreises geltenden Tarifvertrag ergeben. Insbesondere ein Abwerben von Mitarbeitern könnte daher eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gefährden.

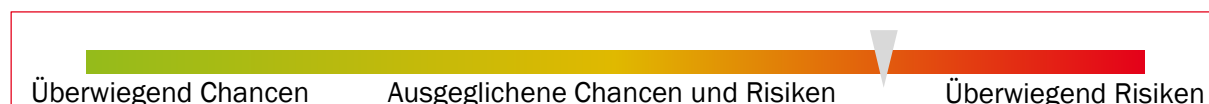
Auch im Bereich der **Bürgerorientierung (Servicequalität)** zeichnen sich für das Jobcenter Risiken ab, die mit einer Auskreisung einhergehen. Zwar könnten dann kurzfristig aufgrund des reduzierten Einzugsgebiets und damit weniger zu bearbeitender Fälle Personalüberhänge aufseiten des Jobcenters bestehen, die zu einer besseren Betreuungsquote und geringeren Wartezeiten führen könnten. Mittel- bis langfristig könnte sich allerdings der bereits beschriebene Wettbewerb um Fachkräfte negativ auf die Servicequalität auswirken, da bereits zum heutigen Zeitpunkt vakant werdende Stellen aufgrund des Fachkräftemangels nicht immer lückenlos besetzt werden können. Mit einer reduzierten Anzahl der zu betreuenden SGB-II-Empfänger und damit der als arbeitsfähig gemeldeten Klienten, entstünden Risiken, die sich insbesondere auf die Zusammenarbeit mit der AQA beziehen. So würde sich infolge der Auskreisung die Angebotspalette an Maßnahmen verringern, sodass Maßnahmen mit besonderem Fokus auf den regionalen Arbeitsmarkt nicht mehr für alle heutigen Kundengruppen erbracht werden könnten.

Die Einschätzung der **Kosten- und Einnahmeeffekte** mit Blick auf das Jobcenter offenbart ebenfalls erhebliche Risiken. Die einzige Chance stellen Ersparnisse in Höhe von rund 13 Mio. Euro dar, die als Konsequenz der Auskreisung bei der Erstattung der „Kosten der Unterkunft“ (KdU) erwartet werden. Jedoch könnten aufgrund der stark verringerten Fallzahlen (zumindest

kurzfristig) für den Kreis Personalüberhänge von bis zu 104 Vollzeitäquivalenten entstehen. Die Kosten für diese Stellenüberhänge und die Folgekosten (für Sozialpläne o. ä.) müsste der Main-Kinzig-Kreis nach der Auskreisung allein tragen. Ein Wegfall der Stellen für die Bearbeitung von Fällen aus Hanau hätte auch auf die Leitung des Jobcenters eine erhebliche kostenseitige Wirkung. Rund fünf Vollzeitäquivalente in der Leitung bzw. in Querschnittsbereichen müssten beim Main-Kinzig-Kreis bestehen bleiben, was Doppelstrukturen zur Folge hätte, da diese Stellen auch in Hanau besetzt werden müssten. Auf Hanau kämen im Falle einer Auskreisung neben den laufenden Kosten (z. B. für Personal) auch einmalige Investitions- und Sachkosten für die Einrichtung eines neuen Jobcenters zu.

In der **Gesamteinschätzung** zum Jobcenter überwiegen trotz positiver Bürgerorientierung somit insgesamt die Risiken. In der Aufgabenerfüllung liegen leichte Risiken vor, die insbesondere von einer aufkommenden Konkurrenzsituation um Fachkräfte bedingt wären. Die erheblichen Kosteneffekte der Auskreisung für das Jobcenter bergen hohe Risiken für den Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau.

Gesamteinschätzung Jobcenter (KCA)



3.1.2 Sozialamt (KCA)

Das Sozialamt ist im Geschäftsbereich II des Kommunalen Centers für Arbeit (KCA) angesiedelt und für die Beratungs- und Leistungsbereiche nach dem Sozialgesetzbuch XII zuständig. Die Stadt Hanau hat den Leistungsbereich des Sozialamtes zum 01.01.2015 an den Main-Kinzig-Kreis zurückgegeben. Im Jahr 2017 wurden im gesamten Kreis insgesamt 12.667 Fälle betreut, wovon 4.377 auf das Stadtgebiet Hanaus (35 %) entfielen. Den Großteil des Fallaufwandes stellte der Bereich der Grundsicherung nach SGB XII (insgesamt 5.030 Fälle, davon 2.056 Fälle aus Hanau) dar. Weitere 2.213 Fälle entfielen auf den Bereich Bildungs- und Teilhabepaket (614 Fälle aus Hanau). Im Bereich der Eingliederungshilfe wurden 1.709 Fälle bearbeitet, wovon 488 aus Hanau stammten.

Ein Risiko für die **Aufgabenerfüllung** des Sozialamtes ergibt sich bei einer potenziellen Auskreisung der Stadt Hanau aus dem überproportional hohen Anteil Hanauer Fälle an der Gesamtfallzahl im Sozialamt. So bearbeitet das Sozialamt insgesamt knapp 35 % seiner Fälle für die Stadt Hanau. Damit übersteigt der Anteil der Fälle der Stadt Hanau den Bevölkerungsanteil Hanaus am gesamten Main-Kinzig-Kreis (ca. 23 %). Nach der Auskreisung müsste das neu gegründete Sozialamt in Hanau also eine relativ hohe Fallzahl bearbeiten. Außerdem lägen im Falle einer Auskreisung eher geringe Stellenüberhänge beim Main-Kinzig-Kreis vor, wodurch nur sehr geringe Doppelstrukturen entstünden. Ähnlich wie beim Jobcenter bestünde im Falle einer Auskreisung das Risiko für das Entstehen solcher Doppelstrukturen nur bei den Querschnitts- und Leitungsfunktionen.

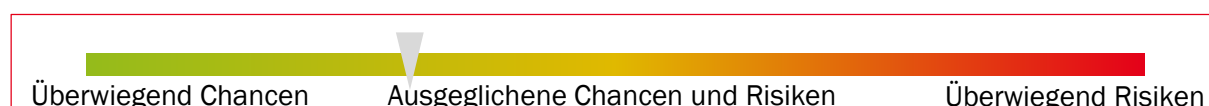
Im Bereich der **Bürgerorientierung und Servicequalität** des Sozialamtes überwiegen die Chancen einer Auskreisung. Zum einen würde im Falle einer Kreisfreiheit Hanaus mit der Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung eine zentrale Anlaufstelle für die Leistungen des Sozialamtes und des Jobcenters für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Hanau entstehen. Allerdings können Bürgerinnen und Bürger bereits seit der Rückübertragung des Aufgabenbereiches Anträge auf

Leistungen nach dem SGB XII im Rathaus der Stadt Hanau abgeben. Zum anderen könnte eine verringerte Größe bei getrennten Sozialämtern zu einer höheren Kontinuität in der Betreuung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen. Dies würde die Bürgerorientierung und Servicequalität im Sozialamt erhöhen. Risiken sind im Bereich der Bürgerorientierung und Servicequalität nicht erkennbar.

Mit Blick auf die **Kosten- und Einnahmeeffekte** der Auskreisung Hanaus überwiegen die Chancen, es bestehen jedoch auch Risiken. So könnte der Main-Kinzig-Kreis durch eine Auskreisung der Stadt Hanau das finanzielle Risiko der tendenziell steigenden Aufwendungen für Leistungen nach SGB XII verringern. Die Netto-Sozialhilfeaufwendungen des Kreises lagen im Jahr 2018 bei insgesamt 41,8 Mio. Euro, wovon 9,6 Mio. Euro auf Bürgerinnen und Bürgern der Stadt Hanau entfielen. Der Wegfall des Anteils der Stadt Hanau an diesen Aufwendungen stellt somit für den Main-Kinzig-Kreis eine Chance hinsichtlich der Reduktion finanzieller Lasten im Sozialbereich dar. Demgegenüber bestünden Risiken für die Stadt Hanau, die die Sozialhilfeaufwendungen gerade vor dem Hintergrund steigender Sozialkosten allein tragen müsste. Zusätzlich ist mit geringen Stellenüberhängen zu rechnen, die einen leichten Anstieg der Kosten pro bearbeitetem Fall nach sich ziehen würden. Neben laufenden Kosten, z. B. für zusätzliches Personal, ist im Falle einer Auskreisung auch mit einmaligen Investitions- und Sachkosten für die Einrichtung eines neuen Sozialamtes zu rechnen.

In der **Gesamteinschätzung** für das Sozialamt überwiegen im Zuge einer Auskreisung die Chancen. Im Bereich der Bürgerorientierung und Servicequalität bergen das Jobcenter und Sozialamt als neu geschaffene gemeinsame Anlaufstellen für Belange der Bürgerinnen und Bürger eher Chancen als Risiken. Die Kosten- und Einnahmeeffekte werden ebenfalls mindestens neutral bewertet und weisen eine positive Tendenz für den Main-Kinzig-Kreis auf. Denn der Kreis hätte durch eine potenzielle Auskreisung der Stadt Hanau die Möglichkeit, die tendenziell steigenden Sozialausgaben anteilig und absolut zu senken. Risikobehaftet sind jedoch entstehende Stellenüberhänge sowie einmalige Kosten einer Auskreisung für die Einrichtung eines eigenen Sozialamtes der Stadt Hanau.

Gesamteinschätzung Sozialamt (KCA):



3.1.3 Veterinärwesen und Verbraucherschutz

Zu den Verantwortungsbereichen des Amtes für Veterinärwesen und Verbraucherschutz des Main-Kinzig-Kreises gehören die Lebensmittelüberwachung, die Schlachttier- und Fleischhygiene sowie die Tierschutzüberwachung und Tierseuchenbekämpfung. Im Jahr 2017 wurden im Veterinärwesen 800 Kontrollen durchgeführt. Außerdem kam es zu insgesamt 400 Tierschutzüberwachungs- und Tierseuchenbekämpfungsfällen. Rund 100 der Kontrollen und 30 der Tierschutzüberwachungs- und Tierseuchenbekämpfungsfälle entfielen dabei auf das Stadtgebiet Hanau. Im Bereich der Lebensmittelüberwachung lagen 2017 im gesamten Main-Kinzig-Kreis ca. 4.750 zu kontrollierende Betriebe vor, von denen rund 1.150 in Hanau (24 %) angefallen sind. Die Amtsverwaltung stellte insgesamt 158 Kostenbescheide (38 Kostenbescheide in Hanau) aus und verkaufte 2.805 Wildmarken, wovon 420 in Hanau ausgestellt wurden.

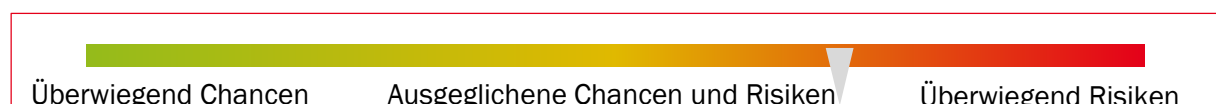
Im Falle einer Auskreisung ergäben sich im Bereich der **Aufgabenerfüllung** eher Risiken für das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz. Mit der Auskreisung der Stadt Hanau würden Synergieeffekte durch die derzeitige gemeinsame Veranlagung der Verwaltungs- und Leitungspositionen des Aufgabenbereiches wegfallen. Bei einer Trennung des Amtes wäre für ein Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz in Hanau neben den 3,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), die derzeit Hanauer Fälle bearbeiten, eine weitere Stelle notwendig (insgesamt 4,5 VZÄ), um die Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können. Dies entspräche einem Stellenmehrbedarf von rund 30 %. Hinzu kommt, dass im Bereich der Lebensmittelkontrolleure und der Fachtierärzte für öffentliches Veterinärwesen ein akuter Fachkräftemangel herrscht. Dieser könnte sich mittel- bis langfristig negativ auf die Aufgabenerfüllung des Amtes auswirken, wenn beispielsweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgeworben würden und vakante Stellen nicht wiederbesetzt werden könnten. Kurzfristig ist allerdings davon auszugehen, dass durch eine Auskreisung Hanaus freiwerdende Kapazitäten zu einer Verbesserung der Aufgabenerfüllung genutzt werden könnten.

Bei der **Bürgerorientierung (Servicequalität)** sind im Fall der Auskreisung Hanaus die Chancen und Risiken ausgeglichen. Als Chancen können kürzere Wege für Kontrolleure im Hanauer Stadtgebiet sowie die Möglichkeit der schnelleren Untersuchung von Verdachtsfällen gewertet werden. Aufgrund der zu erwartenden freiwerdenden Personalkapazitäten könnte die Servicequalität des Amtes zumindest kurzfristig gesteigert bzw. verbessert werden. Allerdings besteht mittel- bis langfristiges ein Risiko der Abwerbung von Lebensmittelkontrolleuren, das sich negativ auswirken würde.

Im Bereich der **Kosten- und Einnahmefeffekte** des Amtes für Veterinärwesen und Verbraucherschutz überwiegen im Falle einer Auskreisung wiederum die Risiken. Auch wenn kürzere Wege für Kontrolleure im neu geschaffenen Hanauer Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz zu geringfügigen Kosteneinsparungen bei Fahrtkosten und zeitlicher Einsparung führen könnten, würde die Einrichtung eines separaten Amtes in Hanau zu erhöhten Kosten führen. So würden aufgrund des Aufbaus nötiger Doppelstrukturen bei gleichbleibenden Fallzahlen höhere Kosten pro Fall anfallen. Neben neu entstehenden laufenden Kosten für zusätzliches Personal ist im Falle einer Auskreisung auch mit einmaligen Investitions- und Sachkosten für die Einrichtung eines neuen Amtes für Veterinärwesen und Verbraucherschutz zu rechnen.

Die **Gesamteinschätzung** zum Verantwortungsbereich des Amtes für Veterinärwesen und Verbraucherschutz ist im Falle einer Auskreisung insgesamt im neutralen Bereich mit leicht negativer Tendenz. Der Fachkräftemangel stellt das größte Risiko für das Amt dar und würde die Aufgabenerfüllung gefährden, sollten Beschäftigte des Kreisamtes von der Stadt Hanau abgeworben werden. Unmittelbar nach der Auskreisung könnten freiwerdende Personalkapazitäten zur Erhöhung der Aufgabenerfüllungsquote genutzt werden. Im Bereich der Bürgerorientierung und Servicequalität können diese zusätzlichen Kapazitäten ebenfalls vorübergehend als Chance betrachtet werden.

Gesamteinschätzung Veterinärwesen und Verbraucherschutz:



3.1.4 Gesundheitsamt

Das Gesundheitsamt des Main-Kinzig-Kreises umfasste im Jahr 2017 (Stichtag 31.12.) ein Stellenvolumen von 78,67 Vollzeitäquivalenten. Von diesem Personal entfiel ein Anteil von ca. 19,7 % (insgesamt 15,57 VZÄ) auf die Bearbeitung von Belangen aus dem Stadtgebiet Hanau. Im Jahr 2017 wurden insgesamt rund 92.000 Fälle bearbeitet, wovon rund 29.000 auf die Stadt Hanau entfielen. Die fallstärksten Aufgaben sind hierbei die Kinder-Gruppenprophylaxen in Schulen und Kindergärten, die insgesamt fast 40.000 Fälle im Main-Kinzig-Kreis und rund 8.000 Fälle in Hanau ausmachten. Darüber hinaus wurden im Main-Kinzig-Kreis rund 9.000 Reihenuntersuchungen in Kindergärten und Schulen durchgeführt, wovon ca. 2.300 auf die Stadt Hanau entfielen. Außerdem wurden insgesamt über 4.000 Belehrungen des Sachgebietes Hygiene und Umweltmedizin durchgeführt (1.000 davon in Hanau) und weitere 4.000 (1.720) Leichenschauscheinne ausgestellt. Schließlich fanden im wichtigen Bereich des sozialpsychiatrischen Dienstes im Jahr 2017 insgesamt rund 3.500 (842) Beratungskontakte statt.

Eine potenzielle Auskreisung würde Risiken für die **Aufgabenerfüllung** des Gesundheitsamtes bedeuten. Durch die Aufteilung des Gesundheitsamtes in zwei getrennte Bereiche würden sich verschiedene Risiken für die Aufgabenerfüllung ergeben, die sowohl den Main-Kinzig-Kreis als auch eine kreisfreie Stadt Hanau betreffen. Zuerst ist der Aufbau von Doppelstrukturen und ein damit entstehender Verlust an Effizienz in den getrennten Gesundheitsämtern zu nennen. Da im Gesundheitsamt verschiedene Bereiche permanent mit Bereitschaftsdiensten besetzt sein müssten und somit mindestens eine Doppelbesetzung notwendig wäre, würden sich in zwei getrennten Ämtern die Stück- bzw. Fallkosten erhöhen. Aufgrund der notwendigen Doppelbesetzung und der wegfallenden Synergien wären für ein Gesundheitsamt des Main-Kinzig-Kreises (ohne Hanau) vier zusätzliche VZÄ notwendig, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit Hanauer Fällen beauftragt sind, nach Hanau wechseln würden. Die Stadt Hanau bräuchte im Vergleich zum derzeitigen Personalschlüssel im Falle einer Kreisfreiheit sogar 7,43 zusätzliche VZÄ, um ihren Fallbestand ordnungsgemäß zu bearbeiten. Dies entspräche einem zusätzlichen Stellenbedarf von 6,3 % (Main-Kinzig-Kreis) bzw. 47,7 % (Stadt Hanau).¹⁶ Gerade vor dem Hintergrund des akuten Fachkräftemangels, der die Aufgabenerfüllung des Gesundheitsamtes im Main-Kinzig-Kreis bereits heute erschwert, stellt eine Auskreisung ein erhebliches Risiko dar. Insbesondere die Stellen der Behördenleiter/innen und der verschiedenen Fachärztinnen und -ärzte (Allgemeinmedizin, Zahnmedizin, Kinderheilkunde, Psychiatrie/Psychotherapie sowie Hygienemedizin) könnten mit hoher Wahrscheinlichkeit nach der Auskreisung im Hanauer Gesundheitsamt nicht unmittelbar besetzt werden, da in diesen Bereichen und Berufsgruppen der Fachkräftemangel die Rekrutierung von qualifiziertem Fachpersonal stark erschwert. Sollte die neu entstehende kreisfreie Stadt Hanau zur Besetzung offener Stellen Fachpersonal vom Gesundheitsamt des Main-Kinzig-Kreises abwerben, so würde dies wiederum für den Main-Kinzig-Kreis zu Problemen bei der Nachbesetzung von entstehenden Vakanzen führen. Somit ist zu erwarten, dass der Fachkräftemangel mindestens die Aufgabenerfüllung eines Akteurs gefährden wird und im schlimmsten Fall sogar beide Ämter negativ von einer Auskreisung betroffen wären.

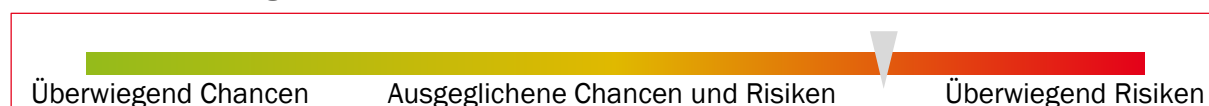
Die **Bürgerorientierung (Servicequalität)** des Gesundheitsamtes wäre weder positiv noch negativ von der Auskreisung betroffen. Da das Gesundheitsamt kaum Publikumsverkehr hat und hauptsächlich aufsuchende Arbeiten erbringt, werden weder Chancen noch Risiken für den Main-Kinzig-Kreis erwartet.

¹⁶ Vom momentanen Personalbestand von 78,67 VZÄ entfallen 63,1 VZÄ auf den Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) und 15,57 VZÄ auf das Stadtgebiet. Zusätzliche vier VZÄ für den Main-Kinzig-Kreis entsprechen daher rund 6,3 %, zusätzliche 7,43 VZÄ für die Stadt Hanau entsprechen 47,7 %.

Im Bereich der **Kosten- und Einnahmeeffekte** dominieren erneut die Risiken für beide Gebietskörperschaften. Aufgrund des zuvor beschriebenen zusätzlichen Personalbedarfes i. H. v. rund vier VZÄ für den Main-Kinzig-Kreis und bis zu 7,43 VZÄ für die dann kreisfreie Stadt Hanau würden – bei einer unveränderten Anzahl an Fällen – durch die Auskreisung die Personalkosten pro bearbeitetem Fall steigen. Neben neu entstehenden laufenden Kosten für zusätzliches Personal ist im Falle einer Auskreisung auch mit einmaligen Investitions- und Sachkosten für die Einrichtung eines neuen Gesundheitsamtes in Hanau zu rechnen. Insgesamt überwiegen die Risiken bei den Kosten- und Einnahmeeffekten und es kann nicht damit gerechnet werden, dass im Bereich des Gesundheitsamtes eine kostenneutrale Auskreisung durchgeführt werden kann.

In der **Gesamteinschätzung** zum Gesundheitsamt zeigt sich, dass eine mögliche Auskreisung in diesem Verwaltungsbereich überwiegend personelle und organisatorische Risiken mit sich bringen würde. Aufgrund des signifikanten Fachkräftemangels wäre die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der getrennten Gesundheitsämter möglicherweise in Gefahr. Insbesondere die Bereitschaftsdienste könnten mitunter nicht mehr gewährleistet werden. Steigende Bearbeitungskosten pro Fall und erhebliche Sachkosten erhöhen die Risiken einer Auskreisung im Bereich des Gesundheitsamtes zusätzlich.

Gesamteinschätzung



3.1.5 Führerscheinstelle

In einem Schreiben vom 27.02.2019 an das Regierungspräsidium Darmstadt hat der Main-Kinzig-Kreis die Regierungspräsidentin über den Beschluss des Main-Kinzig-Kreises informiert, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Vereinigung der Zulassungsbehörden des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen. Zum 01.01.2021 übernimmt die Stadt Hanau die Aufgaben der Zulassungsbehörde im Zulassungsbezirk Hanau selbstständig. Diese Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Zulassung ist abgekoppelt vom Prozess einer möglichen Auskreisung. Von dieser Entscheidung nicht betroffen ist der Bereich der Führerscheinstelle. Dieser Aufgabenkomplex geht erst im Falle einer Auskreisung in die Zuständigkeit der Stadt Hanau über. Daher wird im Folgenden auf den Bereich der Führerscheinstelle abgezielt, nicht jedoch auf das Zulassungswesen.

Die Führerscheinstelle des Main-Kinzig-Kreises verantwortet viele Themen zum Thema Fahrerlaubnis, wie beispielsweise zur Erteilung oder zum Entzug der Fahrerlaubnis. Viele der Tätigkeiten der Führerscheinstelle basieren auf Vorgängen aus der Eingriffsverwaltung. Dabei handelt es sich insbesondere um Maßnahmen nach dem Punkterecht, die vom Kraftfahrtbundesamt ausgehen sowie die Auflagenüberwachung bei eingeschränkt geeigneten Fahrerlaubnisinhabern. Insgesamt sind an den zwei Niederlassungen der Führerscheinstelle des Main-Kinzig-Kreises in Hanau und Linsengericht Beschäftigte mit 15,5 Vollzeitäquivalenten beschäftigt, wovon rund 4,5 Vollzeitäquivalente Fälle aus dem Stadtgebiet Hanaus bearbeiten. Insgesamt bearbeiteten diese Beschäftigten im Jahr 2017 etwa 26.000 Fälle, von denen rund 6.800 Fälle auf das Stadtgebiet Hanaus entfielen (Anteil von 26 %).

Bei der **Aufgabenerfüllung** der Führerscheinstelle ergäben sich aufgrund einer möglichen Auskreisung ausschließlich Risiken. So stellt die Vielzahl der Vorgänge aus der Eingriffsverwaltung, insbesondere vom Kraftfahrtbundesamt, die Aufgabenerfüllung der Führerscheinstelle vor eine große Herausforderung. Auch die einmalige Übertragung der notwendigen Akten aus dem Main-

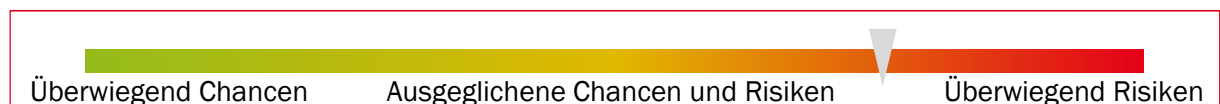
Kinzig-Kreis zur Stadt Hanau wäre sehr aufwendig und würde die Aufgabenerfüllung beeinträchtigen.

Bei der **Bürgerorientierung und Servicequalität** der Führerscheinstelle ergeben sich weder Chancen noch Risiken für den Main-Kinzig-Kreis. Die Führerscheinstelle würde auch nach der Auskreisung zunächst am Standort in Hanau verbleiben.

Bei **Kosten- und Einnahmeeffekten** im Bereich der Führerscheinstelle würden bei einer potenziellen Auskreisung Hanaus erneut die Risiken überwiegen. Die Zusammenlegung der Führerscheinstelle mit der Zulassungsstelle in Hanau könnte zu geringen Einsparungen führen. Jedoch würden diese durch erhöhte Kosten für zusätzliches Personal negiert, da die Auskreisung zu erheblichen Doppelstrukturen und somit höheren Bearbeitungskosten pro Fall in der Führerscheinstelle führen würde. Statt der momentan bestehenden 4,5 VZÄ benötigt Hanau in diesem Fall insgesamt ca. sieben VZÄ zur Bearbeitung der Fälle aus dem Stadtgebiet. Zusätzliche Stellenbedarfe der Führerscheinstelle des Kreises sind ebenfalls nicht auszuschließen, jedoch nicht so gravierend wie die Mehrbedarfe der Stadt Hanau. Zusätzliche einmalige Kosten würden für den Umzug und die Erweiterung des Standortes in Hanau anfallen. Darüber hinaus ist im Falle einer Auskreisung mit einmaligen Investitions- und Sachkosten für die Einrichtung einer neuen Führerscheinstelle zu rechnen.
















In der **Gesamteinschätzung** der Effekte einer Auskreisung Hanaus auf die Führerscheinstelle überwiegen die negativen Effekte. Insbesondere in der Aufgabenerfüllung ergeben sich überwiegend Risiken, da eine Auskreisung und somit eine Zuständigkeit Hanaus zum 1.4.2021 zu einem erheblichen Umstrukturierungsaufwand führen würde. Bei der Bürgerorientierung (Servicequalität) ergeben sich weder Chancen noch Risiken. Eine Auskreisung hätte außerdem Kosteneffekte mit Risikocharakter auf die Führerscheinstelle. Aufgrund von entstehenden Doppelstrukturen wäre zusätzliches Personal nötig und die Bearbeitungskosten pro Fall würden sich tendenziell erhöhen.

Gesamteinschätzung Führerscheinstelle:



3.1.6 Bewertungsmatrix ausgewählter Aufgabenbereiche

Tabelle 2: Bewertungsmatrix ausgewählter Aufgabenbereiche

	Aufgabenerfüllung*	Bürgerorientierung* (Servicequalität)	Kosten- und Einnahmeeffekte
Jobcenter			
Sozialamt			
Veterinärwesen und Verbraucherschutz			
Gesundheitsamt			
Führerscheinstelle			

Quelle: Prognos AG 2019

* Bei Personalüberhängen überwiegen Chancen (grün) bzw. sind Chancen und Risiken ausgeglichen (gelb), bei Personalabgängen gleichen sich Chancen und Risiken aus (gelb) bzw. steigen Risiken an (gelb-rot)

Die Gesamtübersicht zu den prioritären Aufgabenbereichen zeigt, dass eine potenzielle Auskreisung Hanau zum 01.04.2021 beinahe für alle Bereiche Risiken bei der Aufgabenerfüllung bedeuten würde. Einzig im Bereich des Sozialamtes (KCA GB II) sind die Chancen und Risiken ausgeglichen. Ein großes Problem für die gesamte Verwaltung des Main-Kinzig-Kreises wäre nach einer Auskreisung das Entstehen eines starken Konkurrenzkampfes mit den neu geschaffenen Verwaltungsbereichen der Stadt Hanau. Gerade in Verwaltungsbereichen, die mit hochqualifizierten Fachkräften zu besetzen sind, wie beispielsweise im Gesundheitsamt oder Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz (Ärztinnen und Ärzte, medizinisches Fachpersonal, Lebensmittelkontrolleure), könnte ein Abwerben von Personal aus dem Main-Kinzig-Kreis durch die Stadt Hanau dazu führen, dass Aufgaben zumindest vorübergehend nicht mehr ordnungsgemäß erfüllt werden könnten.

Für die Aufgaben, die vom Main-Kinzig-Kreis nach Hanau wechseln würden, werden in der aktuellen Kreisverwaltung ca. 180 VZÄ eingesetzt:

Tabelle 3: Übersicht zu Stellenüberhängen im Falle einer Auskreisung

	Ist-Stellen 2017 für Hanau	Risiko für Stellenüberhang
Führerschein-/Zulassungsstelle	11,8	hoch
KCA GB I (Jobcenter)	104,0	sehr hoch
KCA GB II (Sozialamt)	26,0	gering
Gesundheitsamt	15,6	mittel
Veterinäramt	8,3	gering
andere	13,5	gering
Personal insgesamt in VZÄ	179,1	

Quelle: Main-Kinzig-Kreis 2019, eigene Bewertung Prognos AG









Die Bewertung des Risikos für Stellenüberhänge in den verschiedenen Aufgabenbereichen erfolgt als qualitative Einschätzung und kann nicht abschließend quantifiziert werden, da noch nicht abgeschätzt werden kann, ob und wie viel Personal tatsächlich zur Stadt Hanau wechseln würde. Zum jetzigen Zeitpunkt kann ebenfalls noch nicht beurteilt werden, wie mit eventuell entstehenden Stellenüberhängen umgegangen werden sollte. Hierzu müssten tiefergehende Organisationsanalysen für jeden Verwaltungsbereich erfolgen, um feststellen zu können, inwieweit tatsächlich Stellenüberhänge und Potenziale für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung vorhanden sind.



Die Bürgerorientierung und Servicequalität wären weniger von einer möglichen Auskreisung betroffen. Beim Gesundheitsamt, dem Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz sowie der Führerscheinstelle sind Chancen und Risiken jeweils ausgeglichen, während beim Sozialamt und beim Jobcenter sogar die Chancen hinsichtlich der Bürgerorientierung überwiegen. Diese positive Einschätzung resultiert aus kürzeren Wegen für Bürger, kleineren Ämtern mit einer für Bürger/innen und Kundinnen und Kunden übersichtlicher gestalteten Organisationsstruktur sowie der angekündigten räumlichen Zusammenlegung der verwandten Bereiche Sozialamt und Jobcenter. Mit Blick auf die positiven Einschätzungen zu Bürgerorientierung und Servicequalität muss jedoch einschränkend erwähnt werden, dass sich die hohen Risiken für die Aufgabenerfüllung, die durch die Auskreisung bedingt sind, schließlich auch auf Bürgerorientierung und Servicequalität negativ auswirken könnten.

Die Kosten- und Einnahmefekte sind durchweg negativ zu bewerten. In allen vertieft betrachteten Aufgabenbereichen ergeben sich zusätzliche Kosten aufgrund von Doppelstrukturen und Stellenüberhängen, die eine Auskreisung mit sich brächte. Darüber hinaus würden der Stadt Hanau Sach- und Investitionskosten in noch nicht abschätzbarer Höhe entstehen, um die Einrichtung und Ausstattung der neu gegründeten Ämter nach der Auskreisung tragen zu können. Auch für die Trennung von Fachämtern, mögliche Sozialpläne sowie die Aushandlung von Vermögensstrennung und Finanzbeziehungen sind Kosten, sowohl für den Main-Kinzig-Kreis als auch die Stadt Hanau, zu erwarten.

3.2 Effekte auf weitere betroffene Aufgabenbereiche

Tabelle 4: Qualitative Bewertung der Effekte auf weitere Aufgabenbereiche

	Qualitative Bewertung des Aufgabenbereiches	Bewertung Prognos
Vollstreckungsstelle	Da in Hanau bereits eine Vollstreckungsstelle besteht und die Zahlungspflichtigen von den Amtsbeschäftigten aufgesucht werden, werden keine wesentlichen Veränderungen durch die Auskreisung erwartet. Mitunter werden kürzere Wege zu den Zahlungspflichtigen erwartet.	
Hilfe für Migranten nach AsylbLG	Es wird erwartet, dass die Stadt Hanau ca. zwei VZÄ mehr zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung benötigen wird. Die Bearbeitungskosten pro Fall steigen für den Main-Kinzig-Kreis.	
Kreisordnungsbehörde	Hier sind für den Main-Kinzig-Kreis aufgrund der Auskreisung geringere Gebühreneinnahmen zu erwarten. Zudem werden Stellenüberhänge erwartet, da das Personal aufgrund der vielfältigen Aufgaben der Kreisordnungsbehörde im Main-Kinzig-Kreis nicht abbaubar ist. Hanau müsste diese Behörde teilweise neu aufbauen, teilweise könnten jedoch auch bereits die Aufgabenbereiche existierender Behörden erweitert werden.	
Waffen- und Sprengstoffwesen	Der Bereich müsste komplett von Hanau aufgebaut werden. Für die Bearbeitung sind in Hanau 0,85 VZÄ nötig.	
Gewerbewesen	Bereits jetzt existiert in Hanau ein Gewerbeamt, welches relativ zeitnah nach der Auskreisung die Aufgabenbereiche des Fachbereiches Gewerbewesen übernehmen könnte. Für die Bearbeitung des Aufgabenbereiches werden 0,6 VZÄ benötigt. Im Main-Kinzig-Kreis würden entsprechende Stellenüberhänge entstehen.	
Namens-/Personenstands-/Staatsangehörigkeitsrecht	Dieser Fachbereich könnte voraussichtlich relativ zeitnah nach der Auskreisung von der Hanauer Verwaltung (Bürgerservice/Zentrale Dienste oder Standesamt) übernommen werden. In Hanau werden dafür 0,2 VZÄ benötigt.	
Jagd- und Fischereibehörde	Dieser Bereich müsste komplett von der Stadt Hanau aufgebaut werden. Es werden 0,1 VZÄ für die Fallbearbeitung benötigt.	
Zentrale Rettungsleitstelle	Die Stadt Hanau strebt an, in diesem Bereich eine Kooperation mit dem Main-Kinzig-Kreis einzugehen. Zwar will die Stadt als alleinige Trägerin des Rettungsdienstes agieren, schlägt aber vor, die zentrale Leitstelle in Gelnhausen in eine gemeinsame Trägerschaft zu überführen.	

Untere Katastrophenschutzbehörde	Diesen Bereich will Hanau alleinig verantworten. Die Stadt wird eine Berufsfeuerwehr gründen, um dies bewerkstelligen zu können. Trotzdem strebt Hanau eine Kooperation mit dem Main-Kinzig-Kreis an. Es werden keine personellen Konsequenzen oder Kosteneffekte für den Main-Kinzig-Kreis erwartet.	
Untere Wasser- und Bodenschutzbehörde	Diese Behörde müsste von der kreisfreien Stadt Hanau komplett neu aufgebaut werden. Für die Aufgabenerfüllung wären rund 2,5 VZÄ nötig. Es muss mit entsprechenden Stellenüberhängen im Main-Kinzig-Kreis gerechnet werden.	
Immissionsschutzbehörde/Schornsteinfegerwesen	Dieser Bereich müsste von Hanau mit einer Kapazität von 0,5 VZÄ neu aufgebaut werden. Es werden keine negativen Effekte für den Main-Kinzig-Kreis erwartet.	
BaFöG	Dieser Bereich müsste von Hanau aufgebaut werden. Für die Aufgabenerfüllung sind 0,5 VZÄ nötig. Es werden keine negativen Effekte für den Main-Kinzig-Kreis erwartet.	
Kreisstraßen im Stadtgebiet außerhalb bebauter Lage	Der Main-Kinzig-Kreis könnte durch die Auskreisung jährlich rund 25.000 Euro für die Straßenunterhaltungspauschale einsparen. Die Stadt Hanau müsste nach der Auskreisung insgesamt ca. 6,5 km mehr instand halten als momentan.	

Quelle: Eigene Bewertung Prognos AG.

Die Auswirkungen einer potenziellen Auskreisung auf die hier im Rahmen einer vereinfachten Analyse betrachteten Verwaltungsbereiche wären insgesamt deutlich weniger gravierend als die in Kapitel 3.1 beschriebenen Auswirkungen. Aufgrund der relativ geringen Effekte sind diese in der Gesamtbetrachtung der Auswirkungen einer Auskreisung Hanaus vernachlässigbar.

3.3 Zwischenfazit

Die personellen und organisatorischen Konsequenzen einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis wären für einen Großteil der betrachteten Bereiche von weitreichender Tragweite. Sowohl in den in Kapitel 3.1 betrachteten Schwerpunktbereichen als auch in einem Teil der weiteren betroffenen Aufgabengebiete in Kapitel 3.2 ergeben sich oftmals Stellenüberhänge oder es ist mit erheblichen Stellenabgängen und einem Konkurrenzkampf um Arbeitskräfte zu rechnen. Der Landkreis hat trotz des geltenden Beamtenstatus das Prinzip der Freiwilligkeit bestätigt, sodass keine Beschäftigten gegen ihren Willen versetzt werden sollen. Aus diesem Grund können die Stellenüberhänge zum jetzigen Zeitpunkt auch noch nicht quantifiziert werden, da noch nicht abzusehen ist, ob und wie viel Personal zur Stadt Hanau wechseln würde. Wie mit eventuellen Stellenüberhängen umgegangen werden könnte, ist ebenfalls noch nicht zu bewerten. Dafür bedarf es vertiefter Organisationsanalysen in den einzelnen Verwaltungsbereichen.

In einigen Bereichen mit akutem Fachkräftemangel wird sowohl für die Stadt Hanau als auch für den Main-Kinzig-Kreis damit gerechnet, dass eine mögliche Auskreisung kurzfristig erhebliche Risiken für die Aufgabenerfüllung mit sich bringt. Nur bei einem geringen Anteil der Aufgaben (z. B. bei der zentralen Rettungsleitstelle) werden Kooperationen zwischen der kreisfreien Stadt Hanau

und dem Main-Kinzig-Kreis angestrebt, sodass die Auskreisung in vielen Fällen beide Akteure aus personeller und organisatorischer Sicht schlechter stellen würde.

4 Sondereffekte der Auskreisung

Ausgehend von ihrer übergeordneten Relevanz werden die Sonderthemen Kassenkredite und Hessenkasse, Kommunaler Finanzausgleich, Pensionsverpflichtungen, Abfallentsorgung bzw. Nachsorge Deponien sowie AQA GmbH gesondert analysiert.

Die Auswahl der untersuchten Sonderthemen wurde im Rahmen mehrerer Abstimmungstermine zwischen Prognos und dem Main-Kinzig-Kreis bestimmt. Zu den Auswahlkriterien zählten u. a. der Umfang der notwendigen organisatorischen Veränderungen, mögliche personellen Konsequenzen, die Relevanz aus Perspektive der Bürgerinnen und Bürger und mögliche fiskalische Konsequenzen.

4.1 Kassenkredite und Hessenkasse

4.1.1 Hintergrund Kassenkredite und Hessenkasse

Die Hessenkasse steht für zwei unabhängige Entschuldungs- und Finanzierungsprogramme des Landes Hessens. Einerseits können sich verschuldete hessische Kommunen von ihren Kassenkrediten entschulden, andererseits werden Investitionshilfen für nicht verschuldete Kommunen gewährt. Das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (Hessenkassegesetz) wurde am 24.04.2018 durch den hessischen Landtag verabschiedet.

Die Übernahme der Kassenkredite erfolgt über das Sondervermögen „Hessenkasse“, welches über die landeseigene Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) verwaltet wird und sich am Finanzmarkt refinanziert. Die Entschuldung wird über 30 Jahre zu zwei Dritteln über den Landeshaushalt getragen. Das letzte Drittel wird durch einen Eigenbeitrag der teilnehmenden Kommune von durchschnittlich 25 Euro pro Einwohner p. a. über maximal 30 Jahre bis spätestens zum Jahr 2048 getragen. Kommunen, die bis dahin ihren Anteil nicht tilgen konnten, soll die Restschuld erlassen werden.

Zum 17.09.2018 wurden Kassenkredite des Main-Kinzig-Kreises in Höhe von 149,3 Mio. Euro auf die Hessenkasse nach § 1 Abs. 1 und 2 Hessenkassegesetz übertragen. Laut Bewilligungsbescheid des Hessischen Ministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport hat der Main-Kinzig-Kreis nach § 2 Abs. 3 Hessenkassegesetz bis einschließlich des Jahres 2026 eine Tilgung in Höhe von rd. 74,7 Mio. Euro zu leisten. Hierfür ist in den Jahren von 2019 bis 2025 ein Jahresbeitrag in Höhe von rd. 10,3 Mio. Euro und im Jahr 2026 ein Beitrag in Höhe von rd. 2,6 Mio. Euro zu leisten.

Gemäß § 2 Abs. 3 Hessenkassegesetz beläuft sich die Rückzahlungsverpflichtung auf durchschnittlich 25 Euro je Einwohner zum Stichtag 31.12.2015.

Tabelle 5: Anteilige Rückzahlungsverpflichtung Hessenkasse Main-Kinzig-Kreis und Hanau

	Main-Kinzig-Kreis	davon Stadt Hanau
Einwohnerzahl zum 31.12.2015	411.956	92.643
Gesamtrückzahlungsverpflichtungen Main-Kinzig-Kreis	74.650.000 Euro	16.787.715 Euro
Jährliche Rückzahlungsverpflichtung (2019 bis 2025)	10.298.900 Euro	2.316.075 Euro
Restzahlung (2026)	2.557.700 Euro	575.190 Euro

Quelle: Main-Kinzig-Kreis 2019

4.1.2 Kommunale Kassenkredite im Main-Kinzig-Kreis

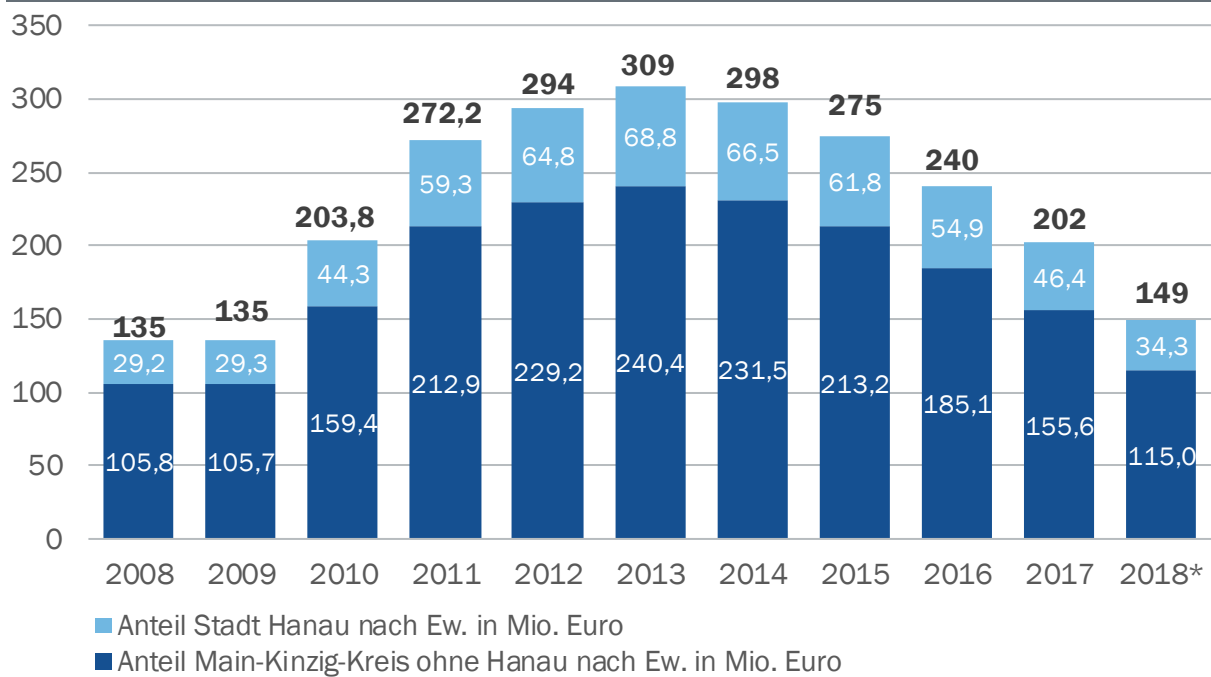
Die Kassenkredite dienen hessischen Landkreisen und Kommunen im Allgemeinen dazu, kurzfristig Liquiditätspässe zu überbrücken, um die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Im Gegensatz zu den Investitionskrediten, die in ihrem Verwendungszweck begrenzt sind, wurden die Kassenkredite zur Finanzierung laufender Aufwendungen verwendet. Im Sinne einer fairen Lastenverteilung der beschriebenen Rückzahlungsverpflichtung gemäß Hessenkassengesetz stellen sich zwei zentrale Fragen: Wie hat sich der Schuldenstand im Zeitverlauf entwickelt? Und welche Faktoren haben zu einer Schuldenaufnahme geführt bzw. wer ist der Verursacher?

Nachfolgende Abbildung 9 verdeutlicht einen deutlichen Anstieg der Kassenkredite des Main-Kinzig-Kreises seit dem Jahr 2009 bis zum Jahr 2013. Seit 2014 ist ein kontinuierlicher Rückgang der Kassenkredite bis 202 Mio. Euro im Jahr 2017 zu verzeichnen. Der Anstieg der kommunalen Kassenkredite im Main-Kinzig-Kreis korrespondiert mit der deutschlandweiten Entwicklung der kommunalen Kassenkredite; auf Landkreisebene stiegen diese zwischen 2009 und 2012 sprunghaft um mehr als ein Viertel an¹⁷. Zurückzuführen ist dieser deutschlandweite Anstieg maßgeblich auf steigende Sozialausgaben bei gleichzeitig rückläufigen Einnahmen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Deutschlandweit kam es bei den kreisfreien Städten und Landkreisen seit 2012 zu einer Trendumkehr, wobei die Höhe der Kassenkredite aller Landkreise in Deutschland im Jahr 2017 wieder das Vorkrisenniveau erreichte.¹⁸ Eine ähnliche Trendwende ist auch ab 2014 beim Main-Kinzig-Kreis zu beobachten. Zum 17.09.2018 wurden die verbleibenden Kassenkredite des Main-Kinzig-Kreises in Höhe von 149,3 Mio. Euro auf die Hessenkasse übertragen. Proportional zur Einwohnerzahl beträgt der Anteil der Stadt Hanau an den Kassenkrediten des Main-Kinzig-Kreises im Jahresdurchschnitt 28,6 %.

¹⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2019: Kommunalen Finanzreport 2019. Kassenkredite. S. 7

¹⁸ Ebd., S. 7 – 8

Abbildung 9: Schuldenstand Kassenkredite Main-Kinzig-Kreis (in Mio. Euro)



*Zum 17.12. 2018

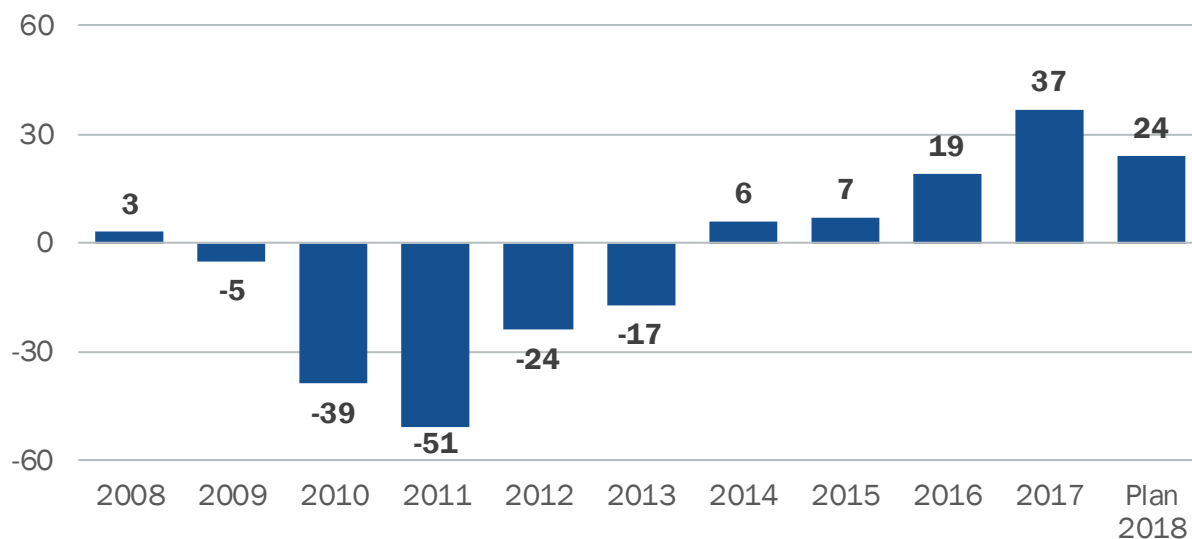
Quelle: Statistisches Landesamt Hessen, Schuldenstände der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände, eigene Berechnung

Der Schuldenstand korreliert tendenziell mit den Jahresergebnissen des Main-Kinzig-Kreises. Demnach steigen die Kassenkredite bei Defiziten, während Überschüsse zur Schuldentilgung genutzt werden und daher zu einem Abbau der Kassenkredite im Main-Kinzig-Kreis geführt haben.

Nach dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen wiesen die hessischen Kommunen im Durchschnitt mit 914 Euro je Einwohner die höchsten Kassenkredite in den Kernhaushalten im Jahr 2017 auf.¹⁹ Für den Kernhaushalt des Main-Kinzig-Kreises beliefen sich im gleichen Jahr die Höhe der Kassenkredite auf 484 Euro je Einwohner.

¹⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2019: Kommunalen Finanzreport 2019. Kassenkredite. S. 10

Abbildung 10: Zentrale Jahresergebnisse Main-Kinzig-Kreis (in Mio. Euro)



Quelle: Schlussberichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse des Main-Kinzig-Kreises 2012 – 2017

Die Höhe der Kassenkredite korreliert in der Regel mit der Wirtschaftskraft und insbesondere mit den Sozialausgaben einer Kommune.²⁰ Dabei wirken sich die Sozialausgaben als größter Ausgabeposten in besonderem Maße auf die kommunalen Kernhaushalte aus. Die Höhe und die Dynamik der Sozialausgaben sind aufgrund der rechtlichen Leistungsansprüche für die Kommunen kaum steuerbar.²¹ Zeiten wirtschaftlicher Schwächephasen wirken sich deshalb sowohl auf sinkende Einnahmen durch Steuern als auch auf höhere Sozialausgaben auf den kommunalen Haushalt aus. Allerdings sind den Sozialausgaben spezifische Einnahmen insbesondere in Form von Erstattungen aus Bundes- und Landesmitteln gegenüberzustellen. Ein wesentlicher Indikator für den fiskalischen Handlungsspielraum einer Kommune ist daher der Anteil an allgemeinen Deckungsmitteln, der nach Abzug der Netto-Sozialausgaben zur Verfügung steht.

Übersteigen die Ausgaben die allgemeinen Deckungsmittel, insbesondere Schlüsselzuweisungen und Umlagen, entsteht ein Defizit, welches durch die Aufnahme von Kassenkrediten vorübergehend aufgefangen werden kann. Auch im Main-Kinzig-Kreis stellen die Sozialausgaben den größten Ausgabeposten dar und wirken sich daher in den letzten Jahren auch überproportional auf das Jahresergebnis aus. Seit der Gründung des Main-Kinzig-Kreises trugen eine unzureichende Finanzausstattung der hessischen Landkreise bei entsprechend steigenden Sozialaufwendungen, die Deckelung der Umlagenfinanzierung sowie schließlich die überproportional hohen Sozialaufwendungen der Sonderstatusstadt Hanau zur Aufnahme von Kassenkrediten bei.

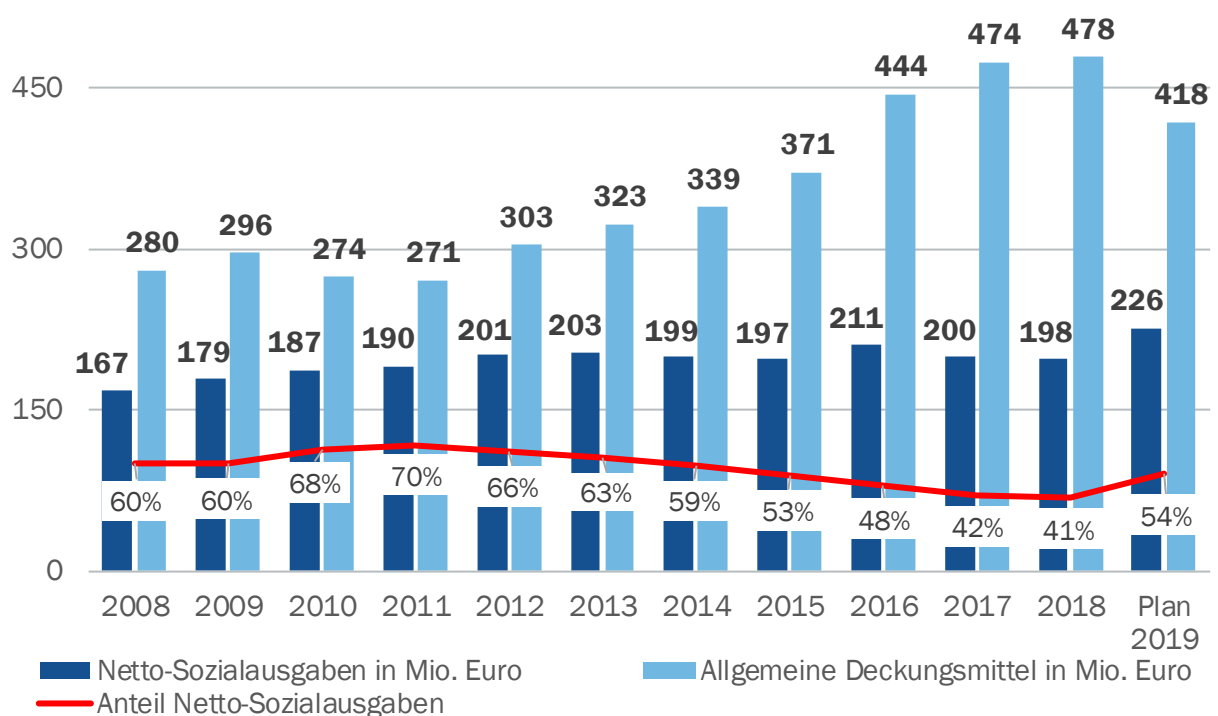
Nachfolgende Abbildung 11 stellt die Netto-Sozialausgaben den allgemeinen Deckungsmitteln im Zeitverlauf gegenüber. Die Netto-Sozialausgaben stiegen zwischen 2008 und 2013 um rund 22 % auf etwa 200 Mio. Euro und bewegten sich mit Ausnahme des Jahres 2016 bis zum Jahr 2018 auf diesem Niveau. Die allgemeinen Deckungsmittel entwickelten sich zwischen den Jahren 2009

²⁰ Vgl. Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe 2014: Kommunale Kassenkredite: Bedeutung, Verursachung und Lösungsoptionen. BBSR 2012: „Kommunale Kassenkredite“. BBSR-Analysen. KOMPAKT 7. Berlin

²¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung 2017: Die Nettobelastung der Kommunen aus Sozialausgaben. Regionale Entwicklungen im Zuge wachsender Transfers und Steuereinnahmen

und 2011 gegenläufig zum Anstieg der Netto-Sozialausgaben, stiegen dann aber seit 2012 bis 2018 kontinuierlich um fast 60 % an. Gleichzeitig sank auch durch die Einführung der Vollerstattung im Bereich der Grundsicherung die Quote der Netto-Sozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln von 70 % im Jahr 2011 auf 41 % im Jahr 2018. Der kontinuierliche Rückgang des Anteils der Netto-Sozialausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln seit 2011 sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Sozialausgaben in absoluten Zahlen gestiegen sind. Der Rückgang des Anteils ist demnach auf einen überdurchschnittlichen Anstieg der allgemeinen Deckungsmittel zurückzuführen.

Abbildung 11: Sozialbereich und allgemeine Deckungsmittel (in Mio. Euro)



Belastungen Sozialbereich: Defizit der Teilhaushalte KCA-GB I, KCA-BG II (Sozialhilfe), Jugendhilfe zuzüglich LWV-Umlage
 Allgemeine Deckungsmittel: Steuern und steuerähnliche Erträge einschließlich Erträge aus gesetzlichen Umlagen, Erträge aus Zuweisungen und Zuschüssen für laufende Zwecke und allgemeine Umlagen, sonstige ordentliche Erträge

Quelle: Haushaltsjahr 2017, Schlussbericht über die Prüfung des Jahresabschlusses des Main-Kinzig-Kreises, S. 34

Ein Vergleich der Höhe der Kassenkredite mit den Netto-Sozialausgaben und den allgemeinen Deckungsmitteln zeigt eine spiegelbildliche Entwicklung. Gemessen an den Kassenkrediten erreichte der Main-Kinzig-Kreis im Jahr 2013 mit 309 Mio. Euro seinen Höchststand, der bis Ende 2017 sukzessive um 34,6 % auf 202 Mio. Euro gesenkt werden konnte. Gleichzeitig sank auch durch die Einführung der Vollerstattung im Bereich der Grundsicherung der Anteil der Netto-Sozialausgaben an den Deckungsmitteln um 21 Prozentpunkte von 62,8 % auf 42,2 %.

4.1.3 Auswirkungen der Auskreisung Hanau auf Kassenkredite und Hessenkasse

Wie bereits dargestellt, wirken sich die Sozialausgaben als größter Ausgabeposten auf die Solidität des kommunalen Haushaltes des Main-Kinzig-Kreises aus. Eine vereinfachte Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Kassenkrediten, Jahresergebnissen (Ein- und Ausgaben), allgemeinen Deckungsmitteln und Netto-Sozialausgaben hat gezeigt, dass der Main-Kinzig-Kreis aufgrund steigender Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich bei gleichbleibenden Sozialausgaben zuletzt in der Lage war, seine Kassenkredite zu tilgen. Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch, dass eine Verschlechterung der Einnahmeseite aufgrund einer wirtschaftlichen Schwächephase bei gleichbleibenden oder moderat steigenden Sozialausgaben eine erneute Defizitgefahr darstellen kann.

Eine Analyse der Netto- Sozialausgaben zeigt, dass die sozialen Aufwendungen für Leistungsempfänger, die ihren Wohnsitz in der Stadt Hanau haben, proportional höher sind als der Bevölkerungsanteil. Während die Stadt Hanau einen Bevölkerungsanteil von etwa 23 % an der Gesamtbevölkerung des Main-Kinzig-Kreises stellt, liegen bspw. die Netto- Sozialausgaben für Leistungen nach dem SGB II bei über 40 %.

Auf Basis der Analyse einer Haushaltsposition ist es jedoch nicht abschließend möglich, die Frage nach dem Verursacher der kommunalen Schulden in Form von Kassenkrediten zu beantworten. Hierzu wäre eine multifaktorielle Analyse notwendig, die neben der sozioökonomischen Situation insbesondere den finanzpolitischen Rahmen, aber auch weitere endogene Faktoren der lokalen Politik berücksichtigt. Die Netto-Sozialausgaben liefern als größte Haushaltsposition nichtsdestoweniger ein wichtiges Indiz für die Analyse und Bewertung der Eigenfinanzierung bzw. Fremdkapitalfinanzierung von Ausgaben sowie des Verschuldungsgrades der kommunalen Haushalte.

4.1.4 Zwischenfazit Kassenkredite und Hessenkasse

Auch im Rahmen einer multifaktoriellen Betrachtung der Frage, wie der Schuldenstand der Kassenkredite entstanden ist, spielen die Netto-Sozialausgaben als größte Haushaltsposition eine wichtige Rolle. Es ist davon auszugehen, dass letztlich die überproportionalen Sozialaufwendungen der Sonderstatusstadt Hanau zur Aufnahme von Kassenkrediten im Main-Kinzig-Kreis beigetragen haben. Jedoch ist eine abschließende Analyse, wodurch genau die Schulden tatsächlich verursacht wurden, und welcher Gebietskörperschaft diese zuzuschreiben sind, im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich.

Aus gutachterlicher Sicht ist die Aufteilung der Rückzahlungsverpflichtung nach Einwohnern zum Stichtag 31.12.2015 gemäß Hessenkassengesetz im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau erforderlich. Nach einer Auskreisung käme der Main-Kinzig-Kreis weiterhin der jährlichen Zahlungsverpflichtung nach, wodurch die Stadt Hanau jährlich eine anteilmäßige Rückzahlung gegenüber dem Main-Kinzig-Kreis leisten müsste.

4.2 Kommunalen Finanzausgleich Hessen

4.2.1 Hintergrund Kommunalen Finanzausgleich Hessen

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen wurde mit Wirkung zum 01.01.2016 reformiert. Dabei wurde ein Systemwechsel vom Steuerverbund zur Bedarfsorientierung vollzogen. Der KFA

soll neben einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen auch den verfassungsgemäßen Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse verwirklichen.

Vereinfacht ausgedrückt besteht der kommunale Finanzausgleich aus einem vertikalen und einem horizontalen Ausgleich. Für den vertikalen Ausgleich wird der Bedarf der Kommunen ermittelt, um eine angemessene Ausstattung durch das Land zu gewährleisten. Der horizontale Ausgleich regelt die Verteilung der Zuweisungen des Landes an die einzelne Kommune.

4.2.2 Auswirkung der Auskreisung Hanau auf den kommunalen Finanzausgleich Hessens

Eine Kreisfreiheit der Stadt Hanau würde sich auf das Gesamtgefüge des horizontalen und vertikalen Ausgleichs des KFA und damit auf alle Kommunen und Landkreise auswirken. Ein Gruppenwechsel der Sonderstatusstadt Hanau von der Gruppe der kreisangehörigen Kommunen hin zur Gruppe der kreisfreien Städte würde innerhalb der vertikalen Bedarfsermittlung die Höhe der Teilschlüsselmasse sowie teilweise auch die Einwohnergewichtungen verändern. Auch der Main-Kinzig-Kreis wäre nicht mehr Teil der Vergleichsgruppe der Landkreise mit Sonderstatusstadt, sondern in einer Gruppe mit den übrigen 14 Landkreisen ohne Sonderstatusstadt.²²

Aufgrund der Komplexität des Gesamtgefüges und des Bezugs auf vergangenheitsbezogene Finanzstatistiken gestaltet sich eine Modellbetrachtung als äußerst schwierig. Der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau haben daher das Land Hessen (Staatskanzlei, Ministerium für Inneres, Ministerium für Finanzen) angerufen, eine Modellberechnung des KFA unter der Annahme einer Kreisfreiheit der Stadt Hanau zu simulieren.²³

Das Hessische Finanzministerium hält gegenwärtig eine Modellberechnung, die eine Tendenzangabe hinsichtlich der Auswirkungen einer Auskreisung Hanau auf den kommunalen Finanzausgleich erlauben würde, für nicht darstellbar. Grund dafür ist, dass zur Berechnung der vertikalen Bedarfsermittlung auf zurückliegende Jahresrechnungsstatistiken zurückgegriffen wird, die auf der gegenwärtigen Aufgabenwahrnehmung beruhen. Eine veränderte Aufgabenwahrnehmung wirkt sich auf die Ein- und Auszahlungen in beiden Kommunen aus, für die produktbereichsbezogene Annahmen getroffen werden müssten. Um diese Annahmen treffen zu können, bedarf es einer Verständigung beider Gebietskörperschaften darüber, welche Aufgaben verlagert werden und wie die damit eingehenden finanziellen Be- und Entlastungen aufgeteilt werden.

Das Hessische Finanzministerium bietet daher gemeinsame Gespräche auf Fachebene mit dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau an, um Möglichkeiten einer Trendberechnung auszuloten.²⁴ Ein erstes Gespräch am 02. Oktober 2019 ergab, dass die übergreifenden Aufgabenbereiche und deren Ein- und Auszahlungen seit dem Jahr 2013 gemeinsam zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau vereinbart werden müssen. Im Anschluss kann eine Proberechnung der Auswirkungen auf alle hessischen Kommunen erfolgen.

²² Siehe Schreiben der Hessischen Staatskanzlei vom 11.03.2019

²³ Siehe gemeinsames Schreiben des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau vom 10.07.2019 an die Hessische Staatskanzlei und das Hessische Ministerium des Innern

²⁴ Siehe Schreiben des Hessischen Finanzministers vom 12.08.2019 an den Kreisausschuss des Main-Kinzig-Kreises und den Magistrat der Stadt Hanau sowie Drucksache 20/908: Antwort auf Kleine Anfrage Hessischer Landtag vom 26.08.2019

4.2.3 Zwischenfazit Kommunalen Finanzausgleich Hessen

Eine Modellrechnung, die eine Tendenzaussage zu den Auswirkungen einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau auf den kommunalen Finanzausgleich erlauben würde, ist aus Sicht des Hessischen Ministeriums für Finanzen derzeit nicht möglich.

Eine veränderte Gruppenzusammensetzung durch einen Wechsel der Stadt Hanau und des Main-Kinzig-Kreises in andere Gruppen würde sich auf die vertikale Bedarfsermittlung auswirken. Dadurch könnte es sowohl für die Gruppe der kreisfreien Städte als auch für die Gruppen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Landkreise zu Veränderungen in Bezug auf den auszugleichenden finanziellen Korridor kommen. Das bedeutet, dass eine potenzielle Auskreisung finanzielle Auswirkungen auf die weiteren, von der Auskreisung nicht betroffenen Kreise des Landes Hessen nach sich ziehen würde. Diese Auswirkungen sollten nicht zuletzt auch aus der Perspektive einer Gemeinwohlorientierung noch einmal genauer betrachtet werden.

Als Voraussetzung für eine Modellrechnung wird seitens des Hessischen Ministeriums für Finanzen die Einigkeit des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau über die wesentlichen Aufgabenverlagerungen und damit einhergehende finanzielle Be- sowie Entlastungen gesehen. Es folgt ein gemeinsamer Austausch auf Fachebene des Main-Kinzig-Kreises mit der Stadt Hanau und dem Hessischen Finanzministerium, um eine Trendberechnung durchzuführen.

4.3 Pensionsverpflichtungen

4.3.1 Hintergrund Pensionsverpflichtungen

Beamtinnen und Beamte haben einen Versorgungsanspruch gegenüber ihrem letzten Dienstherrn. Gemäß GemHVO-Doppik §39 Abs. 1 Nr. 1 sind für Pensionsverpflichtungen aufgrund von beamtenrechtlichen oder vertraglichen Verpflichtungen Pensionsrückstellungen zu bilden. Die Höhe der Rückstellungen für beamtenrechtliche Pensionsverpflichtungen soll nach Maßgabe von GemHVO §41 Abs. 6 dem Barwert der erworbenen Versorgungsansprüche entsprechen.

Derzeit setzen sich die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen im Haushalt des Main-Kinzig-Kreises wie folgt zusammen:

- aus Pensionszahlungen an die derzeitigen Versorgungsempfänger des Main-Kinzig-Kreises (Beamtinnen und Beamte im Ruhestand) sowie
- aus erforderlichen Rückstellungen für die beim Main-Kinzig-Kreis und Kommunalen Center für Arbeit beschäftigten aktiven Beamtinnen und Beamten.

Bei einem Dienstherrnwechsel überträgt der abgebende Dienstherr die gesamte Versorgungslast an den neuen Dienstherrn. Letzterer muss später auch für den Teil der Versorgung aufkommen, der während der Dienstzeit beim abgebenden Dienstherrn erworben wurde. Um diese Verpflichtung auszugleichen, leistet der abgebende Dienstherr eine Einmalzahlung (Abfindung), mit der die bei ihm entstandenen Versorgungslasten abgegolten werden.

Das vorliegende Gutachten untersucht die Begründung und Berechnung notwendiger Abfindungen, die im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau und potenzieller Dienstherrnwechsel zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau zu leisten sind. In diesem Kontext ist zum einen zu klären, für welche Beamten Ansprüche auf Ausgleichszahlungen bzw. Abfindungen

entstehen. Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Abfindungen zu ermitteln sind und wie hoch diese durch den Main-Kinzig-Kreis bzw. die Stadt Hanau zu zahlenden Abfindungen näherungsweise ausfallen.

4.3.2 Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf die Pensionsverpflichtungen

Für die **derzeitigen Versorgungsempfänger** des Main-Kinzig-Kreises (Beamtinnen und Beamte im Ruhestand) wurden innerhalb der aktiven Zeit dieser Beamten und Beamtinnen Rückstellungen gebildet, die den in den jeweiligen Jahren entstandenen Versorgungsansprüchen entsprechen. Mit Eintritt in den Ruhestand ist die Bildung der Rückstellungen abgeschlossen. Durch die Pensions- und Beihilfezahlungen werden diese Rückstellungen dann aufwandsneutral für den Haushalt sukzessive aufgelöst.

Aus gutachterlicher Sicht entstünde für die derzeitigen Versorgungsempfänger bei einer Auskreisung kein Anspruch auf eine Abfindung gegenüber der dann kreisfreien Stadt Hanau, da die zukünftigen Pensions- und Beihilfezahlungen bereits in der Vergangenheit personenbezogen und periodengerecht zurückgestellt wurden. Obwohl der größte Teil dieser Rückstellungen bei der Eröffnungsbilanz gebildet wurde, würde eine weitere Rückstellungsbildung allgemein aus dem Kreishaushalt erfolgen und damit indirekt auch über die Kreisumlage von der Stadt Hanau mitfinanziert.

Eine Belastung des Main-Kinzig-Kreises (ohne Hanau) entstünde aber dadurch, dass die jährlichen Pensionszahlungen nicht aus angesparten Mitteln geleistet würden (Kapitaldeckungsverfahren), sondern aus dem laufenden Haushalt (Umlageverfahren). Dadurch würde der Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau zukünftig liquiditätsseitig stärker belastet, da bei weniger verbleibenden Beamten im Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) aus voraussichtlich geringeren laufenden Rückstellungen weiterhin Leistungen für eine voraussichtlich zahlenmäßig stärkere Gruppe Versorgungsempfänger zu zahlen wären, die während ihrer Dienstzeit auch für die damals noch kreisangehörige Stadt Hanau tätig waren. Für den Main-Kinzig-Kreis ohne Hanau entstünden in diesem Falle hohe **liquiditätsseitige Risiken durch das Umlageverfahren**.

Für die **aktiven Beamten und Beamtinnen** entstünden Ansprüche der Stadt Hanau an den Main-Kinzig-Kreis, wenn Beamte nach einer Auskreisung in Form eines Dienstherrnwechsels zur Stadt Hanau wechselten. In diesem Fall würde der abgebende Dienstherr die gesamte Versorgungslast an den neuen Dienstherrn übertragen. Letzterer muss später auch für den Teil der Versorgung aufkommen, der während der Dienstzeit beim abgebenden Dienstherrn erworben wurde, d. h. der aufnehmende Dienstherr muss die bisher beim bisherigen Dienstherrn entstandenen Pensionsverpflichtungen mit ihrem Barwert abbilden. Um diese Verpflichtung auszugleichen, muss der abgebende Dienstherr, in diesem Fall der Main-Kinzig-Kreis, eine Abfindung leisten, mit der die bei ihm entstandenen Versorgungslasten abgegolten werden. Hierzu sollte zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau eine Zahlungsvereinbarung getroffen werden.

Für Beamte, die nach einer Auskreisung beim „Main-Kinzig-Kreis ohne Hanau“ verblieben, entstünden keine Ansprüche an die Stadt Hanau. Dies gilt, da die Versorgungsansprüche aus der aktiven Dienstzeit im „Main-Kinzig-Kreis mit Hanau“ für diese Beamtinnen und Beamten, ähnlich wie für die Versorgungsempfänger, bereits über Rückstellungen in den jeweiligen Haushaltsjahren geleistet wurden. Die liquiditätsseitigen Risiken des Umlageverfahrens bleiben jedoch, erneut ähnlich wie im Fall der Versorgungsempfänger, aufseiten des Main-Kinzig-Kreises (ohne Hanau).

4.3.3 Ermittlung der Ausgleichszahlungen

Die bei einem Dienstherrnwechsel fälligen Ausgleichszahlungen werden in der Regel in Anlehnung an den 2011 in Kraft getretenen „Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Versorgungslastenteilung)“ ermittelt. Hierin ist unter § 4 festgehalten, dass die Versorgungslastenteilung durch die Zahlung einer Abfindung erfolgt. Diese wird wie folgt berechnet:

Letzte monatliche Bezüge x Dienstzeit in Monaten x Bemessungssatz

Der Bemessungsgrundsatz wird auf Basis des Lebensalters der wechselnden Person gewählt:

- Bis Vollendung des 30. Lebensjahres: 15 %,
- bis Vollendung des 50. Lebensjahres: 20 % und
- nach Vollendung des 50. Lebensjahres: 25 %.

Durch Zahlung der Abfindung gilt die Versorgungslastenteilung als abschließend geregelt und laufende Erstattungen nach dem Eintritt in den Ruhestand entfallen.

Diese Vereinbarung gilt zunächst nur für bund- und länderübergreifende Dienstherrnwechsel. Sofern die Länder sich dazu entscheiden, die Regelung auch für landes- und bundesinterne Dienstherrnwechsel einzuführen, muss dies gesetzlich bestimmt werden. Für Hessen ist dies im Hessischen Beamtenversorgungsgesetz (HBeamtVG) des § 83 „Verteilung der Versorgungslasten“ wie folgt festgehalten:

„Die Verteilung der Versorgungslasten bei landesinternen Dienstherrnwechseln erfolgt nach Maßgabe des Staatsvertrags über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) [...]“

Die Vereinbarungen des Staatsvertrages gelten somit seit 01.03.2014 auch für Dienstherrnwechsel innerhalb des Landes Hessen. Die laufenden Erstattungen nach dem Eintritt in den Ruhestand auf Grundlage des § 107b BeamtenVG entfallen dadurch.

Die näherungsweise Berechnung der möglichen Abfindungszahlung im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau erfolgt in zwei Schritten:

- (1) Näherungsweise Ermittlung der Beamtinnen und Beamten, die potenziell zur Stadt Hanau wechseln
- (2) Berechnung der zum 01.04.2021 fällige Abfindungssumme

Der Umfang der Dienstherrnwechsel – Schritt (1) – lässt sich durch eine näherungsweise Aufteilung der Aufgaben der betroffenen Fachämter und Querschnittsbereiche auf die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) erreichen. Durch vier geeignete amtsspezifische Schlüssel kann das derzeitige Leistungsgeschehen anteilig der Stadt Hanau bzw. dem Main-Kinzig-Kreis (ohne Hanau) zugerechnet werden:

- Schlüssel Stellenanteile: Zurechnung anhand der Stellenanteile (VZÄ), die gegenwärtig ausschließlich mit Aufgaben für die Stadt Hanau tätig sind
- Schlüssel Umlage: Zurechnung anhand der anteiligen Kreisumlage der Stadt Hanau

- Schlüssel Einwohner: Zurechnung anhand der anteiligen Einwohnerzahl (Stand 30.06.2018 = $96.345/418.842 = 23,00 \%$)
- Schlüssel Fallzahlen: Ermittlung der Fallzahlen der Stadt Hanau und Umrechnung der Fallzahlen auf Stellenanteile

Das Personal folgt dann entsprechend anteilig den Aufgaben.

Zur Hochrechnung der Dienstbezüge – Schritt (2) – wird unterstellt, dass die derzeitigen Dienstbezüge bis zum Zeitpunkt der Kreisfreiheit noch zwei Tarifierpassungen in Höhe von insgesamt 4 % unterliegen.

Da nicht personenscharf identifiziert werden kann, welche Beamtinnen und Beamten konkret wechseln werden, wird für die Berechnung zunächst hypothetisch angenommen, dass alle Beamtinnen und Beamten der betroffenen Fachämter und Querschnittsbereiche (209 aktive Beamte) wechseln. D. h. es wird zunächst für jedes Amt der maximale Abfindungsbetrag aller Beamtinnen und Beamten ermittelt. Dann wird die jeweilige Summe mit den im ersten Schritt ermittelten amtspezifischen Anteilen der Stadt Hanau am Leistungsgeschehen multipliziert.

Für potenzielle Dienstherrnwechsel der in den betroffenen Ämtern derzeit bereits ausschließlich für die Stadt Hanau tätigen Beamtinnen und Beamten ergibt sich nach Anwendung der amtspezifischen Schlüssel ein **rechnerischer Abfindungsbetrag in Höhe von ca. 10 Mio. Euro**.

Eine weitere Belastung durch die Abfindungszahlungen kann für den Main-Kinzig-Kreis liquiditätsseitig entstehen. Der Betrag von zehn Mio. Euro würde zum 01.04.2021 – sofern nicht andere Zahlungsvereinbarungen getroffen werden – als Auflösung von Rückstellungen aufwandsneutral verbucht. Dieser Betrag wäre aber zahlungswirksam aus dem laufenden Haushalt zu leisten und würde entsprechend den Cashflow stark belasten.

4.3.4 Zwischenfazit Pensionsverpflichtungen

Im Falle einer Auskreisung ergeben sich für den Main-Kinzig-Kreis keine Ansprüche auf Ausgleichszahlungen gegenüber der Stadt Hanau. Vielmehr entstünden Ansprüche der Stadt Hanau an den Main-Kinzig-Kreis für aktive Beamtinnen und Beamte, die nach einer Auskreisung in Form eines Dienstherrnwechsels zur Stadt Hanau wechseln. In diesem Fall überträgt der abgehende Dienstherr die gesamte Versorgungslast an den neuen Dienstherrn. Die tatsächliche Höhe der zu zahlenden Abfindungszahlung berechnet sich in Abhängigkeit von den Personen/Stellenanteilen (VZÄ), die im Zuge eines Dienstherrnwechsels zur Stadt Hanau wechseln. Würde ein Anteil an Personalübergängen gemäß dem Aufgabenanteil für Hanau der betroffenen Fachämter und Querschnittsbereiche zu Grunde gelegt, betrüge die Höhe der Abfindungszahlungen an die Stadt Hanau ca. zehn Mio. Euro.

Durch eine voraussichtlich fällige Abfindungszahlung werden zwar Rückstellungen aufwandsneutral aufgelöst, jedoch würde die zum 01.04.2021 fällige Abfindungszahlung aus dem laufenden Haushalt des Main-Kinzig-Kreises erfolgen. Letztlich bedeutete das mit Blick auf den Cashflow eine enorme Belastung.

Darüber hinaus entstünden dem Main-Kinzig-Kreis zusätzliche liquiditätsseitige Risiken bzw. finanzielle Belastungen. Eine zukünftige Belastung des Main-Kinzig-Kreises im Falle der Auskreisung entsteht nicht zuletzt dadurch, dass die jährlichen Pensionszahlungen nicht aus angesparten Mitteln geleistet werden (Kapitaldeckungsverfahren), sondern aus dem Cashflow des

laufenden Haushalts (Umlageverfahren). Derzeit erfolgen Pensionszahlungen in Höhe von 5,7 Mio. Euro für ca. 165 Versorgungsempfänger, die während ihrer Dienstzeit anteilig auch für die damals noch kreisangehörige Stadt Hanau tätig waren. Im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau wird der Main-Kinzig-Kreis liquiditätsseitig stärker belastet, da bei weniger verbleibenden Beamten im Main-Kinzig-Kreis trotz Auflösung von Rückstellung und voraussichtlich geringerer Rückstellungsbildung weiterhin Leistungen aus dem laufenden Haushalt für eine zahlenmäßig stärkere Gruppe Versorgungsempfänger zu zahlen sind.

Die Unterdeckung der Rückstellungen ist nachträglich nicht allein dem Main-Kinzig-Kreis anzulasten, da das Umlageverfahren übliche Praxis ist und im Wissen der kreisangehörigen Stadt Hanau umgesetzt wurde. In der Vergangenheit erfolgte eine interne Finanzierung von Haushaltspositionen aus (Pensions-)Rückstellungen. Davon profitierte auch die Stadt Hanau, bspw. der Sozialhaushalt. Bei rein verursachungsgerechter Verteilung der zukünftigen Haushaltsbelastungen durch Versorgungsansprüche würden Belastungen bei den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises verbleiben, die sie nicht allein verursacht haben.

Im Sinne einer fairen Lastenverteilung sollten daher die entstehenden finanziellen Risiken im Falle einer Auskreisung durch Pensionsverpflichtungen für den Main-Kinzig-Kreis durch eine Vereinbarung mit der Stadt Hanau adressiert werden. Dies bestätigt auch das Hessische Innenministerium, da im Falle einer Auskreisung mit der Stadt Hanau ein potenzieller starker Mitzahler für den Main-Kinzig-Kreis wegfällt, wodurch die Belastungen für die verbleibenden Gemeinden größer würden.²⁵

4.4 Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien

4.4.1 Hintergrund Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien

Die Abfallentsorgung und Nachsorge der Deponien erfolgen für die Stadt Hanau und den Main-Kinzig-Kreis aktuell durch den Eigenbetrieb Abfallwirtschaft des Main-Kinzig-Kreises. Die Aufgaben des Eigenbetriebs umfassen neben der Sammlung der Abfallströme auch die Entsorgung bzw. das Recycling der Abfallströme. Verträge mit externen Dienstleistern oder der Betrieb von eigenen Anlagen zur Erfüllung dieser Verpflichtung sind Bestandteil des Leistungsspektrums des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft. Die dabei anfallenden laufenden Kosten und Rückstellungen werden aktuell durch den Main-Kinzig-Kreis erbracht, und, soweit gesetzlich möglich, in der Gebührensatzung berücksichtigt.

²⁵ s. Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport an die Stadt Hanau vom 18.10.2019

Das vorliegende Gutachten untersucht die im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau abschätzbaren Kosten sowie die nicht abschätzbaren Kosten im Bereich Abfallwirtschaft. Dazu zählen u. a.:

- Kosten der Deponienachsorge (Kosten, die über bisherige Rückstellungen hinausgehen),
- Kosten aus dem laufenden Geschäft des Eigenbetriebes bis 2030 (nicht skalierbare Fixkosten) sowie
- Folgekosten aus bestehenden Verträgen mit Dienstleistern (u. a. Kosten durch wegfallende Mengen).

Geprüft wird ebenfalls, welche künftigen finanziellen Kosten sich für den Eigenbetrieb Abfallwirtschaft des Main-Kinzig-Kreises ergeben würden und wie eine finanzielle Kompensation durch die Stadt Hanau näherungsweise ausfallen und umgesetzt werden könnte.

4.4.2 Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf die Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien

Im Verantwortungsbereich des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft des Main-Kinzig-Kreises liegen neun Deponien, die sich in Stilllegungs- oder Nachsorgephase befinden. Nach Beendigung der Ablagerung von Abfällen auf Deponien schließt sich laut Deponieverordnung (DepV) die Stilllegung der Deponien an. Nach § 10 Abs. 1 DepV hat der Betreiber der Deponien „alle erforderlichen Maßnahmen zur Errichtung des Oberflächenabdichtungssystems“ sowie alle erforderlichen Maßnahmen, „um eine Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit zu verhindern“, durchzuführen. Je nach Größe und Klasse der Deponien dauert diese Phase mehrere Jahre. Der Betreiber ist verpflichtet, in dieser Zeit unterschiedliche Maßnahmen (Anhang 1 und 2 DepV) durchzuführen. Nach der endgültigen Stilllegung der Deponie (§10 Abs. 2 DepV) folgt die Nachsorgephase, welche insbesondere Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen umfasst, „die zur Verhinderung von Beeinträchtigungen des Wohles der Allgemeinheit erforderlich sind“ (§ 11 Abs. 1 DepV). Dazu gehören u. a. Messungen und Prüfungen von Emissionen, Immissionen, Belästigungen und Gefährdungen, wie Verunreinigungen des Grundwassers bzw. der Austritt von Deponiegas. Die Deponienachsorge umfasst dabei derzeit laut gesetzlicher Vorgabe einen Zeitraum von 30 Jahren. Eine Entlassung aus der Nachsorge kann erst nach Erfüllung der in § 11 Abs. 2 DepV vorgeschriebenen Prüfungen und Dokumentationen durch die zuständige Behörde (in diesem Fall das Regierungspräsidium) erfolgen. Die Entlassung aus der Nachsorge kann aufgrund verschiedener Ausschlussgründe verwehrt werden. (Dies können beispielsweise sein: dauerhaft erforderlicher Betrieb von Pumpen (z. B. Ableitung von Sicker- und Oberflächenwasser, Grundwasserstandsregulierung), nicht dauerhaft standsichere Böschungen, technische Funktionsschichten, bauliche Anlagen auf der Deponieoberfläche.)

Darüber hinaus können sich Veränderungen der Anforderungen durch das Regierungspräsidium, die sich u. a. auf Entwicklungen im Deponierecht oder technologische Entwicklungen zurückführen lassen, negativ auf die Entlassung aus der Deponienachsorge auswirken und den Nachsorgezeitraum verlängern. So wurde beispielsweise der Einsatz von Kunststoff-Geogittern zur Stabilisierung steiler Böschungen ursprünglich für die Abdeckung von Deponien genehmigt. Nach aktuellem Stand wird in Nordrhein-Westfalen empfohlen, Deponien, bei denen diese Geogitter verbaut

wurden, vorerst nicht aus der Nachsorge zu entlassen, da das Risiko besteht, dass der Kunststoff über die Jahre an Stabilität verliert (LANUV Arbeitsblatt 33 (2017²⁶)).

Ebenso kann zum jetzigen Zeitpunkt auf der Grundlage von Fachgesprächen davon ausgegangen werden, dass Deponien, auf denen organische Abfälle abgelagert wurden, den Kriterien zur Entlassung aus der Nachsorgephase nicht entsprechen werden. Eine Entlassung dieser Deponien nach Ablauf der 30 Jahre Nachsorge wird somit als nicht realistisch eingeschätzt. Deponien, die ausschließlich mineralische Abfälle angenommen haben, dürften die Kriterien zur Entlassung aus der Nachsorgephase erfüllen.

Es besteht somit ein erhöhtes Risiko, dass Deponien, auf denen organische Abfälle abgelagert wurden, nicht aus der Nachsorgephase entlassen werden.

Für die zur Erfüllung der Verpflichtungen in der Stilllegungs- und Nachsorgephase notwendigen finanziellen Mittel werden durch den Eigenbetrieb Rückstellungen gebildet. Die Höhe der Rückstellungen wird wiederkehrend durch Gutachter geprüft und ist in der Folge ggf. anzupassen. Bei Auskreisung der Stadt Hanau aus dem Main-Kinzig-Kreis sind mögliche Ausgleichszahlungen mit der Stadt Hanau vertraglich festzulegen. Im Falle der Nicht-Entlassung aus der Nachsorge fallen jährlich pro Deponie Kosten der Deponienachsorge (sogenannte jährliche Ewigkeitskosten) an, die ebenfalls eine vertraglich festgelegte finanzielle Kompensation durch die Stadt Hanau erfordern würden.

Neben den Deponien bestehen Verträge mit Dienstleistern zur Entsorgung bzw. zum Transport von Abfällen. Bei einem Großteil der bestehenden Verträge (insb. Transportverträge, Verträge zur Zwischenlagerung von Abfällen und Vermarktungsverträge) handelt es sich um kurze Vertragslaufzeiten (max. 24 Monate bzw. 2020) und somit kurzfristige Beendigungsmöglichkeiten.

Ausgenommen davon sind die Verträge zur

- thermischen Behandlung der Siedlungsabfälle mit der Energieversorgung Offenbach AG (EVO) und
- Entsorgung der getrennt erfassten Bio- und Grünabfälle mit der Veolia Umwelt Service West GmbH,

die beide über längere Laufzeiten verfügen. Der Vertrag des Eigenbetriebs über die thermische Entsorgung von Restabfällen bezieht sich auf die „dem Main-Kinzig-Kreis überlassenen Restabfälle“. Der Vertrag des Main-Kinzig-Kreises über die Verwertung von Bioabfällen läuft bis 31.12.2028.

Die Mengen, die aus der Stadt Hanau zur Erfüllung der Verträge beigesteuert werden, machen einen erheblichen Anteil am Gesamtvolumen aus. Ein erhebliches Risiko für den Main-Kinzig-Kreis besteht im möglichen Wegfall der Geschäftsgrundlage (§313, Abs. 2. BGB).

Kosten aus dem laufenden Geschäft, bspw. Personalkosten, können bei Auskreisung der Stadt Hanau nur sehr bedingt gesenkt werden, da die Tätigkeitsfelder der Abfallwirtschaft im Main-Kinzig-Kreis bestehen bleiben. Hier ist eine vertiefende Betrachtung notwendig, um das finanzielle Risiko des Main-Kinzig-Kreises zu ermitteln. Ein entsprechender Auftrag an ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen ist durch den Eigenbetrieb Abfallwirtschaft bereits erteilt worden.

²⁶ LANUV Arbeitsblatt 33 (2017): Feststellung des Abschlusses der Nachsorgephase bei Deponien. Online abrufbar unter: https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuvpubl/4_arbeitsblaetter/LANUV-Arbeitsblatt_33.pdf.

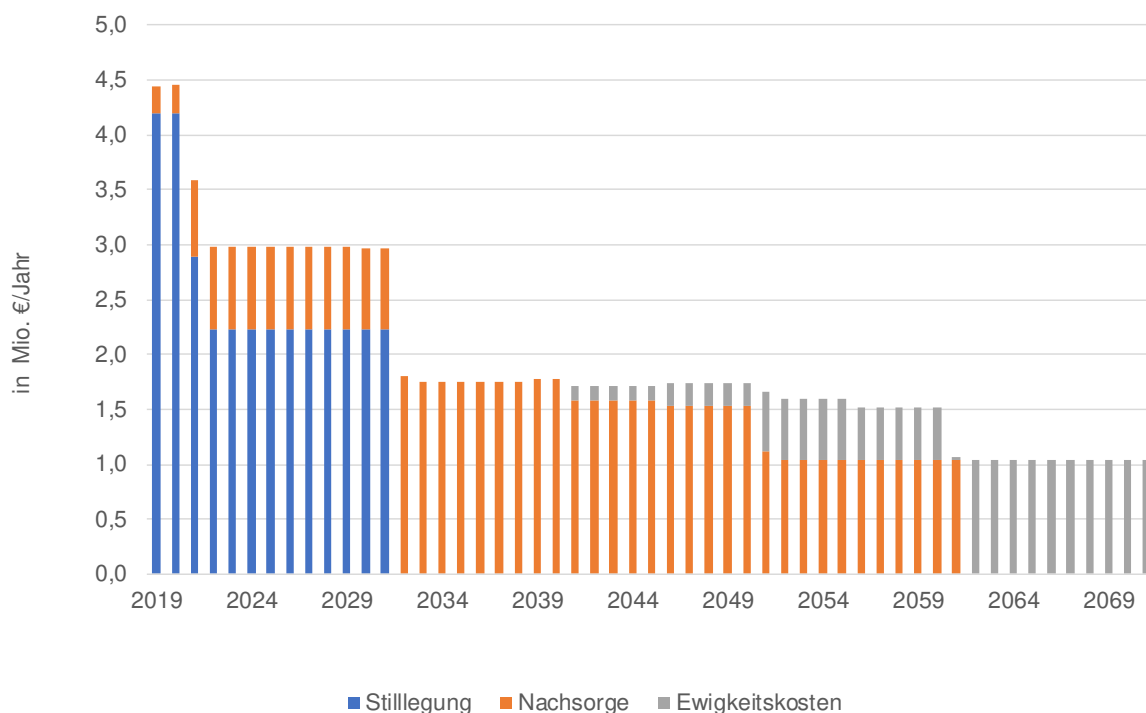
4.4.3 Ermittlung der Ausgleichszahlungen

Bei der Ermittlung von möglichen Ausgleichszahlungen aus dem Bereich Abfallentsorgung sind vor allem Kosten für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien relevant. Die Ermittlung der jeweiligen Kosten für Stilllegung und Nachsorge pro Deponie erfolgte durch ein renommiertes Ingenieurbüro. Ebenso wurden für den Ablauf des Nachsorgezeitraums (gesetzlich vorgeschrieben: 30 Jahre) und für den Fall einer Nicht-Entlassung aus der Nachsorge die jährlichen Ewigkeitskosten pro Deponie durch das Ingenieurbüro auf Basis der heute bekannten Parameter ermittelt. Auf Grundlage dieser Berechnungen erfolgte die Ermittlung der anfallenden Gesamtkosten für die Stilllegung und Nachsorge der Deponien im Verantwortungsbereich des Eigenbetriebes. Dabei wird zunächst für die Nachsorgephase der übliche Zeitraum von mindestens 30 Jahren pro Deponie angenommen. Bei Nicht-Entlassung aus der Nachsorge wurden in einem weiteren Schritt die jährlich anfallenden Ewigkeitskosten pro Deponie exemplarisch für zehn Jahre berechnet.

Im Ergebnis werden für den Zeitraum 2019 bis 2071 die folgenden kumulierten Gesamtkosten für die Stilllegung und Nachsorge der Deponien im Verantwortungsbereich des Eigenbetriebs ermittelt:

- Stilllegungskosten: 33,6 Mio. Euro
- Kosten der Deponienachsorge (30 Jahre): 51,7 Mio. Euro
- Ewigkeitskosten (weitere zehn Jahre): 17,2 Mio. Euro

Abbildung 12: Jährliche Kosten für Stilllegung und Deponienachsorge (Auszug, Einzeljahre)



Die ermittelten Kosten für die Stilllegung und Nachsorge der Deponien werden – neben dem Risiko der Nicht-Entlassung aus der Nachsorge – zusätzlich durch die folgenden Parameter beeinflusst:

Zinsentwicklungen wirken sich auf die Rückstellungen der Deponienachsorge aus. Nach Angaben der Europäischen Zentralbank wird sich die seit 2013 anhaltende Niedrigzinsphase vermutlich zunächst fortsetzen. Niedrige Zinsen oder Negativ-Zinsen wirken sich auf die Rückstellungen für die Kosten der Stilllegung und Nachsorge von Deponien aus und verursachen Mehrkosten, die jährlich zu berücksichtigen sind. Aktuell macht dies für den Eigenbetrieb Abfallwirtschaft einen Betrag in niedriger Millionenhöhe aus.

In Deutschland und Hessen nimmt die Bautätigkeit stetig zu. Dies spiegelt sich zum einen im Anstieg der Auftragseingänge und zum anderen im baugewerblichen Umsatz mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 4 % pro Jahr in Hessen wider²⁷. Ursachen für diese Entwicklung liegen u. a. in den andauernd niedrigen Zinsen für Baukredite, den Konjunkturprogrammen zur energetischen Verbesserung von Bestandsbauten und dem verstärkten Zuzug junger Menschen – aus beruflichen und persönlichen Gründen – in Großstädte und wirtschaftsstarke Ballungszentren, z. B. in das Rhein-Main-Gebiet. Die gestiegene Nachfrage nach Bauleistungen übertrifft die vorhandene Kapazität der ausführenden Unternehmen. Zudem stiegen die Bruttoentgelte der Beschäftigten im Bauhauptgewerbe in den letzten Jahren stark an, was sich in höheren Lohnkosten (u. a. Tariferhöhung im Bauhauptgewerbe: +5,7 % (West) und +6,6 % (Ost) (ab 01.05.2018) äußerte. Folge dieser Entwicklungen ist ein starker Anstieg der Baupreise, was sich auch in den Preisindizes widerspiegelt (Tiefbau tlw. +10 % seit 2016)^{28 29}. Es kann angenommen werden, dass sich bei weiterhin positiver wirtschaftlicher Entwicklung das hohe Preisniveau fortsetzen wird. Da sich Baupreissteigerungen direkt auf die im Gutachten des Ingenieurbüros ermittelten Kosten für bauliche Maßnahmen im Deponiebereich auswirken, besteht ein erhöhtes Risiko, dass auch die Kosten für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien in Zukunft über das angenommene Maß steigen werden.

Aufgrund der genannten Einflussfaktoren sowie des erhöhten Risikos der Nicht-Entlassung aus der Deponienachsorge und den damit verbundenen Ewigkeitskosten muss somit unterstellt werden, dass die Kosten für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien deutlich ansteigen werden.

²⁷ Hessisches Statistisches Landesamt

²⁸ BKI

²⁹ Hessisches Statistisches Landesamt

4.4.4 Zwischenfazit Abfallentsorgung/Nachsorge Deponien

Im Bereich der Abfallentsorgung/Deponienachsorge ist mit Kosten in mittlerer zweistelliger Millionenhöhe bis mindestens ins Jahr 2052 zu rechnen.

Die ermittelten Kosten der Deponienachsorge werden zusätzlich durch verschiedene Einflussfaktoren, wie steigende Baupreise, Veränderung des Zinsniveau und Lohnsteigerungen beeinflusst, welche die ermittelten Kosten für die Nachsorge noch weiter steigen lassen dürften. Vor diesem Hintergrund ist es nicht möglich, eine abschließende Kostengröße zu ermitteln, die als tragfähige Grundlage für eine Einmalzahlung der Stadt Hanau in Frage kommen könnte, da aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises in die Einmalzahlung alle potenziellen Risiken und Kostensteigerungen einzuweisen wären.

Die hohe Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Entlassung aus der Nachsorgepflicht führt in der logischen Folge zu Ewigkeitskosten, welche die Berechnung und Festlegung einer Einmalzahlung unmöglich und gleichzeitig die Zusammenarbeit des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau in diesem Infrastrukturbereich dauerhaft erforderlich macht. Für diesen Fall wäre eine Verfahrensweise anzustreben, welche die für die Nachsorge der Deponien anfallenden Kosten in regelmäßigen Abständen anhand der aktuellen Rahmenbedingungen prüft, bewertet und zuordnet.

Um dieses Verfahren dauerhaft und in gemeinsamer Verantwortung durchführen zu können, könnte aus gutachterlicher Sicht auch die Gründung eines Zweckverbandes in Betracht zu ziehen sein.

In Bezug auf die Entsorgungsverträge, insbesondere für Bioabfall und Restmüll, besteht wie oben ausgeführt ein erhebliches finanzielles Risiko für den Main-Kinzig-Kreis.

Kosten aus dem laufenden Geschäft, bspw. Personalkosten, können bei Auskreisung der Stadt Hanau nur sehr bedingt gesenkt werden, da die Tätigkeitsfelder der Abfallwirtschaft im Main-Kinzig-Kreis weiter bestehen bleiben. Das Ergebnis einer vertiefenden Betrachtung ist hier abzuwarten.

4.5 AQA GmbH - Gemeinnützige Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung mbH

4.5.1 Hintergrund AQA

Als mit der Insolvenz der Straßenmaschinenbaufabrik Wibau in den 1980er Jahren die Stellen von rund 50 Auszubildenden wegzufallen drohten, intervenierte der Main-Kinzig-Kreis, damit die Jugendlichen ihre Ausbildung bis zur Prüfung beenden konnten. Der Kreis kaufte 1983 die Wibau auf und gliederte diese als „Berufsbildungszentrum“ (BBZ) an die Abteilung Aus- und Fortbildung an. Ein Jahr später wurden bereits 25 weitere Ausbildungsplätze im Rahmen eines Sonderprogrammes des Landes Hessen geschaffen, um benachteiligten Jugendlichen ohne Chancen auf dem regulären Ausbildungsmarkt den Einstieg ins Berufsleben zu ermöglichen. 1989 öffnete das BBZ seine Maßnahmen für Erwachsene. In den Übungswerkstätten standen für Umschulungs- und Qualifikationsmaßnahmen zu jener Zeit Plätze für 30 Teilnehmer zur Verfügung.

Nach einem Beschluss des Kreistags wurde zum 01.04.1991 das „Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrum“ (ebenfalls BBZ) als gemeinnützige Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft gegründet. Zusammen mit den Modellteams des Kreissozialamtes konnten so in einigen ausgewählten Kommunen die Voraussetzungen für eine passgenaue Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden.

Gesetzliche Vorgaben machten es notwendig, dass sich die Struktur der Ausbildungs- und Qualifizierungsgesellschaft im Laufe von 25 Jahren veränderte. Zum 01.01.2005 ging das BBZ schließlich in der „Gemeinnützigen Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung mbH“ (AQA) auf. Der Main-Kinzig-Kreis votierte im Zuge der Hartz-Reformen als Optionskommune und nimmt seither über die AQA Aufgaben des SGB II zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt selbst wahr. Zu den Kernaufgaben der Gesellschaft gehören Eignungsfindungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Abbau von Vermittlungshemmnissen. Seit dem 01.01.2009 regelt ein Dienstleistungsvertrag das Inhouse-Geschäft (Abwicklung, Betreuung und den Einkauf von Eingliederungsleistungen) zwischen dem Main-Kinzig-Kreis als Grundsicherungsträger nach SGB II und der AQA als gemeinnützigen Maßnahme-GmbH.

Zum 01.01.2010 setzte der Main-Kinzig-Kreis die Forderung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales um, die Eingliederungsleistungen der Beschäftigungsgesellschaft von den Verwaltungskosten organisatorisch zu trennen; die Gründung des „Kommunalen Centers für Arbeit“ (KCA) und die Rückführung der AQA zu einer gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaft als Maßnahme-GmbH erfüllen diesen Anspruch. Seitdem werden die Aufgaben des Fallmanagements, der Leistungssachbearbeitung sowie der Arbeitsvermittlung nach dem SGB II durch das KCA organisiert und umgesetzt. Gleichzeitig fungiert das KCA als Auftraggeber für die AQA.

4.5.2 Zusammenarbeit zwischen dem Kommunalen Center für Arbeit und der AQA

Das Kommunale Center für Arbeit (KCA) tritt an die Stelle des Main-Kinzig-Kreises als Auftraggeber im Rahmen des Dienstleistungsvertrages, wonach der Großteil aller internen und externen Eingliederungsleistungen im Rahmen eines Inhouse-Geschäftes erbracht werden. In der Praxis werden deutlich mehr als 80 % der Aufträge des KCA direkt an die AQA vergeben und damit schnelle und flexible Reaktionszeiten eröffnet.

Dies spiegelt sich auch in den Jahresabschlüssen der AQA wider. So gehen mehr als 70 % des Gesamtumsatzes aus Umsätzen mit dem Kommunalen Center für Arbeit hervor. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Gesamterträge der AQA für die Jahre 2017 und 2018.

Tabelle 6: Gesamterträge der AQA (in TEuro)

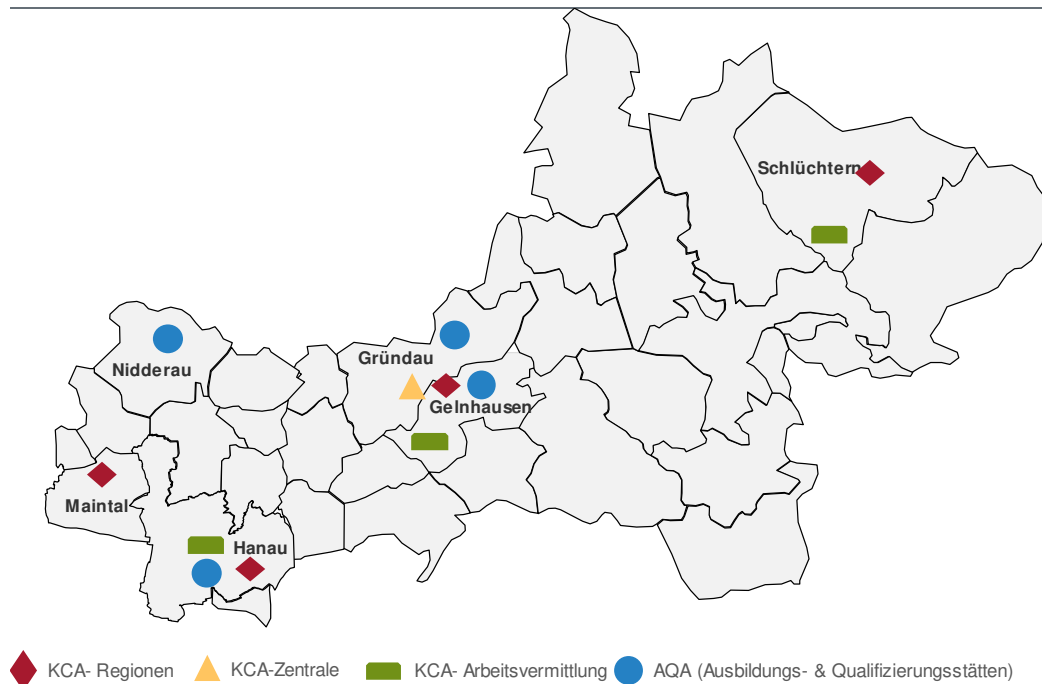
	Ist 2017	Ist 2018
Umsätze Kommunale Center für Arbeit (KCA)	8.920	8.515
Landesprogramme, ESF-Mittel	1.375	1.345
Erlöse aus Zweckbetrieben	2.130	1.805
Sonstige betrieblichen Erträge	210	312
Gesamterträge	12.635	11.977

Quelle: Auszug aus dem Jahresabschluss AQA 2018

Im Jahr 2018 beliefen sich die Umsätze mit dem KCA auf etwa 8,5 Mio. Euro, bei einem Gesamtumsatz der AQA von rund 12 Mio. Euro.

Die AQA ist mit sechs Standorten in allen vier KCA-Regionen des Main-Kinzig-Kreises (Maintal, Hannau, Gelnhausen, Schlüchtern) vertreten. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die regionale Verteilung der AQA-Ausbildungs- und Qualifizierungsstätten.

Abbildung 13: Regionale Verteilung Standorte KCA und AQA



Quelle: Main-Kinzig-Kreis 2019

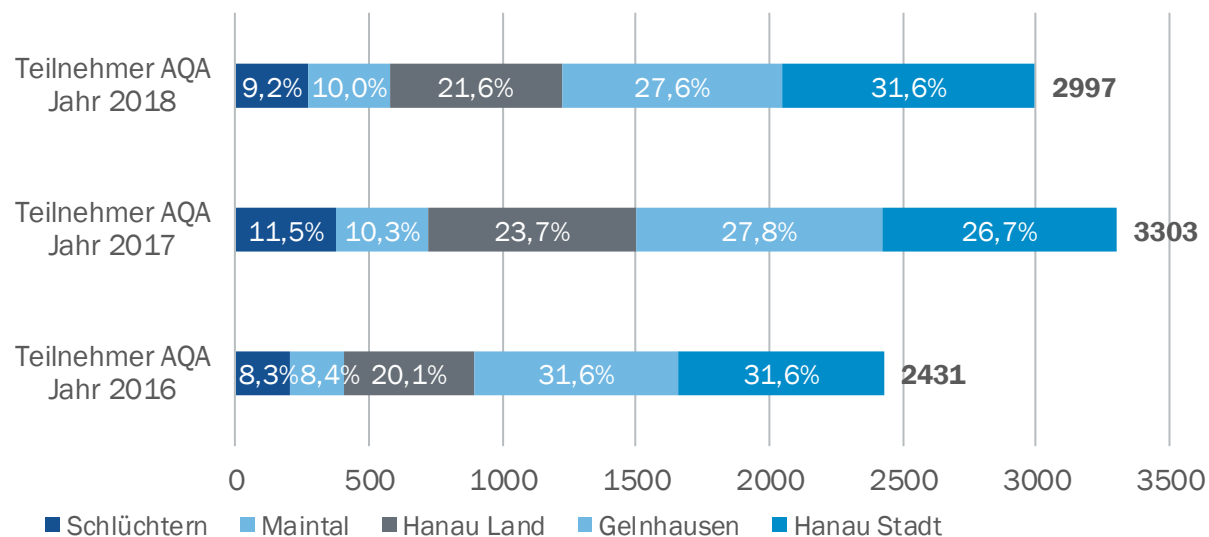
Neben dem Hauptsitz in Gründau-Rothenbergen ist die AQA jeweils mit zwei Standorten in Hanau und Gelnhausen sowie einem Standort in Nidderau-Heldenbergen vertreten.

4.5.3 Auswirkungen der Auskreisung Hanaus auf die AQA

Die Zuständigkeit für die Gewährung von Leistungen, unter anderem nach dem SGB II, richtet sich nach dem Wohnsitz der Bürgerinnen und Bürger. Im Falle einer Auskreisung plant die Stadt Hanau mit der Bundesagentur für Arbeit die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung (gE). Für Hanauer Bürgerinnen und Bürger wäre daher nicht mehr das Kommunale Center für Arbeit (KCA), sondern die gE in Form des Jobcenters der Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig. In der Folge würden Eingliederungsleistungen für die Hanauer Bevölkerung auch nicht mehr durch die AQA erbracht. Die Stadt Hanau hat sich zwar verpflichtet, das Personal des KCA im Rahmen des kommunalen Aufgabenanteils zu übernehmen. Allerdings obliegt die Übernahme des restlichen Personals der BA. Für die Übernahme des Personals der AQA bestehen sowohl seitens der Stadt Hanau als auch vonseiten der BA keinerlei rechtliche Verbindlichkeiten.

Abbildung 15 zeigt, dass zwischen den Jahren 2016 und 2018 durchschnittlich etwa 30 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Angebote der AQA wahrgenommen haben, ihren Wohnsitz in der Stadt Hanau hatten.

Abbildung 14: Anteil Teilnehmer/-innen an Angeboten der AQA nach Wohnsitz



Quelle: Prognos AG 2019

Der im Falle einer Auskreisung zu erwartende Rückgang der Teilnehmerzahlen um 30 oder 35 % würde einen Umsatzeinbruch mit einem geschätzten Volumen von etwa vier Mio. Euro nach sich ziehen. Die bestehenden Strukturen wären dementsprechend zu verkleinern, was Standortschließungen, den Abbau von Personal sowie eine Verkleinerung des Maßnahmenportfolios zur Folge hätte. Von einer Standortschließung wären insbesondere die beiden Hanauer Standorte in der Donaustraße und Eugen-Kaiser-Straße bedroht. Im Bereich Personal ist mit einem Abbau der Kapazitäten in einer Größenordnung von 30 bis 35 % zu rechnen, der mit betriebsbedingten Kündigungen von bis zu 55 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern einhergehen würde. Das bisherige Maßnahmenangebot der AQA wäre in der bisherigen Form und Umfang nicht mehr darstellbar. Eine Veränderung der Zusammensetzung der Zielgruppen würde bspw. zu einem Rückgang der Angebote für Ausländerinnen und Ausländer sowie für Menschen mit Migrationshintergrund führen.

Es ist davon auszugehen, dass die Restrukturierung der AQA zu steigenden Kosten pro Fall führt, was sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit auswirken würde. Hinzu kommen weitere Aufwendungen in nicht abschätzbarer Höhe, bspw. für einen Sozialplan, Standortschließungen, Umzüge (Verlagerung Donaustraße 7 und 9) und zusätzliche Restrukturierungsaufwendungen.

4.5.3 Zwischenfazit AQA

Im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau wäre die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der gemeinnützigen Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung (AQA) stark gefährdet. Der bisherige Dienstleistungsvertrag zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der AQA gGmbH sorgt momentan für eine hohe Sicherheit und Planbarkeit des Geschäftsbetriebs. Die Statistiken zeigen, dass über 30 % der Teilnehmenden an den Angeboten der AQA ihren Wohnsitz in Hanau haben. Dieser im Falle einer Auskreisung zu erwartende Rückgang der Teilnehmerzahlen um 30 bis 35 % würde einen Umsatzeinbruch in der gleichen Größenordnung nach sich ziehen. Die bestehenden

Strukturen wären dementsprechend zu verkleinern. Zum jetzigen Zeitpunkt wird damit gerechnet, dass die erforderliche Restrukturierung der AQA schließlich zu betriebsbedingten Kündigungen von bis zu 55 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern, hohen einmaligen Kosten (Sozialplan, Umzug/Standortschließungen) sowie zu steigenden Kosten pro Leistung bei einem zu erwartenden Defizitbetrieb führen würde. Für leistungsberechtigte Bürgerinnen und Bürger ist zudem von einer reduzierten Angebotsauswahl auszugehen.

Die erwarteten Risiken einer möglichen Auskreisung sind für diesen Verwaltungsbereich des Main-Kinzig-Kreises enorm. Zur Vermeidung bzw. Abfederung des beschriebenen Szenarios sollte zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau daher unbedingt eine Regelung im Sinne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AQA gefunden werden.

5 Gesamtbewertung

Auf Basis der durchgeführten Analysen wird eine Abwägung der „Kosten und Nutzen“ einer Auskreisierung Hanaus im Sinne einer qualitativen, zusammenfassenden Bewertung der Chancen und Risiken durchgeführt. Im Fokus der Analysen standen die Folgen für den Main-Kinzig-Kreis inklusive seiner kreisangehörigen Gemeinden.

Ausgehend von der Betrachtung des übergeordneten Gesamtbildes wurden angesichts der Komplexität und Vielfalt der direkten und indirekten Effekte einer Auskreisierung besonders relevante Auswirkungen identifiziert und näher untersucht. Die Abwägung und Bewertung der Chancen und Risiken erfolgte nicht nach den Methoden einer klassischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Der Nutzen einer Auskreisierung lässt sich nicht gesamthaft monetarisieren, weshalb eine reine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht zielführend wäre. Stattdessen sind die Auswirkungen der Auskreisierung mit Blick auf Gemeinwohlorientierung zu interpretieren, die über die Grenzen des Landkreises hinausgehen. Eine weitere handlungsleitende Größe ist das (zukünftige) politische Verhältnis zwischen der Stadt Hanau und dem Main-Kinzig-Kreis. Bei strategisch bedeutsamen Effekten wurden daher mit Blick auf diese wichtige politische Perspektive für eine abschließende Bewertung stellenweise Hinweise gegeben, inwieweit bestimmte Folgewirkungen adressiert werden können. Schließlich wurde in wesentlichen Bereichen eine Schätzung der fiskalischen Effekte für den Main-Kinzig-Kreis durchgeführt, um mögliche finanzielle Auswirkungen abzuschätzen.

5.1 Zusammenfassende Bewertung der Risiken einer möglichen Auskreisierung für den Main-Kinzig-Kreis

Die Ergebnisse der Benchmark- und Kontextanalyse dieses Gutachtens zeigen insbesondere drei negative Auswirkungen bzw. wesentliche Risiken:

Insgesamt stellt **Hanau ein schwaches Oberzentrum mit strukturellen Standortnachteilen** dar. Die Stadt Hanau übernimmt die Funktion eines Oberzentrums und ist ein wichtiger Schulstandort für den gesamten Main-Kinzig-Kreis. Im Vergleich zu den Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises, dem hessischen Landestrend sowie anderen Oberzentren in Hessen verfügt die Stadt Hanau über erkennbare strukturelle (Standort-)Nachteile, die sich in erhöhten Problemlagen, geringerer Wirtschaftskraft und Beschäftigungsdichte niederschlagen. Hanau wird nicht in allen Bereichen seiner definierten planerischen Funktion als Oberzentrum gerecht. So besitzt Hanau als einziges der zehn Oberzentren in Hessen keine staatliche Universität bzw. Hochschule. In der Metropolregion sind u. a. Offenbach, Frankfurt und Wiesbaden wichtige Hochschulstandorte.

Eine vergleichende Untersuchung zeigt die **Misserfolge laufender Auskreisungsversuche** der Städte Reutlingen und Neu-Ulm. Die gewonnenen Erfahrungen der Stadt Reutlingen (BW) und der Stadt Neu-Ulm (BY) zeigen, dass Auskreisungsbestrebungen mit erheblichen Risiken, hohem personellem Aufwand (Verwaltung, politische Spitze, Kreistag, regionale Partner) sowie Zusatzkosten verbunden sind und die Akzeptanz und Bedeutung für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Kommunalpolitik tendenziell überschätzt wurde. Politisch sind die Oberbürgermeisterin bzw. der Oberbürgermeister beider Städte mit dem Vorhaben gescheitert, haben politisch erhebliche Widerstände, Konflikte und Spannungen ausgelöst (u. a. Spaltung in kommunalen Gremien, Konflikte mit Nachbarkommunen, Ministerien und der Landesregierung). Durch den altersbedingten

Nachfolgewechsel der jeweiligen Oberbürgermeisterinnen und -meister konnten aufgebaute politische Spannungen zu den jeweiligen Landkreisen entschärft und abgebaut werden. Die Landesregierung sowie die Landtage in Baden-Württemberg und Bayern haben die Anträge auf Auskreisung sowie die Argumentation der Städte hinsichtlich der Gemeinwohlorientierung der Städte abgelehnt. Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch betont werden, dass die Auskreisungsversuche von Reutlingen und Neu-Ulm nicht unbedingt mit der Situation des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau vergleichbar sind. Nichtsdestoweniger werden die Risiken eines solchen Verfahrens besonders deutlich.

Im Zuge der Benchmark- und Kontextanalyse wird schließlich klar, dass sich die **Auskreisungsbestrebungen der Stadt Hanau gegenläufig zum Trend** verhalten. Denn außerhalb der süd- bzw. mitteldeutschen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Hessen mit mehrheitlich sehr guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen führt der Trend in Richtung des Zusammenschlusses größerer Verwaltungseinheiten. Neben Kosten- und Synergievorteilen bzgl. der Aufgabenwahrnehmung im Kontext hoher kommunaler Schuldenlast sowie demografischer Zukunftsrisiken liegen die Vorteile von Verwaltungsfusionen in funktional eng verflochtenen Räumen, in der Intensivierung der Zusammenarbeit (Kreis- und Regionalentwicklung im Vorfeld) sowie gemeinsamen formellen Aufgabenwahrnehmung.

Weitere wesentliche Risiken im Falle einer Auskreisung wurden durch die Analyse der Effekte auf die Aufgabenerfüllung identifiziert:

Im Ergebnis der Untersuchung der fünf Aufgabenbereiche, die im Falle einer Auskreisung betroffen wären, kommt es mehrheitlich zu **negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung** sowie zu **deutlich negativen finanziellen Auswirkungen** für den Main-Kinzig-Kreis. Lediglich in einem der fünf Vertiefungsfelder (Sozialamt) überwiegen nach einer Auskreisung Hanaus die Chancen. Die Kosten- und Einnahmeeffekte sind durchweg negativ zu bewerten. In allen vertieft betrachteten Aufgabenbereichen ergeben sich zusätzliche Kosten aufgrund von Doppelstrukturen und Stellenüberhängen, die durch die Auskreisung bedingt wären. Darüber hinaus würden der Stadt Hanau signifikante Sach- und Investitionskosten in noch nicht abschätzbarer Höhe entstehen, um die Einrichtung und Ausstattung der neu gegründeten Ämter nach der Auskreisung tragen zu können. Auch für den Main-Kinzig-Kreis entstehen einmalige Sachkosten, deren Höhe zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann. Erwartet werden signifikante Kosten für die Trennung von Fachämtern, die Vereinbarung von Sozialplänen sowie für die Aushandlung von Vermögensstrennung und Finanzbeziehungen, sowohl für den Main-Kinzig-Kreis als auch die Stadt Hanau.

Wie erwartet entstehen durch eine Auskreisung in nahezu allen untersuchten Bereichen **Mehrkosten durch den Aufbau von Doppelstrukturen**, insbesondere hinsichtlich der Kosten für zusätzliches Leitungs- und Verwaltungspersonal. Durch zusätzliche (sprung-)fixe Kosten nehmen bei gleicher Fallzahl die Kosten pro Fall in beiden Verwaltungseinheiten zu. Durch den Aufbau personeller und organisatorischer Doppelstrukturen gehen zudem Synergieeffekte verloren. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Verwaltungsbereiche beider Gebietskörperschaften die Aufgaben allein weniger effizient und stellenweise weniger effektiv mit Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserfüllung bearbeiten.

Durch eine Auskreisung entstünden zudem **personelle Risiken für den Main-Kinzig-Kreis**, da auf der einen Seite durch Abwerbungen zusätzliches Fachpersonal benötigt wird, auf der anderen Seite aber auch Doppelstrukturen beim Personal und Stellenüberhänge geschaffen werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, welches Personal nach Hanau übergeht und welches beim Main-Kinzig-Kreis verbleibt. Nennenswerte Doppelstrukturen bei der personellen

Ausstattung werden aus heutiger Sicht für das Gesundheitsamt, das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz sowie für die Führerscheinstelle erwartet.

Im überwiegenden Teil der Aufgabenbereiche reduzieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, und damit die Personal- und Verwaltungskosten nicht in derselben Größenordnung des Hanauer Anteils, sodass ein **Risiko für Stellenüberhänge beim Main-Kinzig-Kreis** besteht. Ein erhebliches personelles Risiko für Stellenüberhänge – und damit auch ein finanzielles Risiko – weist insbesondere der Bereich des Jobcenters auf. Das für Hanauer Fälle zuständige Personal wäre in einer Größenordnung von rund 100 Vollzeitäquivalenten betroffen; im schlechtesten Fall entstünden Personalüberhänge von rd. 90 Personen für den Main-Kinzig-Kreis. Personalumwälzungen in dieser Größenordnung bedeuten zudem ein generelles personelles Risiko (in Form von Unsicherheiten, Personalwechseln und Neuorganisation des Bereichs) und haben somit Auswirkungen auf die gesamte Verwaltung des Jobcenters.

Das finanzielle Risiko für den Main-Kinzig-Kreis ist im Fall des Jobcenters besonders groß, da eine Auskreisung zu einer Reduktion des Optionsbudgets vom Bund führen würde, gleichzeitig aber die Stellenüberhänge nunmehr vollständig vom Main-Kinzig-Kreis zu finanzieren wären. Bei einer reduzierten Fallzahl (ca. 40 % der Fälle von Hanauer Bürgerinnen und Bürgern), verringert sich entsprechend das Optionsbudget in einer Größenordnung von rd. 16 Mio. Euro.

Im Zuge einer Auskreisung entstünden zudem einmalige Sachkosten für den Main-Kinzig-Kreis, deren Höhe zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden kann. Erwartet werden signifikante Kosten für die Trennung von Fachämtern, die Vereinbarung von Sozialplänen sowie für die Aushandlung von Vermögenstrennung und Finanzbeziehungen, sowohl für den Main-Kinzig-Kreis als auch für die Stadt Hanau.

In den übrigen Ämtern ist das Personal schließlich nicht ohne Weiteres zu reduzieren, da sich die geringen Stellenanteile, die für Hanau erbracht werden, auf viele Mitarbeiter verteilen oder generell die Team- und Personalstrukturen zu klein sind, um Personal zu entbehren. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden **Abfindungszahlungen** durch den Main-Kinzig-Kreis zu leisten sein. Bei einem Dienstherrenwechsel aktiver Beamtinnen und Beamten vom Main-Kinzig-Kreis zu einer kreisfreien Stadt Hanau müsste der Main-Kinzig-Kreis gegenüber Hanau bestehende **Pensionsverpflichtungen** ausgleichen. Schließlich ist zu befürchten, dass zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und einer kreisfreien Stadt Hanau eine **Konkurrenzsituation** um spezialisierte Fachkräfte entsteht, welche die Aufgabenwahrnehmung für beide Parteien gefährden könnte.

Obwohl durch mögliche Stellenüberhänge in den Ämtern des Main-Kinzig-Kreises grundsätzlich Potenzial besteht, kurzfristig die Qualität der Leistungserbringung und damit die Bürgerorientierung zu verbessern, bestehen in einigen Bereichen nichtsdestoweniger **Risiken für die Qualität der Leistungserfüllung in der Umstrukturierungsphase**. Dies betrifft vor allem die Ämter mit spezifischen Leistungen wie das Gesundheitsamt und das Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz. Dabei handelt es sich um sensiblere Bereiche, in denen stets eine lückenlose Aufgabenerfüllung gewährleistet sein muss. In diesen Ämtern besteht ein erhöhtes Risiko für den Main-Kinzig-Kreis, dass die Stadt Hanau die derzeit beim Kreis tätigen Fach- und Führungskräfte abwirbt. Sollte es dazu kommen und die Stellen nicht unverzüglich nachbesetzt werden, ist die Aufgabenerfüllung im Gesundheitsamt des Main-Kinzig-Kreises generell erhöht gefährdet. Eine ähnliche Problematik ergibt sich für das Personal im Amt für Veterinärwesen und Verbraucherschutz, nur dass in diesem Fall Personal für öffentliches Veterinärwesen bzw. Lebensmittelkontrolleure benötigt wird.

Schließlich zeigen sich durch die Untersuchung von finanziell bedeutsamen **Sondereffekten** besonders bedeutsame Risiken für den Main-Kinzig-Kreis:

Die tatsächliche Folgewirkung einer potenziellen Auskreisung Hanau auf den **kommunalen Finanzausgleich** kann zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht beurteilt werden. Denn der kommunale Finanzausgleich ist ein komplexes System und abhängig von verschiedenen Parametern, die sich gegenseitig beeinflussen und zum heutigen Zeitpunkt noch unbekannt sind. Eine modellhafte Berechnung, die zumindest eine Tendenzaussage zulässt, kann lediglich durch das Land Hessen erfolgen. Voraussetzung für eine solche Berechnung ist eine Einschätzung zu den wesentlichen Aufgabenverlagerungen und den damit einhergehenden finanziellen Be- und Entlastungen in beiden Kommunen. Zum aktuellen Stand (November 2019) sind dafür gemeinsame Gespräche zwischen dem Main-Kinzig-Kreis, der Stadt Hanau und dem Land Hessen erforderlich und geplant. Sollte sich durch den Wechsel Hanau die Neuverteilung im kommunalen Finanzausgleich zum Nachteil des Main-Kinzig-Kreises inklusive seiner verbleibenden Gemeinden oder sogar nachteilig für die weiteren Kommunen Hessens auswirken, wäre eine abschließende Bewertung unter dem Gesichtspunkt der **Gemeinwohlorientierung** durchzuführen.

Im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau bleiben die jährlichen Zahlungsverpflichtungen des Main-Kinzig-Kreises gegenüber der **Hessenkasse** in voller Höhe bestehen. Die Frage, wie der hohe Schuldenstand an Kassenkrediten entstanden ist, lässt sich nur teilweise durch die Netto-Sozialausgaben beantworten. Es ist davon auszugehen, dass letztlich auch die überproportionalen Sozialaufwendungen der Sonderstatusstadt Hanau zur Aufnahme von Kassenkrediten im Main-Kinzig-Kreis beigetragen haben. Jedoch ist eine abschließende Analyse, wodurch genau die Schulden tatsächlich verursacht wurden, und welcher Gebietskörperschaft diese zuzuschreiben sind, im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich. Aus gutachterlicher Sicht ist daher eine Aufteilung der jährlichen Rückzahlungsverpflichtung nach Einwohnern zum Stichtag 31.12.2015 gemäß HessenkassenG im Falle einer Auskreisung der Stadt Hanau anzustreben. Hanau müsste in diesem Fall jährlich seiner anteilmäßigen Rückzahlungsverpflichtung gegenüber dem Main-Kinzig-Kreis nachkommen.

Im Falle einer Auskreisung ergeben sich Ansprüche der Stadt Hanau an den Main-Kinzig-Kreis für den **Ausgleich der Pensionsverpflichtungen** für aktive Beamtinnen und Beamte, die nach einer Auskreisung in Form eines Dienstherrnwechsels zur Stadt Hanau wechseln. Die tatsächliche Höhe der zu zahlenden Abfindungszahlung berechnet sich in Abhängigkeit von den wechselnden Personen/Stellenanteilen (VZÄ). Erste Hochrechnungen zeigen, dass diese in einer Größenordnung von bis zu zehn Mio. Euro liegen könnten. Darüber hinaus entstehen dem Main-Kinzig-Kreis zusätzliche liquiditätsseitige Risiken bzw. finanzielle Belastungen: Bei einer potenziellen Auskreisung der Stadt Hanau wird der Main-Kinzig-Kreis liquiditätsseitig stärker belastet, da bei weniger verbleibenden Beamtinnen und Beamten im Main-Kinzig-Kreis trotz Auflösung von Rückstellungen und voraussichtlich geringerer Rückstellungsbildung weiterhin Leistungen für eine zahlenmäßig stärkere Gruppe Versorgungsempfänger zu zahlen sind, und zwar aus dem laufenden Haushalt. Im Sinne einer fairen Lastenverteilung sollten die entstehenden finanziellen Risiken durch Pensionsverpflichtungen für den Main-Kinzig-Kreis durch eine Vereinbarung mit der Stadt Hanau adressiert werden. Auch das Land bittet den Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau, sich hierüber zu einigen.

Im Falle einer Auskreisung ist darüber hinaus die **Geschäftsgrundlage und Überlebensfähigkeit der AQA gGmbH stark gefährdet**. Unter den veränderten Rahmenbedingungen ist mit erheblichen Umsatzeinbußen (rund 35 % bis 40 % entsprechend dem Anteil von Fällen aus dem Stadtgebiet Hanau) und einer Reduktion des Personalbestands von mehr als einem Drittel zu rechnen. Die Folge wären Standortschließungen, die betriebsbedingte Kündigung von etwa 55

Beschäftigten sowie erhebliche Restrukturierungsaufwendungen (Sozialplan, Umzug/Standortschließung, etc.). Durch die steigenden Fix- und Stückkosten der Aufgabenerbringung drohen erhebliche **höhere Defizitbeträge** im Betrieb, sodass der Fortbestand der AQA unter diesen Rahmenbedingungen stark gefährdet ist. Schließlich sind die identifizierten Risiken einer möglichen Auskreisung für diesen Verwaltungsbereich des Main-Kinzig-Kreises besonders hoch. Zur Vermeidung bzw. Abfederung des angesprochenen Szenarios sollte zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau daher unbedingt eine Regelung im Sinne der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AQA gefunden werden.

Im Bereich der **Abfallentsorgung/Deponienachsorge** ist mit Kosten in mehrstelliger Millionenhöhe bis mindestens in das Jahr 2052 zu rechnen. Die ermittelten Kosten der Deponienachsorge werden zusätzlich noch durch verschiedene **Einflussfaktoren**, wie steigende Baupreise, Veränderung des Zinsniveaus und Lohnsteigerungen beeinflusst, was die ermittelten Kosten für die Nachsorge noch weiter steigen lassen dürfte. Vor diesem Hintergrund ist es nur schwer möglich, eine abschließende Kostengröße zu ermitteln, die als tragfähige Grundlage für eine Einmalzahlung der Stadt Hanau in Frage kommen könnte, da aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises in die Einmalzahlung alle möglichen Risiken und Kostensteigerungen einzupreisen wären.

Die hohe Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Entlassung aus der Nachsorgepflicht führt in der logischen Folge zu **Ewigkeitskosten**, welche die Berechnung und Festlegung einer **Einmalzahlung unmöglich** und gleichzeitig die Zusammenarbeit des Main-Kinzig-Kreises und der Stadt Hanau in diesem Infrastrukturbereich dauerhaft erforderlich macht. Für diesen Fall wäre über eine Verfahrensweise nachzudenken, wonach die für die Nachsorge der Deponien anfallenden Kosten in regelmäßigen Abständen anhand der aktuellen Rahmenbedingungen zu prüfen, bewerten und aufzuteilen sind.

Um dieses Verfahren dauerhaft und in gemeinsamer Verantwortung durchführen zu können, wäre konsequenterweise die **Gründung eines Zweckverbandes** in Betracht zu ziehen, welchem dauerhaft diese und andere Aufgaben der Abfallwirtschaft übertragen werden können.

Bei den Verträgen zur thermischen Behandlung der Siedlungsabfälle mit der Energieversorgung Offenbach AG (EVO) und Entsorgung der getrennt erfassten Bio- und Grünabfälle mit der Veolia Umwelt Service West GmbH besteht für den Main-Kinzig-Kreis aufgrund des Mengenrückgangs ein potenzielles Risiko durch einen möglichen Wegfall der Geschäftsgrundlage (§313, Abs. 2. BGB).

Sofern als Folge der besonderen finanziellen Situation bei der Deponienachsorge die Gründung eines Zweckverbandes zwischen dem Main-Kinzig-Kreis und der Stadt Hanau beschlossen wird, kann dem Zweckverband auch die Entsorgung der Restabfälle, der getrennt erfassten Bioabfälle sowie weiterer Abfallfraktionen übertragen werden.

5.2 Zusammenfassende Bewertung der Chancen einer möglichen Auskreisung für den Main-Kinzig-Kreis

Insgesamt wurden deutlich weniger Chancen für den Main-Kinzig-Kreis als Risiken identifiziert. Die wohl bedeutsamste Chance für den Main-Kinzig-Kreis besteht darin, dass die **tendenziell steigenden Sozialausgaben anteilig und absolut signifikant gesenkt werden könnten**. Damit würde sich dauerhaft eine finanzielle Entlastungswirkung für den Haushalt des Main-Kinzig-Kreises einstellen. Der Landkreis würde mit einer Auskreisung der Stadt Hanau die Finanzierung von Sozialtransfers (Steueraufkommen und Umlagen) aus den Gemeinden des übrigen Kreises in Richtung der Stadt Hanau deutlich reduzieren. Ohne den überdurchschnittlichen Bedarf der Stadt Hanau (Anteil der Fälle bzw. Ausgaben zwischen 35 und 40 %) könnten die jährlichen Nettosozialausgaben des Main-Kinzig-Kreises um rund **50 bis 60 Mio. Euro entlastet** werden.

Über die verschiedenen untersuchten Aufgabenbereiche hinweg wurde festgestellt, dass die Chancen und Risiken für die Bürgerorientierung (Servicequalität) bestimmter Verwaltungsleistungen ausgeglichen wären. Es besteht jedoch zumindest kurz nach der Auskreisung das Potenzial, dass sich durch etwaige **Stellenüberhänge** beim Personal die **Bürgerorientierung** im Main-Kinzig-Kreis zunächst positiv entwickelt (durch die **sinkende Anzahl an Fällen pro VZÄ**). Auf der anderen Seite haben Stellenüberhänge aber auch ihren Preis, da damit eine allgemein verringerte Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung einhergeht und die Personalkosten finanziert werden müssen. Im Falle einer Auflösung von Außenstellen des Main-Kinzig-Kreises in der Stadt Hanau können die Bürgerinnen und Bürger des Main-Kinzig-Kreis aus den Umlandgemeinden jedoch auch nachteilig betroffen sein.

Bei der Untersuchung der Chancen und Risiken für den Main-Kinzig-Kreis in der Annahme einer Auskreisung zeigt sich im Gesamtbild, dass der Landkreis **Main-Kinzig-Kreis auch ohne die Stadt Hanau gut aufgestellt, leistungsfähig und zukunftsfähig** ist. Mit über 320.000 Einwohnern würde der übrige Main-Kinzig-Kreis neben dem Landkreis Offenbach (350.000 EW) den zweitgrößten Landkreis in Hessen darstellen. Sowohl bei der Bevölkerungsentwicklung als auch bei der wirtschaftlichen Entwicklung zeigt die Tendenz für den Main-Kinzig-Kreis nach oben.

Darüber hinaus besteht eine zusätzliche Chance für den Main-Kinzig-Kreis darin, dass durch Verschiebungen in der Aufgabenwahrnehmung mittlere Städte und ländliche Gemeinden noch stärker in den Fokus genommen werden können, wenn urbane und soziale Problemlagen wegfallen. Somit wäre eine **Stärkung der mittleren Städte und der kleineren Gemeinden des suburbanen und ländlichen Raums** möglich.

Letztlich sind der Main-Kinzig-Kreis und die Stadt Hanau beide gemeinsam in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main eingebunden. Auch die Stadt Hanau ist stark über Pendlerbeziehungen auf die Stadt Frankfurt und den Kernballungsraum der Metropolregion ausgerichtet. Die Stadt Hanau ist jedoch nur eins von mehreren Teilzentren der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Durch eine Auskreisung könnte das **Gewicht von zwei starken Partnern** (Main-Kinzig-Kreis und Stadt Hanau) im Osten der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit einer gemeinsamen Stimme weiter gestärkt werden.

Impressum

Chancen und Risiken einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau Eine Bewertung aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises

Herausgeber

Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Autoren

Tobias Koch
Marcel Hölterhoff
Christina Resnischek
Lorenz Löffler
Yannick Vogel
Nadja Schütz
Maike Fließbach-Schendzielorz

Kontakt

Tobias Koch (Projektleitung)
E-Mail: tobias.koch@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG
Lektorat: Angela Klein
Stand: November 2019
Copyright: 2019, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2019): Chancen und Risiken einer möglichen Auskreisung der Stadt Hanau. Eine Bewertung aus Sicht des Main-Kinzig-Kreises.